



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 13 de mayo de 2015.

Vistos los autos: "Misiones, Provincia de c/ Estado Nacional y otro s/ nulidad de acto administrativo", de los que

Resulta:

I) A fs. 27/64 se presenta la Provincia de Misiones y promueve demanda contra la Administración de Parques Nacionales (en adelante "APN") y el Estado Nacional -Secretaría de Turismo de la Nación- a fin de obtener que se declare la nulidad de las resoluciones APN 174/06 y su ratificatoria 07/08, y de la resolución 249/08 de la Secretaría de Turismo, que rechazó el recurso interpuesto contra las resoluciones de la APN.

Solicita que se establezca que la APN carece de jurisdicción y competencia para revisar o desconocer los actos administrativos dictados por el gobierno de la provincia en los términos del decreto 904/05 relativos a la afectación de un inmueble de su propiedad. Asimismo, pide que se declare legítimo el derecho que le fuera reconocido en el Convenio n° 196 suscripto el 23 de diciembre de 2002, entre ambas partes, con respecto a la implementación de un servicio de educación ambiental en dicho inmueble (ex Escuela 609) y al uso del predio para el desarrollo de actividades recreativas y turísticas que le confieran soporte económico al servicio educativo (fs. 27 vta.).

Expone que tras la realización de diversos trámites en el expediente administrativo (APN) n° 000611/05, se dictó la resolución 174/06 mediante la cual la APN reivindica su jurisdicción y competencia con relación a las actividades a realizar-

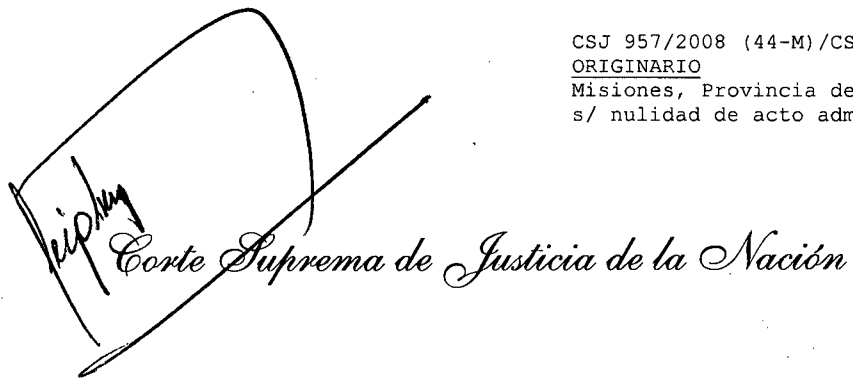
se en ese predio pese a ser del dominio de la provincia; y, rechaza el "Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Globo Aerostático Cautivo" (artículo 1°), como así también la instalación del globo aerostático cautivo en el área Cataratas del Parque Nacional Iguazú (artículo 2°), impidiendo así la rehabilitación del edificio escolar y la implementación de programas educativos.

Desarrolla en su escrito inicial, y como sustento de su pretensión, las distintas etapas por las que atravesó el lugar y la legislación que lo regula; desde la creación del Parque Nacional Iguazú, el carácter de esos bienes, la transferencia al dominio privado de la provincia de la escuela pública referida, entre muchas otras atinentes al dominio y la jurisdicción.

En ese contexto afirma que es falsa la premisa de la que se parte en la resolución APN 07/08, en el sentido de que la fracción de terreno en cuestión está situada dentro de un Parque Nacional, pues al momento de la sanción de la ley 22.351 dicho predio ya se encontraba excluido del Parque Nacional Iguazú y de la Reserva Nacional Iguazú por haber sido transferido al dominio de la provincia como establecimiento educacional (fs. 38).

De ello extrae que resulta inconciliable con el artículo 75, inciso 5° de la Constitución Nacional la postura de los organismos nacionales que pretenden considerar al inmueble sujeto a las leyes de la Nación con fundamento en lo dispuesto por los artículos 10 y 18 de la ley 22.351.

Por otra parte, afirma que la posición de la APN en los actos administrativos dictados en el expediente n°



000611/05, tendiente a disponer y reglar en forma exclusiva el turismo que visita a las Cataratas del Iguazú, deja vacío de contenido al dominio originario que le corresponde sobre tal recurso natural, de conformidad con los artículos 1°, 5°, 14, 17, 41, 75, incisos 5° y 30, 121 y 124 de la Ley Fundamental (fs. 44 vta.). Agrega que la única forma de compatibilizar las disposiciones de la ley 22.351 con las normas constitucionales en juego es considerar que las atribuciones conferidas a la APN sólo pueden ejercerse en las tierras de parques y reservas nacionales declaradas de dominio público, es decir aquellas afectadas a la finalidad de tales establecimientos de utilidad nacional vinculada a la conservación y preservación de la naturaleza (fs. 45/45 vta.).

Argumenta también en apoyo de su postura que la resolución 174/06 emplea criterios sumamente restrictivos e inversos a los establecidos por la Ley General del Ambiente 25.675 en lo que atañe a los usos y actividades a realizar en tierras de dominio provincial, actuando con ilegalidad, condenando a la esterilidad al predio en cuestión y desconociendo el derecho de uso y aprovechamiento económico de la propiedad (artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional).

Añade que aun cuando se considerase que la demandada posee jurisdicción con respecto a las actividades a desarrollarse en el inmueble, tenía la obligación de cumplir con los plazos previstos por el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y, por lo tanto, al momento de dictarse la resolución mencionada ya había fenecido la invocada facultad para analizar y rechazar

el estudio realizado al respecto con atinencia al proyecto de instalación de un globo aerostático cautivo.

Por último, señala que el antedicho Estudio demuestra que tanto el proyecto de educación ambiental como la refacción del edificio a tales efectos, así como el servicio del Globo Aerostático programado como sustento económico de dicha actividad, produce un bajo impacto visual en el área Cataratas del Parque Nacional Iguazú, no altera el ecosistema de la Reserva Nacional Iguazú, ni provoca contaminación ambiental, por lo que se cumple con lo dispuesto en el artículo 18, inciso k de la ley 22.351 para su autorización en tierras de la provincia (fs. 61).

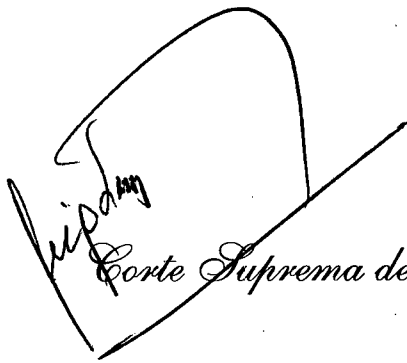
Funda en derecho su pretensión. Ofrece prueba y pide que se haga lugar a la demanda, con costas.

II) A fs. 81 dictamina la señora Procuradora Fiscal, y sobre la base de esa opinión, a fs. 82 este Tribunal declara su competencia originaria para entender en la presente causa.

III) A fs. 94/110 se presenta la Administración de Parques Nacionales (APN) y contesta la demanda.

Sostiene que la actora pretende instalar el globo aerostático en la ex Escuela 609, la que ha sido dedicada en forma exclusiva a la educación ambiental y que el proyecto presentado por la provincia tiene como propósito atraer al turismo, por lo que su objetivo principal no es la educación en la conservación del medio ambiente (fs. 98 y 107).

Alega que es erróneo el razonamiento de la actora, pues la extensa enumeración de normas que efectúa para fundar



Handwritten signature and stamp of the Corte Suprema de Justicia de la Nación.

una supuesta desafectación del predio sobre el que intenta instalar un globo aerostático cautivo, no alcanza a desvirtuar que se requiere la autorización expresa de la APN para realizar cualquier actividad turística, deportiva o comercial; en razón de que la ley 22.351 consagra al organismo como autoridad de aplicación y le otorga jurisdicción exclusiva sobre el punto en discusión.

Al respecto, añade que el concepto de lugar sometido a jurisdicción federal es plenamente compatible con el dominio provincial en ese ámbito territorial.

Agrega que la propia actora presentó el proyecto a la APN y solicitó su aprobación (decreto provincial 1664/05); y que, por ser desfavorable la decisión adoptada por la autoridad de aplicación, procede a cuestionarla bajo la pretensión de que carece de jurisdicción y competencia sobre la materia (fs. 104 vta./105).

Ofrece prueba y solicita que se rechace la demanda, con costas.

IV) A fs. 126/143 se presenta el Estado Nacional (Secretaría de Turismo), contesta la demanda, y solicita su rechazo, a cuyo efecto invoca fundamentos sustancialmente análogos a los expuestos por APN.

V) A fs. 352/356 dictamina la señora Procuradora Fiscal sobre las cuestiones federales planteadas en el sub lite.

Considerando:

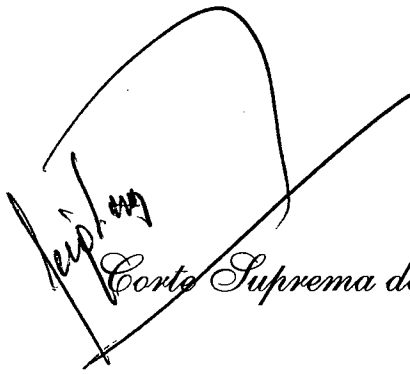
1°) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2°) Que en lo atinente a la declaración de certeza se hallan reunidos en el caso los recaudos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Al respecto es dable señalar que en tanto la acción intentada no tenga carácter simplemente consultivo, no importe una indagación meramente especulativa y responda a un "caso" que busque precaver los efectos de un acto en ciernes, al que atribuye ilegitimidad y lesión al régimen federal, constituye causa en los términos de la Ley Fundamental (doctrina de Fallos: 307:1379; 310:606 y 977; 311:421; 312:1003; 322:1253 y 332:1704, entre otros).

Del examen de los antecedentes acompañados por la actora surge que se encuentran reunidos los requisitos establecidos para la procedencia de dicha acción pues la conducta de las demandadas expresada a través de las resoluciones APN 174/06, 007/08, 008/08 y la resolución 249/08 de la Secretaría de Turismo de la Nación (v. fs. 559/576, 721/724, 725/727 y 779/792 del expediente administrativo n° 000611/2005), coloca a la actora en "un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica", entendiéndose por tal a aquella que es "concreta" al momento de dictarse el fallo (Fallos: 310:606 y 311:421).

3°) Que no existe controversia entre las partes con relación a que la actora es la titular de dominio de un inmueble



Corte Suprema de Justicia de la Nación

en el que se asienta la ex Escuela de Frontera n° 609, con una superficie de dos has., 11 as., 01 cas., individualizado como: "Fracción 'E', Remanente 'R3', Fracción entre Río Paraná e Iguazú, Ciudad y Municipio Puerto Iguazú Departamento Iguazú, Provincia de Misiones, inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble al Folio Real Matrícula N° 3970, Plano de Mensura Registrado en la Dirección General de catastro bajo el N° 20.871, Nomenclatura catastral: Departamento 09, Municipio 43, Sección 01, Chacra 0000, Manzana 0000, Parcela 006 E" (artículo 1° del decreto 904/2005, fs. 26 y 3/5 del expediente administrativo n° 000611/2005).

El referido inmueble está emplazado dentro del Parque Nacional Iguazú, específicamente en la "Reserva Nacional Iguazú" (decreto nacional n° 4524/71; ver fs. 6, 186, 270 y 1, 31, 38, 43, 44, 47, 64, 72, 92, 95, 103, 109, 111, 122, 153, 165, 169, 182, 248, 271, 289, 314 y 559 del expediente n° 000611/2005).

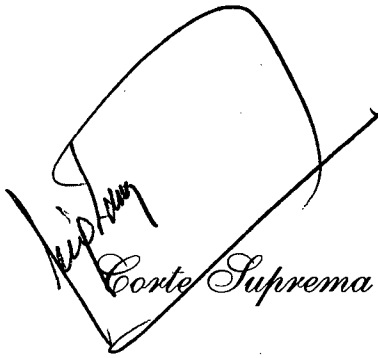
4°) Que la cuestión de fondo consiste en dilucidar si la APN ejerce jurisdicción en el lugar y si, en consecuencia, es competente como autoridad de aplicación de la ley 22.351 para admitir o rechazar el proyecto "Globo Aerostático Cautivo"; o si por el contrario, por tratarse de un inmueble de la provincia tal decisión está fuera de la órbita de su competencia.

5°) Que las constancias de la causa dan cuenta de que el 23 de diciembre de 2002, la APN, el Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Misiones, el Consejo General de Educación de la misma provincia y la concesionaria del Área Cataratas del Parque Nacional Iguazú, suscribieron un convenio por

medio del cual la APN reconoció a la provincia el derecho a efectuar actividades recreativas y educativas en los terrenos de propiedad de ésta, ubicados en la zona delimitada como "Reserva Nacional" del Parque Nacional Iguazú. También la primera se comprometió a autorizar el desarrollo de otras actividades, entre las admisibles por la legislación específica para zonas delimitadas como "Reservas Nacionales", tendientes a la generación de recursos para la sustentabilidad económica de las anteriores, en los espacios complementarios necesarios para la ejecución de tales actividades, cuando tengan inicio, se desarrollen o terminen en instalaciones operadas por la Concesionaria del Área Cataratas (artículo 2°) (fs. 6/7).

6°) Que en esa oportunidad, se puso de manifiesto que era del interés del gobierno de la provincia organizar un plan de turismo educativo para que los estudiantes pudieran acceder al Área Cataratas del Parque Nacional Iguazú y que tal tipo de visitas debería comprender contenidos educativos que la justifiquen. Se señaló que la Concesión del Área Cataratas del Iguazú se fundamentó en razones de interés general manifiesto, relacionados con los objetivos de educación y goce que determina la ley 22.351; por lo que el programa y objetivos de la provincia coincidían con los intereses y fines, tanto de la APN como de la mentada concesionaria.

Asimismo, se dijo que la provincia era la titular de dominio de los terrenos de la ex Escuela n° 609, con un edificio cuyo estado no permitía su utilización como tal, por lo que era de su interés la "puesta en valor de tales edificaciones" en forma paulatina, y al mismo tiempo generar otras actividades que



Corte Suprema de Justicia de la Nación

permitieran sustentar económicamente las refacciones y mantenimiento de tales infraestructuras. Se puso de resalto además el coincidente interés de la APN en la refacción del referido edificio y su rehabilitación para fines interpretativos y educativos e inherentes al Área Cataratas, el que se expuso en el capítulo "Usos Deseados", como proyecto a gestionar y negociar con la Provincia de Misiones en el "Plan de Atención al Visitante al Parque Nacional Iguazú", aprobado por resolución del Directorio 143 del 7 de diciembre de 1999.

Se destacó que dentro del Parque Nacional Iguazú la Provincia tenía el dominio de la fracción señalada, que por encontrarse dentro de la zona delimitada como "Reserva Nacional" no resultaba sujeta a la mayoría de las prohibiciones de actividades que la legislación específica había establecido para los sectores delimitados como Parques Nacionales.

Por último, se puso de resalto que la Provincia de Misiones, en su condición de titular de dominio dentro del sector delimitado como "Reserva Nacional" se encontraba habilitada por la legislación específica para desarrollar actividades de la naturaleza indicada.

7°) Que por el decreto local 904/05, del 10 de junio de 2005, la provincia aceptó la transferencia efectuada por el Consejo General de Educación por resolución 2346/05 del inmueble señalado en el considerando 3° (artículo 1°, fs. 26 y 3/5 del expediente administrativo antes mencionado).

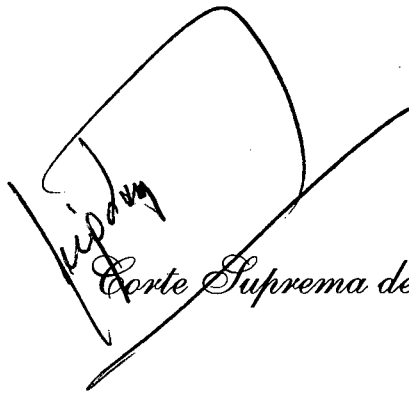
Por los artículos 2° y 3° se facultó a la Dirección General de Tierras y Colonización -Ministerio del Agro y la Pro-

ducción- a otorgar un permiso de ocupación por el término de dos años a la firma "Iguazú Balloon S.A." sobre el inmueble y se estableció que su destino sería el desarrollo de actividades turísticas ejecución del proyecto 'Globo Aerostático Cautivo' en la forma, modo y condiciones establecidas en el Anexo I (el subrayado no pertenece al original).

Por el artículo 4° el Estado provincial puso a su cargo la rehabilitación del edificio de la ex Escuela n° 609 a fin de ser utilizado "principalmente para actividades de educación ambiental". Se dejó sentado que dicha restricción de uso debería consignarse en todos los actos administrativos que se dictasen respecto al inmueble.

En los considerandos se indicó que la Provincia de Misiones, en función de lo establecido en la ley 25.675 ha programado la rehabilitación y utilización de dicho inmueble, para actividades educativas en materia ambiental "complementarias de las currículas escolares". Se agregó que el proyecto "Globo Aerostático Cautivo" permitiría contar con una oferta turística alternativa y ecológica inédita en el país y posibilitaría a su vez la observación panorámica de todo el paisaje de las "Cataratas del Iguazú" con un impacto menor al ocasionado con la operación de helicópteros.

En el anexo I de esa norma se aclaró que el proyecto consistía en la instalación y explotación de un globo aerostático cautivo, con capacidad para transportar a treinta pasajeros, hasta una altura máxima de 150 metros. Se precisó que el aerostato que se preveía instalar era el modelo "Aero 30" y se com-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

ponía de un envoltorio esférico con un volumen aproximado de 5.500 m³ y un diámetro de 22 m, inflado con gas helio. Se señaló que el material del envoltorio era de una base de tejido con varias capas de poliuretano que actúan como barrera de contención del gas helio y como protección de las variaciones climatológicas y las radiaciones ultravioletas.

8°) Que el 15 de junio de 2005, la Dirección General de Tierras y Colonización de la Provincia de Misiones otorgó el permiso de ocupación ya referido, por dos años a la empresa "Iguazú Balloon S.A."; y se estipuló que el permisionario se obligaba a aceptar el precio de venta de la tierra que oportunamente sea fijado por el Poder Ejecutivo Provincial una vez que se hayan cumplido los trámites de rigor y "se adjudicara en venta de acuerdo a las Disposiciones de la Ley Provincial N° 480/74..." (fs. 2, expediente n° 000611/2005).

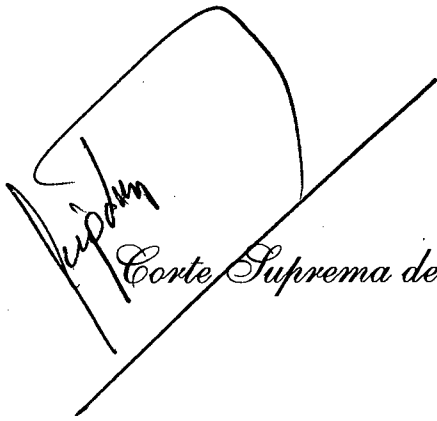
Luego por el decreto 956/06 se modificó el artículo 1° de dicha norma y se declaró que el predio de la ex Escuela n° 609 en el que se instalaría el referido globo aerostático cautivo "reviste carácter inenajenable bajo cualquier tipo de condición o modalidad" (fs. 546, expediente n° 000611/2005).

9°) Que por el decreto provincial 1664/05, del 14 de septiembre de 2005, se dispuso elevar a la Administración de Parques Nacionales para "su aprobación" la propuesta de la firma Iguazú Balloon S.A., así como el estudio de impacto ambiental y evaluaciones técnica y ambiental realizada por los organismos provinciales (artículo 1°, fs. 43 del expediente n° 000611/2005).

En los fundamentos se sostuvo que debía contarse con la "opinión técnica calificada de la APN" y que dicho Organismo, como autoridad de aplicación ambiental en el área, se regía por el "Reglamento para la Evaluación de Impacto Ambiental en Áreas de la Administración de Parques Nacionales".

10) Que el 15 de septiembre de 2005, el Director Nacional de Conservación de Áreas Protegidas elevó un informe al Director de Parques Nacionales en el que señalaba que en otras oportunidades habían desaconsejado este tipo de emprendimientos "en virtud de que se trata de una actividad no comprendida en los documentos que orientan las acciones de manejo para el mediano y largo plazo: Plan de Manejo y Plan de Uso Público". También observó, entre otras consideraciones, la incidencia que tendría en la apreciación visual del lugar (ya que el atractivo principal es paisajístico y el aspecto visual es la característica esencial de éstos) y proponía formar una Comisión Evaluadora interdisciplinaria ad-hoc a fin de evaluar el Proyecto y efectuar una declaración de impacto ambiental; lo que se hizo mediante la resolución 212/05 (fs. 64/65, expediente n° 000611/2005).

El 14 de diciembre de 2005, la citada Comisión realizó su informe y señaló que el proyecto debía cumplir con una serie de condiciones para ser considerado viable dentro del área Reserva Nacional Iguazú, tales como: selección del sitio del proyecto a fin de evitar la afectación significativa de los remanentes del bosque, el uso educativo del globo y la función social de éste, la mitigación del impacto visual y la seguridad, así como la mitigación del impacto sonoro del motor del globo,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

entre otras. Concluyó que si no se cumplían estas condiciones, el proyecto no debería realizarse, toda vez que los impactos podrían ser mayores que sus beneficios (fs. 93/127, expediente n° 000611/2005).

11) Que tras llevarse a cabo diversos estudios, informes, consultas y presentaciones, la APN dictó la resolución 174/06 y rechazó el Estudio de Impacto Ambiental del denominado "Proyecto Globo Aerostático Cautivo" (fs. 559/576, expediente n° 000611/2005).

El citado organismo recordó que en anteriores oportunidades se había impedido la instalación de globos aerostáticos en el Parque Nacional Iguazú "por el impacto visual y paisajístico que provocan, y no constituir, por sí mismos, un atractivo que estimule o incremente el interés para la visitación del área".

Entre las principales objeciones al proyecto se señalaron las siguientes: a) que el estudio de impacto ambiental no se ajustaba a las exigencias y pautas establecidas por el Reglamento para la Evaluación de Impacto Ambiental en áreas de la APN, ya que no se evaluaba el impacto inmediato y acumulativo adecuadamente, ni la "artificialización del paisaje" que provocaría el globo; tampoco se contemplaban alternativas al proyecto, ni se valoraban los aspectos negativos que el emprendimiento podría generar en el Parque Nacional do Iguazú (Brasil); b) el proyecto no cumplía con el objetivo educativo en los términos que planteaba la Comisión; ni tampoco con una función social plena; no respondía a las medidas de mitigación de afectación

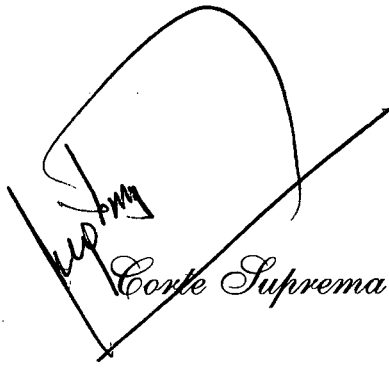
del ambiente y no se acreditaba que el globo pudiera tener efectos disuasivos respecto de los sobrevuelos de helicópteros brasileros sobre el Área Cataratas; c) el proyecto desnaturalizaba los fines educativos tenidos en mira al transferirse la ex Escuela n° 609; d) la habilitación del globo podía debilitar la fuerza de los reclamos de la República Argentina, por el sobrevuelo de los helicópteros brasileños en el Área Cataratas del Iguazú y e) los resultados de la consulta ciudadana eran contrarios a su instalación.

12) Que los recursos interpuestos contra ese acto por la Provincia de Misiones y la firma Iguazú Balloon S.A., fueron desestimados por las resoluciones APN 007/08 y 008/08, respectivamente (fs. 639/649, 651/657, 700/710, 712/724 y 725/727).

En esas oportunidades se indicó que el proyecto estaba orientado a metas meramente turísticas "incumpliendo de tal manera la cuestión social para la cual se cedió el predio de la escuela a la Provincia de Misiones".

El rechazo también se sustentó en que era aplicable la ley 22.351, por lo que la Administración ejercía sus facultades para dictar reglamentaciones y fiscalizar el desarrollo de actividades turísticas en el ámbito de su jurisdicción; bajo la cual si bien se permitía la realización de proyectos comprendidos dentro del concepto de desarrollo sustentable en las zonas de Reservas Nacionales, éstos debían ajustarse a lo establecido en la ley de Parques Nacionales.

Se reiteró que el hecho de que la APN hubiese cedido a la Provincia el predio ubicado dentro del Parque Nacional



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Iguazú, no implicaba la pérdida de jurisdicción en dicho lugar por parte del Organismo.

Por último, se puso de resalto que la resolución que se recurría era congruente con el Plan de Gestión Institucional para los Parques Nacionales, que establecía que las acciones que se realicen en los espacios naturales protegidos (ENP) tendrían como objetivo prioritario la conservación de sus valores naturales y culturales y de los procesos que los sustentan; y que se preservaría el paisaje natural como uno de los principales valores de los ENP y se incorporaría el criterio de mínimo impacto visual para todos los proyectos de infraestructura que se realicen en ellos.

13) Que con posterioridad, mediante la resolución S.T. n° 249/08 la Secretaría de Turismo de la Nación rechazó los recursos que se interpusieron (artículo 94 de la ley 19.549) sobre la base del artículo 18, inciso n, de la ley 22.351, su reglamentación y sus normas complementarias.

En dicha ocasión sostuvo que la APN es la autoridad exclusiva para la autorización, reglamentación de la construcción y funcionamiento de las instalaciones turísticas; y que los actos cuestionados no eran arbitrarios ni ilegales en tanto habían sido dictados en cumplimiento de un deber legal y en el ejercicio de la jurisdicción que le cabía al organismo (fs. 736/750, 754/759, 761/769, 771/778 y 779/792, expediente n° 000611/2005).

14) Que, sentado ello, es oportuno recordar que la ley 12.103 del 29 de noviembre de 1934, por la que se creó la

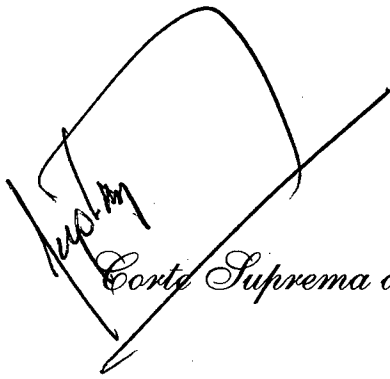
Dirección de Parques Nacionales, creó simultáneamente los parques Nahuel Huapí e Iguazú.

A través de la ulterior ley 14.294 del 10 de diciembre de 1953, se provincializó el entonces territorio nacional de Misiones y fue mediante el decreto-ley 654/58 (B.O. 7/2/1958), que se dispuso expresamente que el Parque Nacional Iguazú continuaría perteneciendo al dominio del Estado Nacional. Ello determinó su condición de establecimiento de utilidad nacional en el territorio de la nueva provincia, en los términos del artículo 67, inciso 27, de la Constitución Nacional [actual artículo 75, inciso 30] (v. también dictamen de la señora Procuradora Fiscal de fs. 352/356).

15) Que tiempo después, la ley de Parques Nacionales 22.351 (B.O. 12/12/80) estableció en qué casos ciertas áreas del territorio nacional podían ser declaradas parque o reserva nacional o monumento natural, y fijó que la autoridad de aplicación era, en ambos casos, la Administración de Parques Nacionales.

16) Que en cuanto al predio en el que se asienta la ex Escuela n° 609, cabe señalar que fue cedido por la Nación a la Provincia de Misiones mediante la ley 21.809 (B.O. 9/6/1978), a fin de mantener y asegurar la continuidad de la prestación de los servicios educativos (v. artículos 1°, 3°, inciso a y los fundamentos de la norma).

Así el referido inmueble fue inscripto a favor del Consejo General de Educación de la Provincia de Misiones mediante escritura pasada ante la Escribanía General de Gobierno de la



Handwritten signature and stamp of the Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Nación el 13 de noviembre de 1984 (fs. 568, expediente n° 000611/2005; y por el decreto local 904/05 se aceptó la transferencia que efectuó el Consejo General de Educación a favor de la Provincia de Misiones (resolución 2346/05).

17) Que el hecho de que el inmueble pertenezca al dominio de la provincia -hecho no controvertido en el caso, tal como ha quedado expuesto-, no obsta a la aplicación de la ley 22.351.

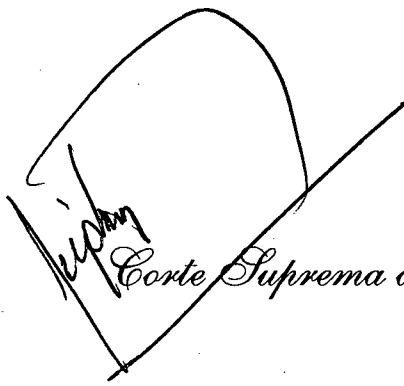
El ejercicio de la jurisdicción que le compete a las autoridades nacionales se sustenta en el hecho de que el bien, se encuentra emplazado en la Reserva Nacional Iguazú, y aquél no se ve limitado porque el bien está en cabeza de otras personas, pues dominio y jurisdicción no son conceptos equivalentes y correlativos (Fallos: 154:312); a tal punto que el Gobierno de la Nación puede tener absoluta y exclusiva jurisdicción, sin necesidad de que los lugares le pertenezcan en propiedad (Fallos: 21:491 y 321:1052) .

18) Que el legislador ponderó la necesidad de declarar como Parque Nacional o Reserva Nacional las áreas del territorio de la República Argentina que por su extraordinaria belleza o riqueza en flora y fauna autóctona o en razón de un interés científico determinado, debían ser protegidas y conservadas para investigaciones científicas, educación y goce de las presentes y futuras generaciones, y atribuyó a la autoridad de aplicación las facultades inherentes al cumplimiento de los fines específicos de ese establecimiento creado en los términos del artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional (v. artículos 1° y 14

de la ley 22.351 y dictamen de la señora Procuradora Fiscal, fs. 356).

En efecto, es la Administración de Parques Nacionales la autoridad de aplicación en la Reserva Nacional, y es a ese organismo a quien la ley le impuso deberes y obligaciones, explícitas e implícitas, con arreglo a los fines de su creación; y entre ellos está la autorización y reglamentación de la construcción y funcionamiento de las instalaciones turísticas (su artículo 18, inciso n), como todas aquéllas que sean herramientas útiles para el logro del fin perseguido en la legislación, cual es la conservación de sistemas ecológicos, el mantenimiento de zonas protectoras del Parque Nacional contiguo en los términos previstos en los artículos 9° y 10 del cuerpo legal en examen.

19) Que en el punto en estudio resulta ilustrativa la nota del Poder Ejecutivo Nacional que acompañó el proyecto de ley, y en la que se puso de resalto con particular atinencia a las normas en examen, que la atribución expresa de competencia exclusiva a la APN, "está destinada a prevenir los graves inconvenientes que se derivan de la superposición de diversas jurisdicciones sobre estos establecimientos que deben ser necesariamente regidos por la autoridad de aplicación de la ley proyectada, porque si bien es cierto que la atención del turismo, es una finalidad muy importante del sistema, no lo es menos que ella siempre debe subordinarse a la conservación de la naturaleza que constituye un propósito de interés público todavía más significativo que el primero, y, si ejercieran su autoridad diversos organismos sobre los establecimientos contemplados en este precep-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

to, podría darse el caso que se produjeran alteraciones en los ecosistemas o en el paisaje natural, al solo efecto de construir o explotar facilidades turísticas, las que siempre deben estar supeditadas al mantenimiento de la intangibilidad de los recursos naturales que resguardan los parques nacionales”.

Finalmente se dijo que “de esta manera, en lo que se refiere a la autorización y reglamentación de la construcción y funcionamiento de las instalaciones turísticas, la complementación entre el turismo y la conservación se produce a través del órgano de aplicación de la ley en resguardo del principio de integridad de los parques nacionales... Con ello, por una parte, se asegurará el cumplimiento de las finalidades esenciales de la ley que son la conservación de la naturaleza en las áreas del sistema, y el disfrute de la misma bajo una regulación que asegure su goce a las presentes y futuras generaciones. De otra parte, se evitarán las perturbaciones que genera la multiplicidad de funciones de distintos organismos administrativos sobre las mismas materias u objetos...”.

20) Que por esas razones es que el artículo 19 de la ley en examen determina que toda entidad o autoridad pública que realice o deba realizar actos administrativos que se relacionen con la “Administración de Parques Nacionales - Atribuciones y Funciones” debe dar intervención al organismo.

21) Que en este contexto legal fue la administración provincial quien requirió la intervención de la APN, y reconoció su jurisdicción; al solicitar la aprobación del proyecto de instalación del “Globo Aerostático Cautivo” y del Estudio de Impacto

to Ambiental -por ser ésta "la autoridad de aplicación ambiental"- (ver decreto local 1.664/05), y al presentarle las correcciones pertinentes, como consecuencia de las observaciones que le fueron formuladas (fs. 1/43 y 147/149, expediente n° 000611/2005).

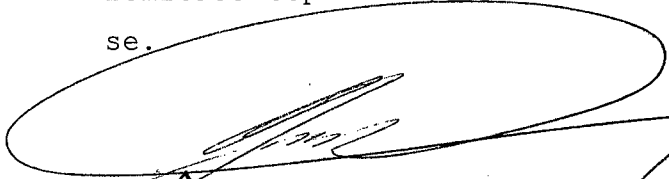
22) Que no hay, entonces, ninguna razón que autorice a desconocer la validez de las resoluciones APN 174/06, 007/08 y la resolución S.T. 249/08 -que se cuestionan en esta litis-, toda vez que fueron dictadas por la autoridad competente. Las razones dadas por las demandadas para denegar el permiso solicitado, que fueron detalladamente incorporadas en los considerandos 11, 12, 13 y 14 precedentes, dan cuenta del ejercicio de los deberes que la ley pone en cabeza de la autoridad federal en tutela de los fines específicos que le fueron encomendados.

23) Que respecto al planteo de invalidez de los artículos 10 y 18 de la citada ley 22.351, debe señalarse de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, que aun cuando los Estados sean dueños de los recursos naturales, (artículo 124, Constitución Nacional), y sólo hayan delegado a la Nación la fijación de los presupuestos mínimos de protección ambiental (artículos 41 y 121, de la Carta Magna), resulta insoslayable que aquellas disposiciones deban aplicarse en el caso, de manera que quede resguardada la previsión contenida en el artículo 75, inciso 30; precepto este último que otorga sustento más que suficiente a la legislación que se impugna y a su aplicación en el caso, en tanto ésta tiende al cumplimiento de los fines específicos del establecimiento.

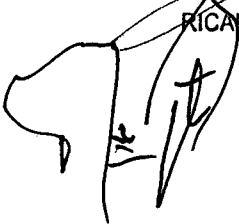
Corte Suprema de Justicia de la Nación

24) Que en mérito a los argumentos también esgrimidos a fs. 30 por la Provincia de Misiones es necesario exponer que la decisión que se adopta -por la que se rechazan las impugnaciones a las distintas resoluciones que impidieron la instalación del "Globo Aerostático Cautivo"- no importa condenar a la esterilidad a un predio impidiendo el desarrollo en el inmueble de la educación ambiental, sino confirmar la legalidad del proceder de la autoridad nacional de aplicación frente al proyecto propuesto, lo que no quiere significar que la provincia, en el ejercicio de las facultades de administración de dicho bien, no pueda presentar propuestas sustentables en el medio ambiente y el fin de conservación del lugar, que sean un proyecto idóneo que consagre el loable propósito de dar en el lugar educación ambiental.


Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Rechazar la demanda seguida por la Provincia de Misiones contra la Administración de Parques Nacionales y el Estado Nacional -Secretaría de Turismo-. Con costas en lo que respecta a la intervención de esa entidad (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) y con costas por su orden en lo que respecta a la participación del Estado Nacional (artículo 1º, decreto 1204/01). Notifíquese, remítase copia a la Procuración General de la Nación y archívese.




RICARDO LUIS LORENZETTI



CARLOS S. FAYT



JUAN CARLOS MAQUEDA



ELENA HIGHTON de NOLASCO

Nombre del actor: **Provincia de Misiones.**

Nombre de los demandados: **Estado Nacional -Secretaría de Turismo- y la Administración de Parques Nacionales.**

Profesionales: **Dres. Fidel E. Duarte; Ángela P. Souza Alexandre; Héctor Nuñez; Adriana B. Villani; Guillermo Borda; José Manuel Ubeira; Claudia G. Molina; Claudia A. Esteban y Gadys L. Azzola.**

Para acceder al dictamen de la Procuración General de la Nación ingrese a:

http://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2012/LMonti/mayo/Misiones_Pcia_M_957_L_XLIV.pdf