

O/X. 17
M 11

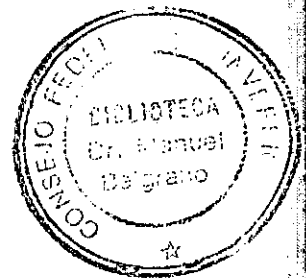
40673

EXPERTO: DR. ADOLFO G. MANSON

*Marco Legal en Areas
de Jurisdicción de
Parques Nacionales
y su Incidencia en las
Provincias Afectadas.*



Neuquén, Diciembre de 1997



Telefax. 099-436086 - 427228 - Juan B. Justo 132 - Neuquén (8300)

EXPERTO: DR. ADOLFO G. MANSON



*Marco Legal en Areas
de Jurisdicción de
Parques Nacionales
y su Incidencia en las
Provincias Afectadas.*

Neuquén, Diciembre de 1997.

Telefax. 099-436086 - 427228 - Juan B. Justo 132 - Neuquén (8300)

INFORME FINAL

El informe final se presenta en el término establecido. El mismo, con sus imperfecciones, intenta ser un aporte en punto a superar en el tema que nos ocupa las posiciones muchas veces antagónicas, que enfrentan a la Nación y las provincias nuevas.

No escapa a nuestro criterio, el hecho cierto que significa la necesidad imperiosa que existe de superar contradicciones propias de ésta época de cambios.

Es el hecho, por ejemplo, que en una sociedad global, y en una época signada por la hipercomunicación, y por lo tanto de tiempos caracterizados por la velocidad en la información y conocimientos, las estructuras tecnoburocráticas de muchos organismos se han quedado cristalizadas en el tiempo, y en consecuencia se dan de bruces con la realidad. El choque se hace inevitable.

No creemos tampoco que el hecho sea casual. Por el contrario, si nuestro tiempo está marcado por el regionalismo y la descentralización, el no acceder a las nuevas formas, y por el contrario mantener y exacerbar el centralismo, no es otra cosa que una clara demostración de lucha por el poder. Y sin una voluntad férrea de cambio que se oponga a lo expuesto por parte de las provincias, el mismo se dará pero contra sus propios intereses y derechos.

ACERCA DE LOS PODERES DELEGADOS

El basamento del art. 121 (ex 104) de la Constitución Nacional que trata sobre los poderes reservados por las provincias, se fundamenta en los antecedentes constitucionales de los Estados Unidos de América del Norte, en cuanto se ha entendido que la reserva de los poderes no delegados a la Nación significa la de "...los derechos de soberanía que los estados provinciales..." tenían antes de la promulgación de la Constitución Federal, y de aquellos poderes que por dicho instrumento no se habían desprendido, limitando de tal forma al gobierno nacional de intentar ejercer los poderes que no le habían sido cedidos.

Pese a ello, y al hecho cierto de que los constituyentes cifraron las esperanzas del federalismo en la disposición analizada, creando el reparto de competencias y el principio de reserva, el avance del centralismo ha sido constante hasta nuestros días.

Y ello, al punto de considerar la doctrina, que correspondería hablar más de una dinámica del federalismo que de una crisis del mismo, con lo que no estamos de acuerdo.

Sin embargo, la enorme masa de temas que ha atraído hacia sí la competencia federal, no se concibe solo por la flexibilidad de la norma en cuestión, sino fundamentalmente por la gran concentración de poder que ejerce el gobierno central, a lo que debe sumarse la deserción de los estados provinciales en punto a la defensa de sus derechos, afectando el equilibrio de la Nación.

No es así, y la realidad nos muestra un cuerpo raquíptico con una cabeza macrocefálica, lo que es agravado por el erróneo sistema electoral adoptado por la reforma constitucional, que contribuye sin duda, a acentuar el desequilibrio, en contra del precepto.

Al respecto señala Bidegaín que lo expuesto no debe implicar "...la renuncia a la posibilidad de conducir el proceso con medidas que prevengan el peligro cierto de la concentración excesiva del poder y refuercen los instrumentos de que disponen las provincias para que no se trasladen al ámbito nacional problemas que podrían ser atendidos eficazmente en el área local o regional, mediante una acción individual y combinada..." (Lecciones de derecho constitucional, Abeledo Perrot, T III, pag. 62)

Lo cierto es que la misma realidad clama la vuelta a un sistema más justo y equilibrado, acorde con los principios que surgen de normas como la que analizamos.

De tal forma deberá establecerse con claridad, sobre la base de que la reserva es la regla y la delegación la excepción, cuales son las diferentes competencias que corresponden a la Nación y cuales

a las Provincias, como también aquellas en que la concurrencia o la concertación se imponen. Será la única forma en que el art. 121 de la Constitución Nacional no quede vacío de contenido.

LAS PROVINCIAS

Según Quiroga Lavié el federalismo argentino es un llamado de la historia que tiende a la unidad mediante el reconocimiento de las diversidades provinciales. Las Provincias han precedido al Estado Nacional en el marco de la constitución histórica de nuestro país; la Nación misma es resultado de la unión de las trece primeras provincias históricas, a las que se les agregaron posteriormente las demás.

Así y haciendo una exágesis del preámbulo de nuestra Carta Magna, podemos señalar que quienes se reúnen en la Convención Constituyente son a) "...los representantes del pueblo de la Nación Argentina..." en Congreso Federal Constituyente; pero lo hacen en función de qué ? b) por voluntad y elección de las Provincias que la componen, a quién componen? preguntamos: a la Nación Argentina; y lo hacen en "...cumplimiento de pactos preexistentes...", el Pilar, el Cuadrilátero, fundamentalmente el de 1831 llamado la Constitución de la Confederación, el Acuerdo de San Nicolás, amén de los diversos pactos bilaterales. Dichos pactos fueron suscriptos entre las Provincias, que a partir de 1810 habían reasumido la soberanía, la representación, pero además el dominio y jurisdicción detentada hasta entonces por la corona española.

Todo lo expuesto ratifica la definición por la cual se há sostenido que las Provincias, son personas de existencia necesaria que conforman el Estado Federal, y que preexisten a la Nación, no ya tan solo cronológicamente, sino en función de la institucionalización de la misma, y de la necesaria igualdad jurídico política entre ellas.

La igualdad antedicha se encuentra garantizada a su vez por normas constitucionales, entre otras, los arts. 3, 5, 13, 17, 28, 31, 75 incs. 15, y específicamente 30, 121, 124 y otros de la C.N.

Pero lo expuesto nos lleva necesariamente a inquirir no solo sobre la igualdad de las provincias históricamente preexistentes a la Nación, sino también a las que nacen con posterioridad, ya sea en virtud del art. 13 CN como del inc. 15 del art. 75 de la CN, y específicamente en éste último supuesto, de los ex territorios nacionales. Y en tal caso, si un acto de la Nación como ente fundante, puede crear en contra de los nuevos Estados una verdadera "capitis diminutio".

CRISIS DE LAS PROVINCIAS

“...Las provincias estan en crisis porque carecen de poder...” Ramón Mercado Luna, Derecho Constitucional, apag. 2, Astrea, 1980)

Esta grave definición se ajusta a la realidad actual de la grán mayoría de los estados provinciales. Pero el error sería “llorar sobre la leche derramada”, en lugar de analizar las causas de dicha realidad, máxime en temas como el que nos ocupa, pués de lo contrario es muy factible que no se encuentren los instrumentos aptos para solucionar el problema.

Ahora bién, ¿ porqué carecen de poder los estados provinciales - máxime en el caso de los ex territorios nacionales -, cuando constitucionalmente se ha previsto la reserva como principio rector del federalismo ? . Las razones, los motivos, las causas, son diversas, pero fuera de simplificarlas, podemos reducir a dos las vertientes que las alimentan: a) El centralismo del estado nacional, cuyo avance, más allá de los poderes delegados a que hace referencia el art. 121 de la C.N. ha sido avasallante en el devenir histórico, y b) El abandono, la apatía, en definitiva la deserción de las provincias, que las llevaron a no asumir en muchos casos sus propias responsabilidades, y pretender descansar en los regímenes de “ coparticipaci_n “ que el poder central les imponía sin mayor oposición. De tal forma, yá sea a través de la lógica intrínseca de los grandes partidos nacionales, cuando nó de las autocracias y dictaduras militares que tanto daño han infligido al cuerpo de la Nación, las autonomías no fueron respetadas, conformándose las provincias con las migajas que recibían del gobierno de turno.

Claramente ha señalado Mercado Luna (op. cit. pag. a4), “...Y todo ésto sin hablar de las imposiciones de la Nación sobre las provincias “ beneficiadas” por sus auxilios económicos. Sin hablar de la resignación del poder de policía o de competencias judiciales. Y SIN MENCIONAR TAMPOCO LA PERDIDA DEL CONTROL Y GOCE DE SUS RIQUEZAS NATURALES ...” , todo ello en contra del reconocimiento del dominio originario a que alude el art. 124 de la C.N..

Frías en “ Comportamiento federal en la Argentina “ (Universidad Nac. de Córdoba) y más tarde en “ Introducción al Derecho Público Provincial”, ha desarrollado y analizado profundamente las tendencias a que aludimos más arriba - centralizadora por un lado y de abandono y deserción por el otro - a la que agrega la modificación de las condiciones socio-económicas como tercer factor. Señala además que “...Las respectivas competencias de la Nación y de las Provincias se han modificado, o por el desarrollo de poderes delegados al gobierno federal o por el abuso centralizador sin adecuada resistencia de las provincias, hasta el punto de que EL SENADO NO ACTUA COMO ORGANO FEDERAL...” .

La característica señalada más arriba se ha profundizado en los últimos tiempos condicionando paradójicamente al núcleo de constitucionalismo federal de la reforma de 1994, al que se opone la realidad cotidiana, y la consecuente contradicción legislativa en nuestro tema, que más adelante analizaremos.

Ahora bien, cuál es la característica distintiva de la formación del Estado Argentino?: a) Desde el punto de vista constitucional, es una federación formada por las provincias que la precedieron; es decir, preexistieron históricamente a la Nación. La C.S.J.N. en fallos 1:170, ha reconocido dicha preexistencia al sostener que "...conservan después de la adopción de la Constitución Nacional todos los poderes que antes tenían, y con la misma extensión, a menos de contenerse en aquel código alguna expresa disposición que restrinja y prohíba su ejercicio...".

¿ Existen acaso diferencias entre las catorce provincias fundadoras y las nacidas con posterioridad al primer período constitucional?: Tan solo la de la preexistencia cronológica, por cuanto las últimas nacen en un pie de igualdad jurídica política con las fundadoras.

En relación a ello Bidart Campos ha sostenido que "...cuando el Congreso crea nuevas provincias, las erige en igualdad de status jurídico y político con las catorce preexistentes al estado federal. La ley de creación no puede disminuir ese STATUS..."; o sea que la integración de los nuevos estados así conformados, lo es en un pie de igualdad con los demás, sin que las leyes de su creación puedan condicionarlas. "...Si bien las provincias nuevas no concurrieron al acto constituyente originario se integran en igualdad de condiciones..." (Bidart Campos, Manual, EDIAR, 1974).

Pese a la realidad que las condiciona, por origen histórico, por vocación política y por definición constitucional, las provincias son estados autónomos que precedieron a la Nación, en tanto herederas directas del poder originario, que hoy, paradójicamente, ha perdido en gran medida.

LOS TERRITORIOS NACIONALES

Conforme la doctrina nacional podríamos definir a los territorios nacionales como vastas zonas que en principio se encontraban fuera de los límites territoriales de los estados provinciales, y por lo tanto merecían la promulgación de una legislación especial,- como especial tal cual se aseveró, es su situación jurídica- que estableciera cual era su verdadera ubicación en derecho, y que relación tenían con el gobierno federal y con las provincias, y que salvo lo dispuesto por el art. 75 inc. 15 de la Constitución Nacional, que en definitiva se refería únicamente a la legislación a crearse al respecto, no existía una normativa especial acerca de los mismos.

Y ello, por cuanto fueron permanente objeto de reclamos sobre su dominio por parte de diversos estados provinciales, en cuanto estos fundaban sus pretensiones en los antecedentes históricos que se remontaban a los tiempos en que Alejandro VI, mediante bula papal, había adjudicado las tierras de ésta parte de América a las coronas reinantes de España y Portugal.

Los reclamos aludidos sobre dichas zonas se fundaban en supuestos derechos de posesión, en cédulas reales, actos de fundación etc...,que tenían las provincias y aún los cabildos - antecedentes de los municipios - y cuyos límites no se encontraban debidamente determinados.

Sostiene al respecto Carlos R. Melo, que "...la cuestión de las tierras pertenecientes a la Nación quedaba aparentemente ligada al problema de la soberanía territorial de las provincias, y a los derechos que éstas invocaran sobre los territorios que aducían suyos..." (Leyes sobre territorios nacionales, Boletín del , Instituto de Historia del Derecho, Fac. de Derecho, UBA).

Lo cierto es que al tratarse de tierras despobladas (en parte), muchas veces inhóspitas, y habitadas generalmente por indígenas, requerían una legislación especial, que superara la situación casi anárquica en que se encontraban en derecho.

Así y luego de diversos intentos legislativos parciales e insuficientes, y en base a la ley del 13/7/ 1787 de los Estados Unidos, específica para el territorio al noroeste del río Ohio, la que fué tomada como fundamento y referencia, se dictó la ley 1532 en el año 1884, que organizó el gobierno y administración de los territorios nacionales con una sabia característica: Los territorios sobre los que legislaba se convertirían en provincias.

Y ello obviamente cuando ocurriera, lo sería según las condiciones especificadas en la norma, en un pie de igualdad jurídico política garantizadas por la Constitución Nacional para todos los estados provinciales.

La citada ley 1532, debida a iniciativa del Dr. Bernardo de Irigoyen, en ese entonces Ministro del Interior, fué la que creó la verdadera organización de los Territorios Nacionales, y fué promulgada el 16 de octubre de 1884. Al dividir los territorios, creó entre otras gobernaciones, la de Neuquén, la que junto con las demás quedó comprendida en la ley del 25 de septiembre de 1871 de subvenciones a la educación primaria, en las condiciones de las provincias más favorecidas.

La ley 1532, establecía el mínimo de población requerida para acceder un territorio nacional a la provincialización a la que tenían derecho. Verificadas las condiciones se declararía provincia a la Gobernación que correspondiera, demarcándose los límites respectivos.

Como hemos señalado, los territorios nacionales eran circunscripciones administrativas del Estado Nacional y como tales carecían de derechos. Sin embargo, es unánime la posición doctrinaria en cuanto a que se trata de verdaderas provincias en potencia, y hasta la propia ley 1532/84 así lo estipulaba, en cuanto que imponía las condiciones en su art. 4º para la provincialización de aquellos.

De tal forma, ha sostenido Marienhoff (Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, pag. 562, Abeledo Perrot, 1995) que "...una vez que dichos territorios se convierten en provincias entran a gozar y poseer todos los derechos de dominio y soberanía que pertenecen a las provincias originarias. Tan es lo resuelto por la Suprema Corte Federal de los EEUU de América y lo aceptado unánimemente por la doctrina..."

Dicho proceso de provincialización partiría de la situación descrita de simples divisiones administrativas bajo jurisdicción del gobierno federal, carentes de personalidad política, hasta que cumplidas las condiciones exigidas legalmente, las provincias que eran en embrión, completarían su transformación en estados autónomos, creadores jurídica y políticamente - aún cuando no cronológicamente - del Estado Federal Argentino, con iguales derechos y obligaciones que las provincias fundadoras. Y entre los mencionados derechos se cuenta como primordial para su existencia, el del irrestricto respeto a su integridad territorial.

Las gobernaciones - Neuquén y otras - llegaron a completar las condiciones para acceder al proceso de provincialización, incluso en fechas anteriores a la creación de organismo alguno de reglamentación de servicios de parques nacionales; pero la dejadez y la incuria de los diversos gobiernos nacionales, impidieron llevar a la práctica lo que sabiamente disponía la ley 1532.

INTEGRIDAD TERRITORIAL

Miguel Marienhoff ha sostenido en relación al derecho de las Provincias a su existencia integral: "...y vá de suyo que el primero y más importante poder retenido por las provincias es el derecho de existir integralmente, es decir en el todo o en sus partes constitutivas. Tal poder retenido está por encima de todo lo que expresa o implícitamente se diga en la Constitución Nacional: está por encima de toda delegación de potestades expresa o implícita efectuada a la Nación...Este derecho a la existencia integral es para las provincias lo que el derecho a la vida es para las personas individuales , derecho que siempre se presupone aunque no se lo mencione, y que en la jerarquía de los atributos jurídicos ocupa el primer lugar..." .

La C.S.J.N. ha sostenido en fallos 178:7 que "...la Argentina es una unión indestructible de estados indestructibles...", lo que equivale a decir que sin el consentimiento provincial no se puede despojar a ninguna provincia de parte de su territorio, bajo pena de grave inconstitucionalidad. Agreguemos que tal como sostiene Quiroga Lavié, el territorio es el ámbito natural de aplicación del derecho, en tanto es uno de los tres elementos esenciales sin los cuales no tiene justificación el estado; los otros dos, como sabemos, son la población y el poder.

Así se ha reputado de inconstitucional la desprovincialización de parte de Tierra del Fuego, a consecuencia de la promulgación de la ley 14.408. y el decreto 12.509/56, y ello aún cuando no había asumido todavía su condición política de provincia.

A ello agrega Ricardo Mercado Luna (op. cit, pag. 16) que "...Así pués, la mínima alteración de los límites provinciales ajena a sus poderes decisorios, afecta su existencia integral como estados autónomos, configurando una clara e incuestionable violación de los poderes no delegados..." (art. 121 CN).

CENTRALIZACION:

Sin embargo, y a tenor de la realidad cotidiana, nuestro federalismo, y en consecuencia el respeto a la integridad de las provincias, queda plasmado en la teoría, pués es desmentido a diario.

Tan es así, que el proceso de centralización, que dicho sea de paso se observa en otras federaciones, se ha convertido en una tendencia permanente que ha desequilibrado de tal manera las relaciones de poder, que ha llevado a autores como Ekmekdjian a sostener que "...se ha destruído el sistema federal, claramente dibujado en la Constitución..." (Manual pag. 345).

Y citando ejemplos de dicho proceso que agrede al núcleo de las autonomías provinciales y en consecuencia al propio federalismo, sostiene "...Así v. gr., la expropiación de bienes del dominio público provincial, la usurpación de facultades impositivas provinciales, la apropiación de los recursos naturales de las provincias por el gobierno central..." (op. cit. pag. 345).

Al respecto Frías ha dicho que "...El modelo federal argentino seguirá sustentándose en la autonomía de las provincias y en la descentralización político administrativa de los Municipios. Pero en adelante, a la intervención creciente del gobierno central en áreas provinciales debe corresponder la participación de las provincias en la administración federal..."

La situación descripta responde a numerosas razones que han sido sintetizadas por diversos autores como el propio Frías y Bidart Campos del siguiente modo:

"...En el derecho constitucional argentino, múltiples factores acusan una centralización. Sin poder pasar revista a todos ellos señalemos:

- a) ...las intervenciones federales...
- b) el régimen impositivo...
- c) los subsidios y aportes a las provincias con fondos del tesoro nacional...
- e) las épocas de facto...
- f) las crisis económicas...
- g) el régimen de leyes contratos...
- i) la intromisión del estado federal en el poder constituyente federal...
- j) la anulación de elecciones provinciales...

I) EL DESAPODERAMIENTO POR EL ESTADO FEDERAL DE PORCIONES TERRITORIALES Y RECURSOS NATURALES DE LAS PROVINCIAS...

- m) la centralización federal de servicios que son susceptibles de división territorial...

n) las políticas y los comportamientos de los partidos políticos nacionales..., etc..." (Bidart. Campos, op. cit. pag. 275 y ss.)

Ahora bien ¿ puede lo descripto caracterizarse como " dinámica del federalismo", como señala parte de la doctrina?. En mi concepto más que de lo expuesto, se trata fundamentalmente de la dinámica del poder que en el caso agrede al núcleo federal y que produce una absorción hacia el centro que debe atacarse con medidas concretas, , más allá de la incorporación de elevados principios a la carta magna y al Derecho Público, tanto nacional como provincial.

¿ Como hacerlo? La respuesta está en conformar una férrea voluntad política des-centralizadora, que con respeto a las autonomías, reclame al parlamento nacional la promulgación de leyes que, derivadas de las incorporaciones principistas a la Constitución Nacional, reglamenten las nuevas figuras y formas, y que el Senado de la Nación, superando meros criterios partidistas, adopte definitivamente su verdadero rol de representante de las autonomías provinciales.

LOS ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD NACIONAL

Podríamos definir a los establecimientos de utilidad nacional, expresando que se trata de enclaves federales situados en territorio provincial, a fin de cumplir un objetivo determinado por la ley. Tal los supuestos de obras y/o servicios del más diverso tipo entre los que se encuentran los parques y reservas nacionales, y cuyo supuesto beneficio alcanza al total de la sociedad.

En realidad como veremos, muchas veces se han convertido en verdaderos cotos injertados en las provincias, cuya corresponsabilidad ante el hecho, no puede ni debe soslayarse.

Como ocurre en muchos casos, el antecedente inmediato del art. 75 inc. 30 de la Const. Nacional (ex 67 inc. 27), es la Constitución norteamericana de 1787, en su art. I sección 8, cláusula 17.

Sin embargo entre su antecedente y la norma local se observaba una diferencia substancial. En efecto; mientras que en aquella se requería la venia o consentimiento del respectivo Estado en que se instalara el establecimiento, en el caso argentino tal expresión de voluntad era aparentemente innecesaria, lo que llevó a un importante sector doctrinario a sostener que el lugar cedido no se federalizaba.

La antigua redacción, y la falta expresa de referencia al dominio y jurisdicción en relación a tales establecimientos, creó innumerables problemas de interpretación con sus consecuencias tanto en doctrina, como en la legislación y la jurisprudencia derivada, dando lugar en consecuencia a posturas excluyentes o nó de la intervención provincial, dudas que eran consecuencia de la poco feliz redacción de la norma en cuestión.

De tal forma, se generaron debates y cambios abruptos en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conforme fueran las relaciones de poder y la conformación del más alto tribunal, dando lugar a posiciones en relación al tema en análisis, que bién pueden calificarse de erráticas.

De tal forma, la necesidad o nó del consentimiento provincial, sumado al alcance de las atribuciones del gobierno federal, con exclusión o nó de la jurisdicción provincial, fué motivo de permanente debate, con olvido en general del respeto debido a preceptos constitucionales referidos a quién correspondía el dominio originario de los recursos y de los inmuebles en cuyos límites se instalaran aquellos establecimientos.

Al respecto sería redundante desarrollar los argumentos en favor o en contra de las posturas asumidas en doctrina, cuanto el devenir cambiante de la jurisprudencia de la C.S.J.N.

Sin embargo es pertinente señalar que las diferentes interpretaciones giraban en torno a dos o tres problemas fundamentales, derivados del olvido o laguna de la propia Constitución Nacional.

a) La necesidad o no del consentimiento provincial para la cesión respectiva,

b) La federalización o no del inmueble afectado,

c) La exclusividad de la jurisdicción nacional, o la concurrencia de las provincias,

d) Consecuentemente, a quién pertenecía el dominio originario, y la afectación o no a la integridad territorial respectiva.

A ello se agrega como se ha dicho, la cuestión del poder, que ha permitido en no pocas ocasiones, confundir lo nacional con lo portuario, produciendo un centralismo exacerbado.

En somera síntesis, podemos señalar que lo expuesto se tradujo en una jurisprudencia confusa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que se plasmó en fallos cambiantes en punto al tema que nos ocupa.

La falta de una legislación adecuada y la ausencia de normas específicas derivadas de la Constitución Nacional, tuvieron como consecuencia decisiones jurisprudenciales ambivalentes y erráticas, cuando no francamente inconstitucionales por parte del más alto tribunal de la Nación.

Así, pese a que la Corte Suprema fué variando hacia posiciones proclives a la concurrencia de jurisdicciones, y en última instancia dictó fallos que se inclinaron a atender el federalismo de concertación, las modificaciones en su jurisprudencia se produjeron "...con sorprendente insistencia en su línea jurisprudencial, complicando cada vez más, ésta cuestión..." (Antonio M. Hernandez, Federalismo, Depalma 1997).

Pese a lo expuesto, la inmensa mayoría de la doctrina, abogó por un cambio sustancial tendiente a corregir lo que en los hechos significó un claro avasallamiento a las autonomías provinciales, con frecuente desmembramiento dentro de sus límites, de porciones de territorio, que agredían groseramente su integridad territorial.

De tal modo y con el peso de su autoridad, se pronunciaron en favor de la tesis finalista, autores

de la talla de Frías, Bidart Campos, Quiroga Lavié, Hernandez, Sagües, Rosatti, y otros, en tanto atendido el objetivo del establecimiento, nada impedía la aplicación de competencias provinciales, que según todos ellos mantenían el dominio eminente.

De tal forma, Rosatti sostiene que la concurrencia de jurisdicciones, se compadecía aún antes de la reforma constitucional, en la letra y el espíritu, con la expresión del art. 104 C.N. (hoy 121), en tanto establece que las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal.

La tesis exclusivista, totalmente minoritaria en doctrina, fué sostenida por jurisprudencia de la Corte, no casualmente durante la vigencia de gobiernos de facto, en contra del llamado federalismo de concertación, único afín con los objetivos constitucionales.

Hemos sostenido que la mayoría de la doctrina se inclinaba desde antes de la reforma, hacia una solución del tema que se compadeciera con la concertación, y sobre todo el respeto de las autonomías provinciales; a ello se agrega que también los más prestigiosos autores se inclinaron mayoritariamente por la necesidad de una reforma constitucional, que contemplara la certeza de que el dominio de las tierras afectadas por establecimientos de utilidad pública, quedaba en cabeza de la provincia en la que estuvieran ubicadas las tierras, sin traspaso de dominio, superando la discusión de la federalización o nó de las mismas.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994, al modificar el ex art. 67 inc. 27, actual 75 inc. 30, puso claridad donde no la había, pues sustituyó las formas de como llegar a declarar un establecimiento como de utilidad pública, adoptando la tesis finalista, tan bien explicada por Bidart Campos.

Al modificarse la redacción, se eliminó el como, es decir el procedimiento de afectación de las tierras necesarias, que estaba limitada a la compra o cesión del lugar por parte de la Nación, permitiendo la nueva norma, al ser más abarcativa, formas más amplias de adquisición, pero a la vez, al armonizar su texto con el de los arts. 13, 121, 124 de la carta magna, imprimió el sello del federalismo de concertación, desechando el llamado dual o confrontativo.

De tal forma, podríamos razonar con Sagües que "...el lugar destinado a establecimiento de utilidad nacional no queda federalizado o desprovincializado...", ésto es, no pasa a ser territorio de la Nación, sino que continúa como territorio provincial, aunque en el la Nación ejerza potestades no solo legislativas...sino también administrativas y judiciales..." (Sagües, Elementos... pag. 303).

En rigor de verdad, existen solo dos hipótesis en que la Constitución admite que las provincias cedan parte de sus territorios, con todo lo que significa en cuanto elemento del Estado, y se encuentran en los casos de los arts. 3 y 13 de la C.N.. Dicho de otro modo, ni con el consentimiento de las legislaturas es factible jurídicamente erigir en el territorio provincial lugares “federalizados” como una suerte de extraterritorialidad “...que implique pérdida de su dominio eminente...” como señala Seisdedos.

La reforma constitucional ha puesto coherencia donde no la había. Es claro ahora, que en las provincias donde se encuentran los establecimientos a que se refiere el art. 75 inc. 30 de la C.N., no pierden su dominio eminente sobre dichas tierras; y es más, mantienen su dominio originario aún cuando puedan compartir la jurisdicción, e incluso haya habido transferencia de la propiedad. Admitir lo contrario le restaría todo sentido al art. 124 y su correlación con el que analizamos, de la Constitución Nacional.

Así entonces, deberá ahora, completarse la tarea, incorporándose las provincias a los nuevos organismos federales a crearse, debidamente regionalizados y descentralizados. Y ello por cuanto, la reforma constitucional, obliga definitivamente a tener en cuenta la voluntad provincial.

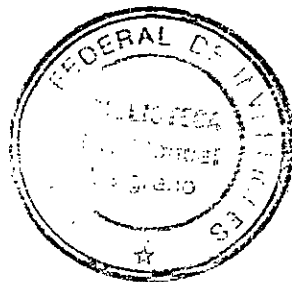
De tal forma, deberán redefinirse los límites de los Parques y Reservas Nacionales, sobre todo en las provincias patagónicas; plasmar ello en acuerdos entre las provincias individualmente y la Nación, que precedan a las cesiones de jurisdicción que correspondan, lo que se deberá hacer conforme a las pautas de cada normativa provincial, alumbrando así la necesariamente nueva legislación específica. Esta a su vez, deberá tomar en consideración los nuevos escenarios regionales, a fin de dotar de equilibrio a las relaciones de poder que nazcan a partir de lo descrito; solo así podrán superarse las antinomias e injusticias del pasado.

De todos modos, en el supuesto del sistema de Parques Nacionales, debe hacerse además, necesariamente la distinción de género a especie, por cuanto para su creación siempre se ha requerido el consenso provincial.

Más allá de la discusión doctrinaria en cuanto a que los establecimientos de utilidad nacional se instalen en tierras provinciales que se federalicen o no, en el supuesto de los Parques y Reservas nacionales rige una obligación que distingue a éstos de los demás, y es la vigencia de la norma que indica que ningún Parque o Reserva situado en el territorio de una provincia se puede incluir en el sistema, si antes la provincia no cede al gobierno nacional el dominio y jurisdicción dentro de sus límites. El citado precepto, que se encuentra inserto en el art. 3° de la actual ley de Parques y es

congruente con lo dispuesto en los arts. 3, 5, 13, 75 inc. 30, 121 y 124 de la C.N., encuentra su origen en el art. 9° de la ley 12.103 no derogado, ni siquiera durante la vigencia de la ley 14.408.

Vale decir, siempre se requirió un acto de voluntad provincial, para ceder aunque sea en parte, porciones de dominio y jurisdicción sobre tierras incluídas dentro de sus límites, sin hacer jamás distingo entre provincias fundadoras o nuevas. No podía ser de otro modo.



6) DOMINIO:

El tema del dominio de los recursos naturales ha sido definitivamente aclarado por la contundente afirmación del art. 124 de la Constitución Nacional, lo que hace ocioso extenderse sobre el mismo.

Sin embargo, y aún cuando quede hecha la distinción entre el dominio y la jurisdicción, conforme lo ha expuesto claramente Pedro J. Frías, y más aún, con la reforma inserta en el art. 75 inc. 30 (ex 67 inc. 27) de la C.N., que inclina definitivamente la balanza en favor de la teoría finalista de los establecimientos de utilidad pública con jurisdicción compartida entre la Nación y las provincias, sin embargo digo, aún así subsisten dudas en el caso de los ex territorios nacionales referidos al dominio de las tierras ocupadas en sus territorios por dichos establecimientos, debido entre otras cosas, a la mora - más de tres años - del Congreso de la Nación en promulgar la legislación necesaria que reglamente adecuadamente los nuevos derechos y nuevas figuras que incorpora la reforma constitucional de 1994.

Por supuesto que ello si bién interfiere en parte sobre la operatividad de los derechos, no obsta a dos cosas de suma importancia: a) que los derechos incorporados existan, y b) Que aún cuando la inactividad del Congreso impide por el momento su reglamentación, al existir los mismos, y en nuestro caso, reconocerse el dominio originario de los recursos naturales, se habilita a las provincias para que puedan reclamar, aún judicialmente, todos los derechos que nacen de dicho reconocimiento, aún en forma retroactiva, pués es el único modo de conciliar lo originario con la primacía nacida del art. 31 de la Constitución.

No debe olvidarse que el derecho originario que ahora se reconoce, y que abarca desde un plano superior al dominio eminente, significa tanto como lo innato, lo natural, lo que procede, en definitiva, lo primigenio.

De allí a sostener que se ha abierto el camino para exigir en nuestro caso que se revea con reconocimiento de los derechos históricos de las provincias nacidas de los ex territorios nacionales, la política federal en lo que hace a sus Parques y Reservas, y que se habilite la vía para reclamar la correspondiente compensación por el no uso, durante tanto tiempo, de parte de sus recursos, mediante la consiguiente regalía ecológica.

Lo expuesto no impide los derechos a que habilita la propia definición de dominio público que nos diera acertadamente Marienhoff al señalar que: "...Es un conjunto de bienes que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, pertenecen a la comunidad jurídica pueblo, hallándose destinados al uso público - directo o indirecto - de los habitantes..."

Al referirse al tema SAGÜES nos recuerda que “...En el territorio de las provincias el dominio eminente es de la provincia respectiva...”

Por todo ello Marienhoff ha señalado que la autonomía de una entidad exige que ésta haya nacido históricamente con potestades propias y originarias anteriores al estado del que forma parte, y que “...las únicas entidades autónomas en nuestro Estado Federal son las provincias...”; la expresión citada fué hecha con anterioridad a la reforma constitucional.

La doctrina ha sostenido y del mismo modo ocurrió en la interpretación que le dieron los constituyentes de la reforma, que el reconocimiento del dominio de los recursos naturales a favor de las provincias, no solo comprende al dominio eminente a favor de ellas, sino también al derecho real de dominio sobre todos ellos.

Así en relación a ello, debemos afirmar con Quiroga Lavié que “...no hay federalismo posible sin recursos propios...” (Const. Argentina comentada, ed. Zavallía, pag. 727, 1997), y que el dominio originario reconocido implica atribuirles el dominio patrimonial sobre los recursos, y agrega que “...se trata del derecho real de dominio sobre dichos recursos, tema silenciado en la Constitución histórica, determinante del aprovechamiento nacional para quedarse con su manejo, sin el consentimiento provincial...No podrían las provincias verse afectadas, sin su consentimiento, en el aprovechamiento de los mismos...”. No obstante es exactamente lo que ocurrió durante mucho tiempo, dando lugar a la sensación injusta de despojo que existe en las provincias patagónicas en relación a la política nacional en lo que hace a sus recursos naturales, y en especial a los Parques y Reservas nacionales que dentro de sus límites, detenta el estado federal.

No se puede, sin contradicción, negar a las provincias las potestades que les corresponden, como titulares del dominio eminente, mientras al mismo tiempo se les reconoce el dominio originario conforme el art. 124 citado.” ...El ecuador de la economía es el que define la suerte de los estados provinciales. La propiedad y administración de los recursos naturales garantiza un presupuesto vital del federalismo...” (Dromi-Menem, E.)

RECURSOS NATURALES Y LOS PARQUES NACIONALES

En irónica coexistencia y en relación al tema, la realidad muestra el contraste entre el desapoderamiento de gran parte de los recursos naturales de las nuevas provincias, y la enfática afirmación del art. 124 de la Constitución Nacional: "...Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio" .

Dominio originario es un concepto de mayor envergadura incluso que dominio eminente (ver Hernandez, Federalismo...Depalma 1997, pag. 114), y éste último según Marienhoff "...es un poder supremo sobre el territorio; vincúlase a la noción de soberanía. Se ejerce potencialmente sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate del dominio privado o público del mismo, o de la propiedad de los particulares o administrados. Como bien se dijo, el dominio eminente es la expresión político-jurídica de la soberanía interna...Se trata en suma de una potestad...; es una facultad de administración sobre las personas y los bienes como expresión de soberanía interna...no reconoce otras limitaciones que las preceptuadas por el ordenamiento constitucional..." (Tratado de Dominio Público - TEA - 1960, pag. 37).

Continúa diciendo Hernandez (op. cit. pag. 114) "...en el art. 124 además de comprenderse el dominio eminente, se reconoce la propiedad de los recursos naturales para las provincias como derecho real de dominio..." Todo lo expuesto ratifica lo sostenido desde siempre por la doctrina y que no se encontraba plasmado legislativa ni jurisprudencialmente: ésto és, el reconocimiento del dominio originario de los recursos naturales sitios dentro de los límites de los estados provinciales, existe aún antes, y sin necesidad de que dicho reconocimiento sea expreso para su existencia.

Ahora bien, sucintamente, ¿ que ha ocurrido históricamente con dichos recursos y en relación a las provincias donde se hallaban situados?.

Es unánime la opinión en punto a que las provincias han sido sistemáticamente despojadas de sus recursos naturales, en aras de un centralismo exacerbado, pero también en buena medida, por su propia inacción y responsabilidad. Y lo que es peor, avalado en numerosas ocasiones por la jurisprudencia del más alto tribunal del país, aunque siempre - irónicamente - reconociéndose el dominio originario de los mismos, en cabeza de los estados provinciales.

Como culminación de dicha política, y ante la sanción del decreto 2284/91, que produjo una desregulación masiva, aún cuando nó descentralización, las economías regionales sin previa adaptación a las nuevas formas, sufrieron impactos durísimos.

Como ejemplo vale citar al decreto 1157/90, que ratificó el pago de regalías hidrocarburíferas, sin referir éstas al precio internacional del petróleo, o la propia privatización de Y.P.F., que se produjo sin tomar en consideración su participación en las áreas petroleras centrales. En suma, un nuevo despojo, sin que siquiera desde el Senado de la Nación se hubieran alzado voces en defensa del interés provincial.

Convengámos pues, que el reconocimiento del dominio de los recursos naturales a que alude el art. 124 de la C.N., posterior a los hechos relatados, significó una reivindicación tardía que plasmaba en la legislación, lo que la doctrina unánimemente reconocía, yá que el despojo sin compensación yá se había producido. Ní que decir del sistema de Parques y Reservas nacionales, que a la par de la falta absoluta de participación provincial, se agrega al hecho de no haber jamás compensado el ataque a la integración territorial de las provincias patagónicas, como que tampoco nunca se abonó la correspondiente regalía ecológica que por derecho corresponde.

Lo expuesto no quita nada a la responsabilidad provincial a que aludiéramos más arriba, que por su claudicación ante los hechos consumados, salvo voces aisladas, y por su dependencia agudizada por los regímenes de coparticipación, no pusieron debida atención para luchar contra el despojo.

A poco que se analice el problema descripto, se advertirá que en relación a los Parques Nacionales, la situación es idéntica.

Aún cuando la reforma a la Constitución Nacional lleva más de tres años de vigencia, el sistema que se encuentra bajo el control de la Administración de Parques Nacionales en las provincias patagónicas, y sobre todo en Neuquén, no ha merecido modificación alguna, pese a los reclamos y propuestas de aquellas.

En efecto, no solo no se modificó absolutamente nada, sino que por el contrario, los intercambios de opiniones en búsqueda de una nueva política de concenso y objetivos comunes, provocaron respuestas tales como el inicio de acciones judiciales ante la C.S.J.N. por parte de la Administración de Parques Nacionales, la que priorizó la discusión sobre un supuesto dominio sobre tierras provinciales, confundiendo su propio rol, por sobre el objetivo común, cual és, sin dudar, la re-creación en punto al art. 124 de la C.N. de un sistema nacional de Parques, Reservas y Monumentos Nacionales, que armonice la preservación con el desarrollo sustentable de la comunidad, en un marco no dominado por la tecnoburocracia, que se caracterice por ser integrado y descentralizado.

Así entenderemos de una vez, que la falta de participación provincial a la par que inconstitucional, deslegitima cualquier política en relación a los recursos naturales, - renovables o nó - existentes en sus territorios.

Por supuesto qué, una nueva política, deberá contemplar en legítima compensación, las regalías que correspondan a favor de las provincias por la explotación de dichos recursos, máxime cuando en el pasado lo fué sin su participación.

NEUQUEN:

¿ Que distingue a Neuquén de las demás provincias nuevas en ésta relación ? Nada más ni nada menos que el hecho que se encuentra afectada compulsivamente por un establecimiento de utilidad nacional en el 10 % de su territorio más rico, sin que nunca se haya contemplado su propio interés, tal como lo exige la propia C.S.J.N.

A tal punto ha llegado ésta especie de " statu quo" no deseado, que autores de la talla de Pedro J. Frías lo han denominado " el contencioso Neuquén".

Todo ello se tradujo en dislates tales, como la decisión de declarar inconstitucional a la ley 769 de la Prov. del Neuquén, porqué ejerciendo su propio dominio eminente en el marco de la autonomía provincial, Neuquén había creado una Municipalidad de tercera categoría en la Villa El Chocón, en donde se encontraba una represa hidroeléctrica custodiada por la Gendarmería Nacional, es decir en un establecimiento de " utilidad nacional".

Ahora bién: ¿ cual fué el destino de dicho " establecimiento": ni más ni menos que su privatización ; ¿ cuando dejó de cumplir su objetivo de utilidad nacional para que así sucediera?: nunca se sabrá; ¿ cuando se consultó a la provincia afetada, contemplándose su interés ? : nunca.

Este verdadero paradigma de la injusticia no hace sino reproducir en su máxima expresión, lo ocurrido en Neuquén y en las demás provincias nuevas, nacidas de los territorios nacionales, lo que para ellas és un despojo.

En el caso de los Parques y Reservas Nacionales tal situación se agrava, por cuanto ninguna de las provincias afectadas, recibe compensación alguna por la injerencia que lastima su integridad territorial, mientras vemos por otra parte, que abundan los actos de " reparación histórica ", o los "fondos" que

como el conurbano, crean diferencias irritantes.

Todo ello es producto, de la gran diferencia existente en las cuotas de poder efectivo de quién así decide y quién debe soportarlo. De allí las crisis y el desequilibrado desarrollo de provincias y regiones.

Sin embargo la reforma constitucional de 1994, ha venido a instalar un nuevo marco - ¿ sólo teórico ? - que puede significar el inicio de un proceso de cambio, que abre a no dudarlo expectativas, aún con contradicciones.

El citado art. 124 de la C.N. contiene dos de los elementos que recrean la esperanza, y ellos són: La regionalización, con descentralización de funciones, y El dominio originario para las provincias de sus recursos naturales. No obstante, lo expuesto puede ser neutralizado por el hecho cierto de que hasta ahora nada ha cambiado en la realidad, y que llamativamente, el sistema de Parques Nacionales ha sido excluído expresamente de las previsiones de la ley 24.629, cuyo único justificativo residiría en la no privatización del sistema.

**8) DOCTRINA DE FACTO.
A PROPOSITO DEL D.L. 654/58.**

Hemos visto que la reserva a que alude el art. 10 de la ley 14.408 de tierras que se encuentran dentro de los límites de las nuevas provincias, en los tres años siguientes de promulgada la ley, debía efectuarse, conforme la norma, mediante LEY DEL CONGRESO DE LA NACION, y que aún así resultaba claramente inconstitucional en cuanto vulneraba la igualdad jurídico política de las provincias al limitar su integridad territorial, y de tal forma atacaba al núcleo de autonomía en contra de varios arts. de la Constitución Nacional, deviniendo entonces en irrazonable (art. 28 CN), en cuanto ley injusta y formalmente ilegítima (art. 31 CN).

En relación a lo que ha dado en llamarse doctrina de facto, podemos señalar la existencia de matices en doctrina, pero es indudable que todos los autores parten del análisis de la ilegitimidad de origen de la legislación emanada de gobiernos de esa índole.

Así, desde la postura de Bidart Campos, quién nos informa acerca de la convalidación o abrogación de las normas nacidas del facto, hasta la posición de autores como Mercado Luna para quién los decretos leyes - o leyes de facto - están en absoluto desprovistos de legitimidad constitucional, y de tal forma "...los gobiernos de facto carecen de atribuciones para fijar los límites interprovinciales, siendo absolutamente inválidas tales pretensiones..." atento que si en épocas constitucionales se trata de atribuciones limitadas del Congreso, "...más aún habrán de serlo en los períodos de facto, cuando se ejercen imprópiamente las facultades legislativas..." op. cit. en índice. pag. 25/27)

Creemos sin embargo, que el criterio más adecuado es aquel que distingue validez de eficacia. Al respecto señala Ekmekdján (Manual de la Const. Argentina pag. 42) que "...hacer coincidir la eficacia (concepto de facto) con la validez (concepto de jure) sería tanto como pretender que el sistema jurídico constitucional contuviera al mismo tiempo, postulados contradictorios, es decir, que fuera inconsistente..."

La diferencia radica en que lo constitucional puede hacer coincidir la eficacia con la validez, lo cual es legítimo, mientras que el facto nunca le podría agregar validez y por lo tanto legitimidad a lo eventualmente eficaz. Lo contrario tal como lo señala Ekmekdjian sería pretender que el "...sistema jurídico constitucional contuviera al mismo tiempo, postulados contradictorios..."

Con toda razón, coincidimos al afirmar que más allá de la necesaria seguridad jurídica, la "eficacia" así pretendida está afuera o más allá del ámbito de resguardo jurídico y constitucional; de ella no nacen derechos adquiridos, sino que a lo sumo pseudo obligaciones que nacidas de un gobierno de facto, carecen de la necesaria legitimidad de origen. Por eso señala el mismo autor que "...En modo alguno se

puede invocar la estabilidad de actos emanados de un gobierno de facto con argumentos constitucionales, por cuanto ello entrañaría una incoherencia epistemológica”.

Enfáticamente el nuevo art. 36 de la Constitución Nacional, señala que los actos de fuerza contra el orden constitucional y el sistema democrático, son insanablemente nulos.

Un detalle que ha sido pasado por alto, nos dá la pauta de la ilegitimidad de la llamada legislación de facto; es el hecho que “...Los decretos de necesidad y urgencia que dicta el poder ejecutivo asumiendo competencias del Congreso que éste cumple con forma de ley - y que se volvieron tan frecuentes desde 1989 - apareja una flagrante violación al principio de legalidad, lo que viene a sumarse a similar transgresión a la división de poderes organizada por la constitución. Competencias que requieren ley no pueden ser ejercidas por vía de decretos presidenciales, los que tampoco pueden modificar o derogar leyes...” como sostiene Bidart Campos. Más aún podemos decir cuando el que pretende ejercer dichas atribuciones es un gobierno de facto.

Esta clara afirmación, - hoy unánime en doctrina - con el agregado del principio del art. 36 de la C.N. fulminan de nulidad la práctica de los decretos leyes, emanados de los gobiernos de facto, y por lo tanto son aplicables al DL 654/58, que transgrede en triple dimensión al orden legal, al atacar simultáneamente a los principios de legalidad (art. 19 CN), de razonabilidad (art. 28 CN), y de supremacía de leyes (art. 31 CN), y ello por cuanto a) no emana como “ ley del Congreso “, exigencia natural y específica en el caso (art. 10 de la ley 14.408), b) porque a la transgresión formal, se le suma la falta de contenido de justicia, que se opone a lo arbitrario y significa utilizar el medio idóneo para alcanzar el fin justo, y c) y al agredir la supremacía ínsita en el art. 31 de la CN, en cuanto y tanto se pretenden modificar principios y derechos de índole constitucional mediante un decreto ley emanado de un gobierno de facto.

LA RAZONABILIDAD

La doctrina ha sostenido sin fisuras que el acto irrazonable que por ello es además arbitrario, contiene defectos que lo convierten en inconstitucional. La regla de la razonabilidad es sustancial al derecho y por ende a la vida social, y es la base del principio del debido proceso sustantivo.

Lo expuesto significa que no solo no basta que en el gobierno de la ley, esta emane formalmente del órgano con competencia para ello, sino que además es indispensable que ella tenga un contenido

de justicia. De tal forma incluso, respetará al haber agregado razón suficiente al contenido formal, la supremacía ínsita en el art. 31 de la Constitución Nacional.

Si además como hemos visto, lo justo y por lo tanto razonable, es la adecuación correcta del medio elegido al fin que se busca, en el caso, no hay nada más arbitrario e injusto que la promulgación del llamado Decreto Ley 654/58, que además salió a la luz, cuando la Provincia del Neuquén no solo había sancionado su propia Constitución acorde con la nacional, sino que ya se encontraba institucionalizada, y con sus límites configurados conforme a la cesión que de todos ellos había efectuado la Nación mediante las escrituras correspondientes.

Además, como señala Bidart Campos (Tratado pag. 363) "...la razonabilidad se controla judicialmente como contenido de todos los actos y funciones del poder, leyes, reglamentos, actos administrativos, sentencias, etc...".

De tal forma, podemos sostener con Medrano que respetaremos el principio de supremacía inserto en el art. 31 de la C.N., cuando la promulgación de los actos legislativos lo sea por los órganos indicados para tal fin - Congreso Nacional en el supuesto - pero que además sean adecuados, mediante un contenido justo, al objetivo final, respetando el núcleo del derecho que se restrinja u ordene, lo que lo convertirá en razonable; así la norma que se sancione, será consecuente con la Constitución.

**LAS PROVINCIAS NACIDAS
DE LOS TERRITORIOS
NACIONALES Y LA CREACION DEL
SISTEMA DE PARQUES Y RESERVAS**

a) Pequeña introducción acerca de los recursos naturales.

¿Que son los recursos naturales ?; conforme la Administración de Parques Nacionales lo son "...todos los productos de la naturaleza que aparecen en forma de minerales, plantas, animales, suelo, agua, meteoros, acumulaciones de restos orgánicos, así como toda manifestación interna o externa de la tierra que sea suceptible de ser aprovechada..."

En general entonces, se trata de aquellos bienes de la naturaleza que el hombre puede utilizar, considerándose a la tierra "...el recurso de los recursos..." (Mario F. Valls, Recursos Naturales, pag. 174, Abeledo Perrot, 1994).

Si ello es así, y aceptando que entre dichos recursos, los hay tanto renovables como no renovables, es que se ha pretendido desde el Estado - tanto nacional como provincial - legislar procurando proteger aquellos recursos, utilizándolos y administrándolos prudentemente, objetivo común a cualquiera de las dos jurisdicciones.

De tal modo, desde la propia Constitución Nacional hasta la legislación específica, se han promulgado normas que en nuestro tema tienen como objetivo fundamental protegerlos, y en nuestro caso, aquellos que conforman los Parques y Reservas llamados nacionales, a fin que se cumpla en relación a los recursos panorámicos y escénicos el fin básico de preservación, y la posibilidad que la sociedad toda pueda disfrutar de ellos. **LOS PARQUES, NEUQUEN Y LAS PROVINCIAS PATAGONICAS**

Desde la promulgación de la ley 12.103 de 1934 nacida bajo la iniciativa de Ezequiel Bustillo, hasta la actual 22.351, promulgada durante un gobierno de facto, la normativa sancionada al efecto, puso de manifiesto los objetivos señalados más arriba.

En 1933 fué promulgada la ley 12.103 que creaba la Dirección Nacional de Parques Nacionales, obviamente muy posterior a la sanción de la ley 1532 de 1884, y al derecho de Neuquén y de las demás provincias nacidas de los territorios nacionales de ser declaradas provincias según lo estipulado por ésta última norma.

Sin embargo y previsoramente, la ley 12.103, contenía un principio general elemental, en su art. 9, que se mantuvo en cada una de las leyes - aún las de facto - que la reemplazaron (actual art. 3 ley 22.351). Y es aquel que establece que los Parques Nacionales se forman con las tierras que las respectivas

provincias ceden. Vale decir que es necesario un acto de voluntad del Estado que corresponda para la afectación de la tierra al fin de " utilidad nacional", a los efectos de alcanzar el objetivo fijado en la norma; y dicho acto voluntario, debe seguir los pasos legales que fijen tanto la Constitución provincial, como las normas legales internas.

Así y todo, se llega a la década de 1950, en la cual se pone término a la injusticia, promulgándose sucesivamente las leyes 14.037, 14.294, y la ley 14.408, de creación de las Provincias del Chaco, Misiones, y Neuquén, entre otras. Pero, - siempre hay un pero - la misma ley de creación, creaba mediante una pseudo reserva, un claro ataque a principios constitucionales, que nacía de un olvido imperdonable. El no advertir la vigencia de aquel art. 9 de la ley 12.103, no derogado en ningún momento. Pero vayamos en orden.

El art. 10 de la ley 14.408 dispuso el traspaso al dominio de la nueva Provincia de Neuquén, de los bienes situados dentro de los límites territoriales de la misma, pertenecientes tanto al dominio público como privado de la Nación, y las tierras fiscales en las mismas condiciones, con excepción de aquellos que fueran destinados a un uso o servicio público nacionales, en cuyo caso debía efectuarse reserva adentro de los 3 años de promulgada la norma, mediante ley del Congreso, y en olvido, no solo de preceptos que hacen a la integridad territorial, a la " garantía federal", y a la igualdad jurídico política de los estados provinciales, sino también, del precepto aludido del art. 9 de la ley 12.103, lo que convertía a no dudarlo, a la reserva, en un ataque directo a garantías constitucionales. Podemos sostener que en la práctica, se transformó en una confiscación que agredió brutalmente al principio de integridad territorial, ya que además, afectó a más del 9 por ciento de la zona más rica de la Provincia del Neuquén sin causa, creando un verdadero estado dentro de sus límites.

Hay más. Consecuente con la ley de su creación, y en consonancia con el art. 5 de la C.N. que le otorgaba la llamada " garantía federal", la nueva provincia procedió a su propia institucionalización, promulgando incluso su Constitución, sancionada el 28 de noviembre de 1957, y en la que se encuentran definiciones y principios relacionados con el tema que nos ocupa, tanto en su preámbulo, como en los arts. 1, 2, 4, 101 inc. 12 y 13, 245 y 246, reclamando específicamente en resguardo de su autonomía, por las invasiones sobre sus derechos y patrimonio, "...por considerarlas violatorias de la organización federal que la Constitución Nacional establece..." (art. 2 in fine).

La ilegítima reserva a que hemos aludido, inserta en la ley 14.408, trajo como consecuencia, la promulgación por el gobierno de facto instaurado en 1955, la sanción del llamado Decreto Ley 654/58,

mediante el cual se pretendió dar visos de legalidad a la usurpación y ataque a la integridad territorial de la Provincia, “ reservando” manu militari el dominio y jurisdicción, en violación a toda la normativa vigente, y a los procedimientos derivados de ella, máxime cuando ya se había configurado la institucionalización y status de la provincia de Neuquén, así como de otras nacidas de los ex territorios nacionales.

Debe quedar en claro, que aún cuando dicha reserva se hubiera ejercido mediante la promulgación de una ley emanada del Congreso de la Nación, no por ello dejaba de ser inconstitucional, porque aún así, violaba normas y procedimientos específicos señalados por la Constitución Nacional, como el establecido en el art. 67 inc. 27, actual 75 inc. 30, de la CN, y en detrimento de los arts. 3, 5, 13, 121, 124 y cc. de la CN, y significaba ni más ni menos el cercenamiento sin causa del territorio provincial, sin consentimiento por parte de la Provincia afectada. Por mucho menos, Bidart Campos, Sagues y otros prestigiosos tratadistas han señalado la inconstitucionalidad del ataque a la integridad territorial en el caso de Sta. Cruz, y ello cuando aún la misma no había configurado su institucionalización.

En referencia al tema, Sagues señala (Elementos de Derecho Constitucional, Ed. Astrea, pag. 301) que “...la cuestión es compleja, porque durante los gobiernos de facto, el Estado Argentino ha asumido una estructura unitaria, al caducar las autonomías locales. Parece absurdo que en tales etapas, se resuelvan problemas relacionados con la funcionalidad del Estado...” máxime sí “...la decisión resulta inconstitucional por razones de fondo (arbitrariedad, irrazonabilidad, etc...) conforme lo señalado...”, “...un sector de la doctrina ha considerado que teniendo tales gobiernos caracter precario, no pueden resolver esos conflictos definitivamente, como lo indica el art. 75 inc. 15 de la C.N....”

No es todo: Los Parques Nacionales son, en el concepto de la Constitución Nacional, “ establecimientos de utilidad nacional”. En tal sentido, y conforme al viejo art. 67 inc. 27 de la CN, se requiere la “ cesión o venta” de las tierras pertinentes, para su afectación definitiva a los fines del establecimiento.

Más allá de la amplitud que se les dá a ambas palabras - compra y cesión -, las mismas requieren un acto voluntario de la provincia afectada, la que a su vez, deberá cumplir bajo pena de nulidad, con los actos que su propia Constitución y legislación aplicable, marquen al efecto.

Convengamos que existe otra posibilidad: la aplicación del instituto de la expropiación. Pero ello requiere no solo la afectación, sino además, la previa indemnización, hechos nunca producidos. Aún si

así fuera, nunca podría haberse producido sobre casi el 10 % del territorio provincial, en su zona más rica, sin mengua de derechos elementales, pues ello la hubiera transformado en confiscación, lo que en los hechos se produjo.

Sagues sostiene al respecto, (op. cit., pag. 302) que si la expropiación vulnera el principio de integridad territorial - ello refiriéndose al tipo de establecimientos del art. 75 inc. 30 - "...devendría inconstitucional (El art. 17 por ende, debe compatibilizarse con el art. 13 de la CN) y discutible así en el ámbito judicial..."

Que se trata de establecimientos de los citados por el art. 75 inc. 30 de la CN, no caben dudas. Al respecto, y en relación a los Parques Nacionales, en la Convención Constituyente de 1994 (ver Diario de Sesiones, pag. 3854) ante una propuesta de introducir como regla constitucional, la admisión de las provincias afectadas en la administración de aquellos, el miembro informante de la comisión aclaró que el inciso 30 del art. 75, contemplaba tal posibilidad, por lo que su inclusión expresa era redundante.

En reafirmación de lo expuesto, la citada Convención incluyó en el nuevo art. 124 "in fine" de la CN, la afirmación siguiente; "...corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio", lo que implica según el miembro informante, el distinguido tratadista Dr. Antonio Hernandez, "...tanto el suelo como el subsuelo, el espacio aéreo y el litoral marítimo.." "...los recursos renovables o nó..." (Diario, op. cit., pags. 3864 y 3868).

Cabe agregar que, conforme jurisprudencia de la C.S.J.N., anterior a la reforma constitucional de 1994, y doctrina hoy uniforme (ver Bidart Campos, Sagues, Quiroga Lavié, Luder, Luqui, Bidegaín, etc...) las tierras ocupadas por los citados "...establecimientos...", no se federalizan, ya que el procedimiento no es el establecido por el art. 13 de la CN, sino el derivado de los inc. 15 y 30 del art. 75 del mismo cuerpo. Y ello trae lógicamente como consecuencia, que no hay pérdida de dominio, ni traslado del mismo, sino que a los fines del establecimiento de utilidad nacional, existe para la provincia, una merma de jurisdicción, pues se crea un ámbito compartible, en tanto no se obstaculicen dichos objetivos, lo que en nuestro caso, dista de la intención provincial.

Lo contrario llevaría a la enormidad de considerar posible, la intrusión de un estado dentro de otro estado", contrario a natura, y que incluso no se vé siquiera reflejado en los mapas políticos nacionales de la provincia del Neuquén.

" Resulta inadmisibles concebir el nacimiento de un estado provincial, que no vaya acompañado

del elemento esencial de su integridad territorial. Sin perjuicio de que luego ejercitando sus potestades constitucionales practique eventualmente las cesiones que estime convenientes...” Rodolfo Medrano, “ Los Parques Nacionales”, U.N.C., pag. 82, con prólogo del Dr. Pedro J. Frías).

En el mismo orden, podemos sostener, que en el caso de los estados provinciales más antiguos, estos se desarrollaron sin que existiera menoscabo a sus derechos de integridad territorial, y con respeto, en caso de cesión o desmembramiento de parte de su territorio, de los procedimientos establecidos. Así, y en función de la cláusula a la que aludieramos más arriba, la Provincia de Salta, mediante dcto. ley 4559/73, cedió al Estado nacional las tierras necesarias para la creación del Parque Nacional Baritú. “... El art. 13 de la Constitución Nacional prevé la incorporación de nuevas provincias. El art 5 fija las pautas institucionales y les garantiza bajo esas condiciones, el goce y ejercicio de sus instituciones. Por su parte, el art. 121 sienta el principio de que las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal. Todo ello, conforma un contexto jurídico sin fisuras, del que está excluída la posibilidad de tratamiento diferencial entre Estados nuevos y Estados preexistentes...” (Medrano, op. cit., pag. 83).

El autor citado nos sigue diciendo respecto del origen de los nuevos estados provinciales, y en relación a los poderes expresamente reservados por las provincias, que la Nación no puede “...revertir la esencia de su origen institucional, atribuyéndose mayores facultades que las que se le confirieron. Entre otras limitaciones, está imposibilitada de afectar los elementos fundamentales de los Estados provinciales: población, territorio y poder...Opinamos que no debe confundirse la atribución del Estado Nacional de crear nuevas provincias, que tiene una significación estrictamente...fundacional, con la de erigirse, por el hecho de ser órgano fundador, por encima de las facultades del órgano constituido, llegando al extremo de lesionar los elementos que hacen a la esencia de la autonomía...”La Nación con facultades delegadas y de excepción...” no puede “...adjudicarse el dominio de parte de territorio provincial ya delimitado, porque carece de la delegación respectiva para apropiárselo...” (op. cit., pag. 85).

Conforme el art. 31, la Constitución Nacional no jerarquiza cualquier ley, sino aquellas dictadas en su consecuencia, lo que implica que toda norma no ajustada a los principios constitucionales carece de virtualidad en el orden de prelación establecido por aquella norma, y consecuentemente debe reputárselo de inconstitucional, y así declararlo por el Tribunal competente, que para el caso es la C.S.J.N. Es el supuesto del llamado Dto. Ley 654/58, en cuanto éste tiene la “virtud” de atacar simultáneamente numerosos principios y garantías derivados de diversos arts. de nuestra carta magna.

La reserva a que alude el art. 10 de la ley 14.408, cuya consecuencia fué el inconstitucional DL

654/58, se hizo en olvido no solo de normas constitucionales, sino que dejó de lado el hecho de la vigencia del principio sostenido por el art. 9 de la ley 12.103, que indica que la creación de un Parque Nacional nace mediante la previa cesión - por los mecanismos legales y constitucionales correspondientes - de las tierras afectadas, por parte de la Provincia que corresponda. Y nó de su dominio, sino de la porción de jurisdicción que corresponda, a los fines del establecimiento.

De tal modo la secuencia correcta hubiera sido: a) Creación de las nuevas provincias en igualdad jurídico política con las anteriores (arts. 3, 5, 13, 75 inc. 15 CN; b) Eventual cesión de tierras a favor de la Administración de Parques Nacionales, pero tan solo de la porción de jurisdicción que correspondiera para sus fines, sobre las mismas, en cuanto establecimiento de utilidad pública nacional, pués el dominio y la porción de jurisdicción que corresponda, se mantiene en cabeza de la Provincia respectiva (conforme jurisprudencia de la CSJN, derivada del ex. art. 67 inc. 27 y doctrina actual art. 75 inc. 30 y art. 124 CN). Nunca en estos casos las provincias pierden la titularidad del dominio: prueba de ello es que hasta las planillas catastrales de todas las tierras que existen dentro de los límites de la Provincia del Neuquén, se encuentran en poder de la misma, a consecuencia de las leyes de su creación; c)Inclusión de las tierras cedidas en el sistema de Parques Nacionales, tal cual lo señala con acierto Rodolfo Medrano.

Lo contrario significaría atacar el plexo de la CN, dejando sin efecto la garantía federal inserta en el art. 5 “ in fine” CN, que cubre “...a nuestro juicio dicha integridad territorial, a tenor del principio...que surge de los arts. 3 y 13 (CN)...” (Bidart Campos - Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino, Ed. Ediar, pag. 207). Y en relación al caso como el que nos ocupa, afirma el autor citado que “...En el derecho constitucional material se ha producido una grave mutación (inconstitucional) que ha habilitado al estado federal a disponer en varios casos y materias de la integridad territorial de las provincias...”

(Bidart Campos, op. cit. pag. 258).

REGIONES:

Se puede sostener con Rosatti (Tratado de derecho municipal, Rubinzal-Culzoni, T I, pag. 149) que región es un "...área territorial caracterizada por elementos que le confieren cierta homogeneidad..."

El art. 124 de la C.N. autoriza específicamente a las provincias a crear regiones, limitando sus funciones a un objetivo concreto: el desarrollo económico y social. Dice así: " Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines".

Lo específico, más allá de interpretaciones doctrinarias en cuanto a su alcance, es que las regiones a crearse no pueden tener organismos con facultades de decisión política, que continúan a cargo de las provincias.

Ello ha querido responder a dos características: a) que en nuestro caso los órganos naturales de decisión política son las provincias, y b) que si bien éstas se distinguen unas de otras, existe un fuerte sentimiento general de nacionalidad.

Sin embargo, la limitación observada en la C.N. podría trabar la necesaria descentralización de funciones mediante su regionalización, lo que en nuestro caso seguramente, equilibraría aunque más no fuera en parte, el centralismo pronunciado que nos caracteriza.

A diferencia de nuestra realidad y consecuentemente lo establecido por la Constitución Nacional, Europa se distingue por la formación de lo nacional desde lo regional.

Así, fueron verdaderos estados regionales con muy fuertes características propias los que dieron nacimiento, unificándolas, a diversas naciones europeas.

Tales los casos de Alemania e Italia, mientras que España conforma un estado nacional con muy fuertes regionalismos con decisión política propia en sus regiones a través de estatutos de autonomía.

Las fuentes en nuestro caso surgen primordialmente en el derecho público provincial, y en el caso de las provincias patagónicas su origen es constitucional.

Santa Cruz (arts. 47 y 52), Chubut (arts. 15 y 99), Rio Negro (art. 10), Tierra del Fuego (art. 1), y Neuquén (art. 236), prevén expresamente el supuesto regional, y en diversas oportunidades se han reunido para tal fin.

Este permanente anhelo fué plasmado finalmente, los días 25 y 26 de junio de 1996, en Santa Rosa, La Pampa, con la creación, en el marco del art. 124 de la C.N., y las Constituciones Provinciales, de la Región de la Patagonia, conformada por las provincias ya nombradas y la de La Pampa, mediante el Tratado Fundacional de la Región Patagónica, que crea el indispensable marco interjurisdiccional.

Mediante el tratado aludido se reconocen dos Sub regiones: Patagonia Norte y Patagonia Sur.

Establece a la asamblea de gobernadores, como instancia máxima de conducción política de la región (art. 3°).

Reconoce al parlamento patagónico en cuanto expresión de la voluntad integradora de la región, y de los poderes legislativos provinciales integrantes de la región.

Busca como objetivo general proveer lo necesario para el desarrollo humano y el progreso económico social de la región, mediante el fortalecimiento de las autonomías provinciales en la determinación de las políticas nacionales, en la disponibilidad de sus recursos naturales y el acrecentamiento de su potencial productivo "...conservando la existencia de beneficios diferenciales que sostengan el equilibrio regional...".

A los efectos de cumplimentar las obligaciones nacidas de la Constitución Nacional como también de las provinciales, el tratado, por sus arts. 6 y 7, será sometido a la aprobación de las respectivas legislaturas, y puesto en conocimiento del Congreso de la Nación.

Entre los antecedentes de regionalización, pueden citarse las fallidas experiencias de facto, como la llamada ley 16.964 de septiembre de 1966, creadora del sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo, que divide al país en regiones, con ese autoritarismo característico de los gobiernos de fuerza, al teorizar sobre realidades que desconocen, y cuyos resultados por lo general, son muy pobres.

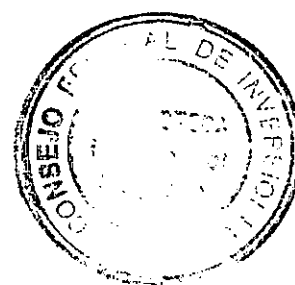
Puede citarse también el dictámen a favor de la regionalización, del Consejo para la Consolidación de la Democracia, que induce a ella con formas adjetivas, reservando los niveles de decisión política a las provincias en tanto estados autónomos.

Prestigiosos autores como Frías y Hernandez, han sostenido que "...En la Argentina la Provincia sigue siendo el nivel de redistribución de poder que mejor se conforma a una economía de escala y nó

solo por razones tradicionales. Es el cuerpo "intermedio" por excelencia, el único interlocutor del Estado Nacional. La región es la nueva oportunidad, en cambio, de un acercamiento de escala entre la Provincia y la Nación que permitiría...dar a la política nacional la triple dimensión del país como totalidad, como complementación de regiones y como unidad indestructible de unidades indestructibles" (Introducción al Derecho Público Provincial, Depalma, 1980, pag. 145. Pedro J. Frías).

En rigor, la creación de regiones tiende a reforzar el federalismo, respondiendo más a realidades concretas que a divisiones meramente políticas. Así lo han entendido quienes más se han acercado al tema, incluyendo los pocos proyectos existentes al respecto.

Y aún cuando en general se subraya el carácter de interlocutor adjetivo sin niveles de decisión política, lo cierto es que la tendencia hacia la regionalización es un hecho, que en nuestro caso puede redefinir y equilibrar el federalismo y la distribución del poder en nuestro país, sin olvidar que éste último se conquista, nunca es concedido, y hoy se encuentra peligrosamente concentrado.



**LOS NUEVOS ESCENARIOS.
REFORMULACION DEL FEDERALISMO**

¿ Existen nuevos escenarios?, o por el, contrario las aparentes mutaciones nos ofrecen más de lo mismo, en dosis más pronunciadas. Veamos.

No hay dudas y se ha dicho yá, que el mal de la macrocefalia, se profundiza hacia la periferia y es de suma gravedad en nuestro país.

Basta señalar al respecto, que los últimos censos nacionales ratifican que en 0,1 % del territorio se concentra el 37,5 % de la población, consecuencia del proceso brutal de urbanización - no planificada - en nuestro país, a partir de que la migración extranjera se radicó especialmente en los centros urbanos, a lo que se sumó la migración interna que en forma escalonada llegó a producir "...un notable caso de macrocefalia, comparable a pocos en el mundo..." (Roque Ferraro, El desarrollo regional argentino, Plus Ultra, citado por A.M. Hernandez, Federalismo, Depalma, 1997, pags. 86/87).

Sin temor a equivocarnos podemos sostener que, como siempre, la tendencia ha sido hacia el centro del poder, y hacia el "puerto".

Lo expuesto no es modificado por las inquietudes que en sentido contrario surgen de los distintos niveles de discusión académica o doctrinaria, o de los estamentos que aún cuando responden a distintas posiciones ideológicas, se encuentran alejados del dogmatismo.

Así la Convención Constituyente de Santa Fé-Paraná de 1994, tendió evidentemente a fortalecer mediante la creación de nuevos institutos, el federalismo de concertación, en contra del dual o confrontativo.

La discusión y el debate tendieron a responder las inquietudes nacidas de la realidad, comprendiendo la necesidad de la descentralización de funciones y mejor distribución del poder.

Sin embargo, paradójicamente, fué en dicha convención en la que al reformarse el sistema electoral, se debilitó aún más si cabía, a las provincias con menor densidad demográfica y desarrollo relativo. Compárese en relación a su cantidad de población, cual es el peso específico en la escena nacional de un solo partido del connurbano bonaerense, como es La Matanza, con el que puedan tener todas las provincias patagónicas; y ello mas allá de la riqueza de sus recursos naturales.

Es qué la respuesta está en el hecho de que cuanto más nos alejamos del poder, la discusión se hace más libre y sin condiciones, y por ende con conclusiones más acertadas, seguramente; y cuando más nos acercamos a aquel, la discusión en cualquier caso está más condicionada, es más dogmática,

y las resoluciones derivadas, estarán teñidas por los intereses de quienes posean más poder. De allí que en el plano teórico y doctrinario, se plasme mediante normas como el art. 124 de la C.N., el dominio originario de los recursos naturales en cabeza de las provincias, mientras como viéramos, las resoluciones sobre los mismos, afectando a las economías regionales, fueron tomadas inconsultamente, con anterioridad.

De allí también, que se modifique el sistema electoral, que bajo la bandera atractiva de la elección directa del Presidente de la Nación, desequilibra aún más el poder, en contra de las provincias menos poderosas, haciéndolas más dependientes de la voluntad del poder central.

Lo expuesto, lejos de ser pesimista, pretende acercarnos a la realidad, para comprenderla y modificarla positivamente.

Debe ponerse el acento en ello, por cuanto no es consecuencia de un complejo de inferioridad provinciano, aún cuando éste existe y habrá que superarlo.

Pero la única manera de levantar la vista en búsqueda de objetivos justos y equitativos, es mediante la comprensión y posterior modificación de una realidad que en definitiva, es perjudicial para toda la Nación.

No es casual así, que la ley 24.269, llamada la segunda reforma del estado, excluya específicamente a los Parques Nacionales de sus presuntos beneficios.

¿ Como descentralizar entonces; como desburocratizar?; ¿ como dar mayor autonomía a las Intendencias?, en definitiva, ¿ como dar la participación que se promete, y a que tienen derecho las provincias afectadas en los organismos que administran sus recursos naturales?, si en contra de lo dispuesto por las normas de la carta magna, se alza una realidad que la contradice.

Es menester que entre otras cosas, las provincias exijan el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Nacional, promoviendo la declaración de inconstitucionalidad de la legislación que se le oponga, exigiendo al parlamento nacional la legislación que reglamente el ejercicio de los nuevos derechos, y reclamando al Senado y a sus miembros, a representar efectivamente a las provincias, asumiendo un rol que supere su procedencia partidaria; promoviendo en definitiva el federalismo de concertación con el que todos en teoría, estamos de acuerdo, pero al que la realidad del poder contradice cotidianamente. De tal forma tenderemos a crear esos nuevos escenarios que hoy, desafortunadamente, no existen.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Podemos sintetizar las conclusiones en los puntos que siguen, y en función de todo lo que se ha expuesto más arriba, no sin antes advertir que sin una clara voluntad política que ponga en práctica los preceptos constitucionales, y que contenga a la vez la reivindicación legítima de las aspiraciones de las provincias, el equilibrio de poder, la descentralización en lo atinente al tema, con más la compatibilización entre el respeto a los recursos naturales y el desarrollo sustentable de las comunidades locales:

1.- Es irrazonable e ilegítima y en consecuencia inconstitucional, la reserva efectuada por el art. 10 de la ley 14.408;

2.- Es más irrazonable e ilegítima, y en consecuencia inconstitucional dicha reserva, si como en el caso, no se efectuó mediante el mecanismo prescripto - ley del Congreso de la Nación - sino a través de un decreto ley, cuya nulidad debe declararse;

3.- Es irrazonable e ilegítima, y por lo tanto inconstitucional la reserva antedicha, si se efectúa luego de que las provincias, y Neuquén sobre todo, se institucionalizaran, promulgando su propia constitución de conformidad con el art. 5 de la Constitución Nacional.

4.- Es inconstitucional una norma que crea brechas insalvables - contraria a preceptos constitucionales - entre provincias nuevas y antiguas, afectando las autonomías y la integridad territorial de aquellas.

5.- Es insanablemente inconstitucional y por lo tanto nulo, un decreto ley - el 654/58 - y el propio art. 10 de la ley 14.408, cuando ni siquiera respetan normas específicas de la materia, como es el caso del art. 9 de la ley 12.133.

6.- Es irrazonable promulgar una ley - la 24.629 - que elimine de sus posibles beneficios, a los Parques Nacionales, manteniendo estructuras burocratizadas, evitando su descentralización efectiva, conforme la visión moderna y verdaderamente eficaz de las nuevas administraciones.

7.- Es imprescindible la descentralización del sistema de Parques y Reservas Nacionales, en procura de una mayor eficiencia del mismo.

8.- Es necesaria y legítima la participación de las provincias en los niveles de decisión y ejecución, en la Administración de Parques Nacionales, por tratarse de la explotación de recursos naturales dentro de los límites de sus territorios.

9.- Se hace imprescindible lo expuesto en el punto anterior, en cuanto es el único camino en nuestro tema, de hacer efectivo el mandato del art. 124 de la Constitución Nacional.

10.- Consecuentemente deberá promulgarse una nueva legislación que incorpore, a la par que lo expuesto, los modernos postulados en la materia, respetando los procedimientos y las normas previstas tanto en la Constitución Nacional cuanto en las provinciales.

11.- Atento lo expresado en el punto 10, y en función de la regionalización incorporada en la C.N., la región patagónica como ente interjurisdiccional creado por las provincias que la componen deberá proponer:

a) La creación de una unidad de gestión que con representación de todos los sectores afectados tenga como objetivos:

1.- La descentralización efectiva de la política y estructuras de los Parques y Reservas Nacionales.

1.1.- La redefinición de los Parques y Reservas Nacionales, y Monumentos naturales.

1.2.- La cesión conforme el procedimiento previsto en las constituciones provinciales y nacional, de las tierras necesarias al efecto.

2.- La creación de un nuevo organismo que otorgue participación efectiva en todos los órdenes - de administración, deliberación, decisión y ejecución, a las provincias afectadas, y en función de la importancia porcentual de tal afectación.

3.- Autonomía efectiva a las Intendencias que el nuevo organigrama determine necesarias.

4.- Generar políticas de asentamientos efectivos en las áreas protegidas que, con un concepto moderno, permita y promueva el desarrollo sustentable de las comunidades establecidas en ellas, con respeto irrestricto de las normas de preservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

5.- Promover políticas activas que tiendan a formular y difundir una efectiva participación de la comunidad en relación a los objetivos del nuevo organismo federal.

6.- Elaborar conjuntamente con los cuerpos técnicos provinciales, políticas de corto, mediano y largo plazo, que tiendan a consolidar el logro de los objetivos específicos.

7.- Derogar toda normativa, y en general, legislación, que se oponga a los fines descritos.

8.- Promulgación de la nueva legislación imprescindible, consensuada entre la Nación y las provincias, y que logicamente, surja del cuerpo natural, éste es el Congreso de la Nación, y las Legislaturas provinciales.

Por lo demás, hacemos nuestras las conclusiones y recomendaciones, que en el punto 7.3 de su magnífico trabajo, produjera el Ing. Alberto J. Sierra, bajo el título "Diseño de estrategias de acción en áreas bajo la Administración de Parques Nacionales", para el Consejo Federal de Inversiones.

INDICE

I.- INFORME FINAL	Pag. 2
II.- ACERCA DE LOS PODERES DELEGADOS	Pag. 4
III.- LAS PROVINCIAS	Pag. 7
IV.- CRISIS DE LAS PROVINCIAS	Pag. 9
V.- LOS TERRITORIOS NACIONALES	Pag. 12
VI.- INTEGRIDAD TERRITORIAL	Pag. 15
VII.- LOS ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD NACIONAL	Pag. 19
VIII.- DOMINIO	Pag. 25
IX.- RECURSOS NATURALES Y LOS PARQUES NACIONALES	Pag. 28
X.- DOCTRINA DE FACTO. A PROPOSITO DEL D.L. 654/58	Pag. 33
XI.- LAS PROVINCIAS NACIDAS DE LOS TERRITORIOS NACIONALES Y LA CREACION DEL SISTEMA DE PARQUES Y RESERVAS	Pag. 37
XII.- REGIONES	Pag. 44
XII.- LOS NUEVOS ESCENARIOS. REFORMULACION DEL FEDERALISMO	Pag. 48
XII.- CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	Pag. 51