

# PODER LEGISLATIVO



PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,  
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR  
REPÚBLICA ARGENTINA

## LEGISLADORES

**Nº: 328**

**PERIODO LEGISLATIVO: 2021**

**Extracto:**

**BLOQUE M.P.F PROYECTO DE LEY RATIFICANDO QUE LA ISLA DE LOS ESTADOS , ISLA DE AÑO NUEVO E ISLOTES ADYACENTES DECLARADOS RESERVA PROVINCIAL ECOLOGICA Y TURISTICA EN ARTICULO 54 DE LA CONSTITUCION PROVINCIAL Y EL ARTICULO 107 DE LA LEY PROVINCIAL 272 INTEGRAN EL DOMINIO PUBLICO DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO**

Entró en la Sesión de: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Girado a la Comisión Nº: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

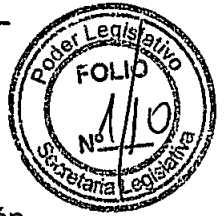
Orden del día Nº: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

PROY CTY 328/21

Ushuaia, 2 de Septiembre de 2021

Fundamentos:

Com 1



**Señora Presidente:**

Los fundamentos del presente proyecto de Ley serán exteriorizados en cinco ejes primordiales que se detallan a continuación:

**1. Dominio Público Provincial.**

Enseñó el maestro Pedro J. Frías, en su clásica actitud didáctica, que el dominio se ejerce sobre las cosas, mientras que la jurisdicción se ejerce sobre las personas. Debemos partir por deslindar entonces no sólo la *iuris dictio* que vincula a la Provincia con la Isla de los Estados y demás islas del sector -objeto de un desarrollo posterior- sino por especificar las razones de derecho que en este punto en particular, han determinado, desde tiempos inveterados, la incorporación de la Isla de los Estados, la Isla de Año Nuevo e Islotes adyacentes al régimen de dominio público del otrora Territorio Nacional y actual Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

En materia de relación entre las personas -humanas o jurídicas- y las cosas o bienes, si bien la libertad de apropiación privada de éstos por aquellas -sujeta a los supuestos que legalmente correspondan- es la regla, existen numerosas situaciones en las que el Estado, como persona jurídica de carácter público, motivado en razones de interés general, excluye del tráfico jurídico privado bienes determinados o determinables, ejerciendo sus potestades exorbitantes a dicho efecto, mediante mecanismos que el orden legal establece.

Ya en el derecho romano la distinción entre bienes de dominio público y privado era visible -las cosas públicas o *ager publicus*- que por regla se encontraban fuera del comercio y sujetas a prerrogativas en favor de la autoridad pública -uso, goce, demarcación, deslinde, vigilancia, poder de policía, servidumbres, etc.-, aunque podían ser en algunos supuestos objeto de

Dr. Pablo Gustavo YILLEGAS  
Legislador M.P.F.  
PODER LEGISLATIVO

restringidos negocios jurídicos -base de los permisos o concesiones- (Cuadros, O. Dominio del Estado. RDA 2015-97, p. 235).

Como señala este autor, es la influencia romana la que permea el derecho continental en la Edad Media donde particularmente aparece la figura en el derecho francés, señalándose la revisión del instituto -por emergencia del liberalismo burgués imperante- tras la Revolución de 1789, donde si bien en lo inmediato y por aquella influencia se abolieron las normas regulatorias del dominio nacional (hasta entonces de la Corona), al sancionarse el Código Civil galo o Código Napoleón (1806) se establece un régimen excepcional de dominio público que recupera algunas características del esquema anterior, aunque en el marco de un nuevo paradigma político, jurídico -constitucional y legal-, económico y social.

Explica al respecto uno de sus más brillantes exégetas: "El dominio público o de administración consiste en la facultad especialmente encargada de gobernar y administrar las cosas que, por las leyes, están sujetas al uso de todos, y cuya propiedad no es de nadie. El dominio privado, o, en otras palabras, el dominio de la propiedad consiste en el poder que tiene todo individuo de gozar y disponer de su propiedad de acuerdo con las leyes; y como este poder sólo puede aplicarse a lo que nos pertenece, hay que decir que el derecho de propiedad es en sí mismo la causa del dominio privado (Proudhon, V., Tratado de dominio público, 1843, p. 63, citado por Cuadros O., ob. cit.). El criterio francés fue seguido por países como España o Italia, y también por el Código Civil Argentino aprobado por ley 340.

El artículo 235 inciso "d" del Código Civil y Comercial actualmente vigente en la República Argentina, manteniendo en sustancia el criterio del Código de Vélez (artículos 2339 y 2340), establece como pertenecientes al dominio público, entre otros, a "las islas formadas o que se formen en el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental ...". En este punto, empero, se actualiza el criterio, al incorporarse la zona económica exclusiva y la plataforma continental.

Sin perjuicio de ello, el Código aprobado por ley 26.994, realizó otros aportes a la categoría del dominio público. Como se ha señalado,

su inclusión dentro del régimen de los "bienes", lo saca de la específica órbita de los derechos reales -a diferencia de la metodología empleada por el Código derogado-y lo erige como un concepto general aplicable a todas las ramas jurídicas (Molina M., Incidencia del Código Civil y Comercial de la Nación en el régimen de dominio público, LLGran Cuyo 2018, 1.).



Por otra parte, el encabezado del artículo 235, realiza una genérica apelación a "lo dispuesto por leyes especiales" que permite incorporar nuevos elementos o bienes dentro de este régimen. Y el artículo 237 establece que: "La Constitución Nacional, la legislación federal y el derecho público local determinan el carácter nacional, provincial y municipal de los bienes enumerados en los dos artículos 235 y 236" (los subrayados nos pertenecen), admitiéndose expresamente la factibilidad respecto a que un régimen de derecho público subnacional se articule con las normas nacionales, dentro del ordenamiento jurídico argentino, para determinar el status de cada bien en particular, si ello fuera indispensable para asegurar el destino de éstos, cuando las circunstancias así lo determinen.

En materia de dominio público, la doctrina encuentra de manera casi unánime, cuatro elementos inequívocamente considerados: subjetivo (voluntad del legislador), objetivo (satisfacción del interés general, imposibilidad de la apropiación por particulares), teleológico (finalidad) y normativo (incorporados en un marco jurídico -afectación-). Las características principales de estos bienes son las siguientes: se los considera inalienables o inajenables (de interpretación menos amplia que la inalienabilidad, pues para la doctrina podría admitir que el bien sea gravado), imprescriptibles, inembargables, de uso general o común, etc. El artículo 237 del CCC indica que "Los bienes públicos del Estado son inajenables, inembargables e imprescriptibles. Las personas tienen su uso y goce, sujeto a las disposiciones generales y locales".

En cualquier caso, los bienes de dominio público no pueden ser objeto del tráfico jurídico mercantil (acto nulo de nulidad absoluta), no pueden ser reivindicados, ni pueden ser objeto de medida cautelar alguna. Insistimos, el ordenamiento jurídico argentino admite la coexistencia de regulaciones nacionales y provinciales en la materia, que, en tributo a la

“autotutela administrativa” (Molina M., ob. cit.) consagrada por el régimen de que se trata, podrán determinar el elenco de bienes que conforman el espectro del dominio público de cada órbita, establecer los mecanismos para recuperarlos sin tener que recurrir al Poder Judicial, conformar los mecanismos de control o vigilancia sobre los mismos y establecer las sanciones que aplicarán directamente ante el incumplimiento, por otros actores públicos o aún privados, del régimen que se establezca.

La posibilidad de que las provincias determinen su régimen de dominio público, “responde al reparto de competencias que surge del art. 121 y también del art. 75, inc. 12, CN” (Lara, A. Más allá de la responsabilidad del Estado: reflexiones sobre el impacto del proyecto de unificación del Código Civil y Comercial de la Nación en el Derecho Administrativo”, DJ 23/7/2014, p. 1). Señala la autora citada que las voces que se alzan en contra de esta visión, además de omitir la consideración de los artículos mencionados, no tienen en cuenta la “nueva visión exigida por la reforma constitucional que ha ratificado el dominio de las provincias sobre sus recursos naturales en el art. 124 y ha incorporado el mandato contenido en el art. 41 que le confiere la posibilidad a la Nación de dictar normas de presupuestos mínimos” (Lara, ob. cit.), concluyendo en que “el art. 124 ha robustecido en forma evidente el poder de las provincias sobre sus propios recursos naturales. En este nuevo esquema creemos que cuando se trate de recursos naturales de propiedad de las provincias, tienen el poder de efectuar esa determinación normativa” (Lara, ob. cit.)

En este punto, debemos referirnos al dictamen 23/2020 de la Fiscalía de Estado de la Provincia, recaído en expediente 42/2020 caratulado “S/Solicita intervención con respecto al Decreto Nacional N° 929/16”, originado por presentación articulada por el vecino Adrián Gustavo de Antueno, en la que se plantea que la denominada “Reserva Natural Silvestre Isla de los Estados y Archipiélago de Año Nuevo” creada por dicho acto administrativo suscripto por el Poder Ejecutivo Nacional, implicaba una afectación al patrimonio provincial.

Señala la aludida pieza suscripta por el organismo de control, que “se encuentra fuera de discusión que la Isla de los Estados y la Isla de Año Nuevo conforman parte del territorio de la Provincia de Tierra del

Fuego”, conforme los precitados artículos 121 CN, 75 inc. 15 CN, 23.775 y sus modificatorias y su antecedente inmediato, el Decreto-ley 2191/57, que restableció el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida a Islas del Atlántico Sur y rigió hasta la definitiva provincialización.

Es sobre esta base (que luego desagregaremos y ampliaremos) que la Isla de los Estados, expresamente incluida dentro del plexo que componía el antiguo Territorio Nacional y actual Provincia, que la Convención Constituyente de la Provincia sanciona, dentro del capítulo inherente a las Políticas Especiales del Estado -un mandato específico a los Poderes públicos que la misma Convención está conformando- un artículo relativo a la Ecología, que reza:

**Artículo 54.-** El agua, el suelo y el aire, como elementos vitales para el Hombre, son materia de especial protección por parte del Estado Provincial. El Estado Provincial protege el medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y aprovechamiento y resguarda el equilibrio de los ecosistemas, sin discriminación de individuos o regiones. Para ello dictará normas que aseguren:

- 1 - La eficacia de los principios de armonía de los ecosistemas y la integración, diversidad, mantenimiento y recuperación de recursos.
- 2 - La compatibilidad de la programación física, económica y social de la Provincia, con la preservación y mejoramiento del ambiente.
- 3 - Una distribución equilibrada de la urbanización en su territorio.
- 4 - La subsistencia de las especies de flora y fauna autóctonas; el control del comercio e introducción y liberación de especies exóticas que puedan poner en peligro la diversidad específica, los ecosistemas y la producción agropecuaria.
- 5 - La determinación de responsabilidades y la aplicación de sanciones a toda persona física o jurídica que contamine el ambiente, en especial con derrames de hidrocarburos de cualquier origen.
- 6 - La promoción de acciones tendientes a la protección de la población contra la contaminación atmosférica y los efectos de la radiación

ultravioleta excesiva derivada de la depresión de la capa de ozono estratosférica.

7 - La asignación prioritaria de medios suficientes para la elevación de la calidad de vida en los asentamientos humanos. Declárase a la Isla de los Estados, Isla de Año Nuevo e islotes adyacentes, patrimonio intangible y permanente de todos los fueguinos, "Reserva Provincial Ecológica, Histórica y Turística" (el subrayado es nuestro)

Esta "declaración" (que no es programática sino claramente operativa, con efecto plenamente resolutivo) es crucial, y no debe entenderse pronunciada en un contexto estanco o aislado del profundo contexto en el cual se produce. Mucho menos, tomarse como un párrafo suelto que deba reproducirse o interpretarse en forma separada al *totum* que conforma el artículo completo.

La defensa del patrimonio natural y cultural de la Provincia comprende el señalamiento de una categoría jurídica específica para la Isla de los Estados y demás islas e islotes de referencia, cuál es su nominación como reservorio de interés ecológico, histórico y turístico, que presupone la constitución implícita (o en todo caso la ratificación implícita de esa condición, ahora en la dinámica que la creación de la nueva Provincia determina) de un régimen de dominio público para el espacio de que se trata, apareciendo en el caso los cuatro elementos señalados supra como características de aquél.

El precepto mencionado, debe entenderse armónicamente interpretado junto a otras cláusulas constitucionales provinciales: artículos 1 (autonomía provincial), 2 (límites territoriales y espacios marítimos y aéreos que por derecho le corresponden), 5 (inciso 1, federalismo de concertación y 2, ejercicio de las potestades provinciales que no obstaculicen el cumplimiento de los objetivos de utilidad nacional en los lugares transferidos por cualquier título al Gobierno Federal), 25 (derecho al goce de un medio ambiente sano), 81 (dominio sobre recursos naturales y rol de la Legislatura en el dictado de leyes de protección de ese patrimonio), 105 inciso 24 (competencia en el dictado de leyes en defensa de la ecología y del medio ambiente)

Estas cláusulas se dictan en vigencia de la Constitución Argentina de 1853-60, lo que como veremos incide tanto en lo que se refiere a las cuestiones atinentes al dominio, como también en las que tienen que ver con la jurisdicción. En el primero de los supuestos, las normas fueguinas explican una interpretación del texto constitucional, en el sentido que ratificará el constituyente en la Reforma de 1994 en el artículo 124. En el segundo, sobre lo que luego ampliaremos específicamente, recoge la visión de que la competencia ambiental era de resorte provincial o local, por constituir una materia no delegada al Estado Federal, tal como se reconoció posteriormente en la sentencia de la CSJN "Roca c/Provincia de Buenos Aires" -la sentencia es de 1995 pero los hechos son anteriores a la reforma de 1994-, también citada por la Fiscalía de Estado de la Provincia, que en el campo que nos ocupa, no se altera puesto que el nuevo artículo 41 de la CN, que consagra una jurisdicción ambiental compartida no prevé compromiso o contradicción alguna en relación a las potestades ejercidas por el poder constituyente provincial en su oportunidad.

Posteriormente (1996), se promulgó la Ley provincial 272, que crea el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas, constituido "por todas las áreas naturales protegidas bajo jurisdicción provincial, planificadas y creadas sobre bases científico-técnicas, como un sistema integral que responda a los objetivos de conservación perseguidos" -artículo 2º-, que además de establecer un conjunto de previsiones en relación a las diferentes categorías, entre las cuales se encuentra la de "reserva", dentro de las categorías de "áreas destinadas a uso no extractivo y rigurosa intervención del Estado" -artículo 24, punto 1-b, "reservas de conservación de la naturaleza"-, "áreas de aptitud productiva controladas técnicamente por el Estado -diversas categorías señaladas, artículo 24, punto 2-a y 2-b-, y "áreas de interés mundial" -artículo 24 punto 3, "reserva de biósfera". Además, se establecen obligaciones de administración y uso para las distintas categorías y numerosas cuestiones instrumentales.

En lo que se refiere a las "Áreas provinciales protegidas preexistentes", se indica en el artículo 107 de la Ley provincial 272: "Las áreas provinciales protegidas existentes a la sanción de la presente ley podrán ser



recategorizadas tal como se indica en el título III, capítulo I, art. 24, a excepción de la 'Reserva Provincial Ecológica, Histórica y Turística' que comprende la Isla de los Estados, Isla de Año Nuevo e islotes adyacentes, de acuerdo al art. 42 de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur".

Con lo cual, la entidad de la afectación de la Isla de los Estados y archipiélago de influencia es de tal jerarquía, que sólo podrá ser modificada por una reforma constitucional, integrando dichas previsiones el derecho público provincial y articulándose con las disposiciones constitucionales y legales precitadas.

## **2. Jurisdicción Provincial.**

Desde los orígenes del proceso de formación del Estado Argentino, la jurisdicción sobre su litoral marítimo ha constituido una preocupación jurídica e institucional que, en la zona que nos ocupa, se ejerció desde la emancipación nacional hasta la etapa de constitucionalización definitiva del país, principalmente por la Provincia de Buenos Aires.

Elo es así al punto que la Constitución bonaerense de 1854, dictada en un contexto muy particular -Buenos Aires no fue parte de la convención de 1853 y rechazó ese texto constitucional- establece en su artículo 2 que "sin perjuicio de las cesiones que puedan hacerse en congreso general, se declara que: su territorio se extiende (...) hasta la entrada de la Cordillera en el mar, lindando por una línea al oeste-sudoeste, y por el oeste con las faldas de las cordilleras, y por el noreste y este con los ríos Paraná y Plata, y con el Atlántico (...). Las motivaciones de semejante deslinde territorial -que generaban insólitos conflictos con la provincia de Mendoza, para poner un ejemplo- tenía un trasfondo coyuntural -los términos de la aceptación de Buenos Aires del orden federal-, que se lograría tras el desarrollo de numerosos acontecimientos, a lo largo del tiempo.

Finalmente, tras los sucesos de 1860-62, integrada la provincia de Buenos Aires a la República Argentina, se deslindaría su espacio físico definitivo (lo que se formaliza tardíamente en la convención de 1870-1873), aunque los territorios patagónicos, desde la concluyente incorporación



de la provincia al esquema federal, serán administrados por el gobierno nacional, en el marco de la ley 28 (1862) que establecía esa prerrogativa para todo territorio no comprendido en jurisdicción provincial, confundíéndose de hecho, en ese punto de inicio para la gran parte de ese vastísimo territorio, dominio con jurisdicción; cuestión que no debe llevarnos a errores de apreciación.

En 1878 se sanciona y promulga la ley 954, que crea la Gobernación de la Patagonia, cuya sede de gobierno fue establecida en la actual ciudad de Viedma, con dependencia del Ministerio de Guerra y Marina. Por ley 1265 (1882) se dispuso la venta de tierras nacionales y a dicho efecto se organizó la Gobernación en dos zonas (Pampa y Patagonia). Por ley 1532 (1884), se crearon seis territorios nacionales, desmembrados de la gobernación patagónica, entre los cuales se encuentra Tierra del Fuego. La ley incorpora a la Isla de los Estados dentro de la jurisdicción de la Gobernación. En mismo año 1884, se reconoce la fundación oficial de Ushuaia -sobre asentamientos sociales y edificaciones preexistentes- y se asienta una división naval con rango de subprefectura.

Pero debemos destacar que, en 1868, por ley 269, el Estado Nacional había cedido en propiedad al marino y emprendedor Luis Piedrabuena, la Isla de los Estados (entre otras); en función de los arreglos emergentes del tratado de límites con la República de Chile (1881) la misma se mantuvo en la jurisdicción argentina.

En 1912, por ley 8940, el Congreso de la Nación otorga autorización al Poder Ejecutivo para readquirir los bienes oportunamente donados a Piedrabuena. El dominio sobre la isla vuelve a ser del Estado Nacional. En ese contexto se reservó en 1936 (decreto 78.029), con fines de utilidad pública y con destino a las necesidades del entonces Ministerio de Marina, la totalidad de la superficie de la Isla de los Estados e islotes de su litoral adyacente incluyendo al grupo de Islas de Año Nuevo, según se informa en los considerandos del Decreto 929/16. El instrumento de 1936 no ha podido ser hallado al relevar antecedentes, en la instancia de redacción de estos fundamentos; pero atento su invocación por el propio Poder Ejecutivo en los

considerandos aludidos, se presume existente, determinando la incorporación de las Islas de los Estados y Año Nuevo a un régimen de dominio público.

En 1955, se dicta la ley 14.408, que crea tres provincias una de las cuales - Patagonia, conformada por los territorios de Santa Cruz y Tierra del Fuego- expresa sus límites en el artículo 1, inciso "c": "al norte por el paralelo 46, al este por el Océano Atlántico, al Oeste por la línea divisoria con la república de Chile y al Sur con el Polo, comprendidas la Tierra del Fuego, Islas del Sur Atlántico y Sector Antártico Argentino" (el subrayado nos pertenece, e incluye inequívocamente a la Isla de los Estados, con lo que ésta - consagrada dentro de un régimen de dominio público- pasa a integrar el conjunto territorial de la proyectada Provincia).

Debemos volver en esta instancia, al Decreto-Ley 2191/1957, que como dijimos incorpora a las Islas de los Estados y Año Nuevo, que fue seguido por las leyes nacionales que disponen la provincialización.

Así las cosas, distinguimos diferentes situaciones en relación a la jurisdicción y el dominio:

- a) La soberanía nacional sobre los espacios de que se trata, con arreglo al régimen aplicable: Convención de ONU sobre Derecho de Mar de 1982 -Nueva York- ratificada por ley 24.543, y la normativa federal relativa a espacios marítimos (líneas de base de la República Argentina), aprobadas por ley 23.986, particularmente aquello que en su anexo se aplique al denominado "archipiélago fueguino", que nos conducen al concepto "jurisdicción";
- b) El ejercicio de la autonomía jurisdiccional subnacional devenido de las leyes 23.775 y su modificatoria 26.552, que expresamente incluyen a la Isla de los Estados dentro de los que serán parte integrante de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que en lo que se refiere a la Isla de los Estados será de expreso interés por parte de la convención constituyente provincial;
- c) el dominio sobre los recursos naturales inherente a la Provincia, al cual nos hemos referido en el punto precedente, y el derecho de la Provincia a constituir un régimen de dominio público sobre bienes determinados, en razón de

circunstancias de diverso espectro, particularmente las de carácter medioambiental que se materializó expresamente sobre la Isla de los Estados y demás expresiones insulares de su órbita.



### **3. Instalaciones navales y monumentos o lugares históricos nacionales**

Como es público y notorio, y en cuestión que ha sido meticulosamente analizada por el Fiscal de Estado en su Dictamen 23/2020, funciona en la Isla de los Estados un apostadero naval, que permite el alojamiento de personal y el acceso por mar y por aire (posee un helipuerto), controlado por la Armada Argentina que comprende un conjunto de instalaciones puestas en dicha órbita por el Estado Nacional. Asimismo, por instrumentos nacionales se han establecido también monumentos y lugares históricos.

Señala el dictamen precitado, entendiendo por establecimientos de utilidad a los "espacios ocupados por edificios, dependencias, instalaciones a dispositivos destinados a poner en ejercicio las competencias que la Constitución Nacional calaca en cabeza del gobierno federal (MANILI, Pablo Luis; en "Establecimientos de Utilidad Nacional - Artículo 75 inc. 30 de la Constitución Nacional"; Ed. Universidad; Buenos Aires; 2004; pág. 17), que frente a la coexistencia de la reserva provincial con aquél, sobre la base de importantes pronunciamientos jurisprudenciales, es la autoridad local la que posee la facultad de aplicar los criterios ambientales de protección "al ser la titular del dominio originario de los recursos naturales existentes en el territorio", incluso existiendo en la zona un establecimiento militar (cita CSJN, Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército c/ Mendoza, Provincia de, s/ acción declarativa de inconstitucionalidad, 2019).

No obstante, mencionamos que ha sido una norma nacional (el decreto de 1936) que permitió dicha instalación. Y la actividad del apostadero -que en rigor de verdad ocupa una muy pequeña superficie de la Isla-, a tenor de lo establecido por el artículo 3 de la ley 24.093 y su reglamentación, sigue siendo regulado por disposiciones nacionales.

Ahora bien, ¿Cuál es la naturaleza jurídica de dichas instalaciones? El artículo 236 del Código Civil y Comercial, refiere en su inciso "F", dentro de los bienes de dominio público a "las calles, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común", siguiendo el criterio del viejo artículo 2340, inc. 7° del Código de Vélez (que la doctrina extendió a lo que se denomina "universalidad de hecho", es decir, a un conjunto de bienes conformado por el Estado o particulares con un sentido teleológico). En este marco debemos interpretar al complejo de bienes articulados en el apostadero naval, incluso a los bienes muebles que pudieren ser parte de esa universalidad de hecho, sean específicas para asegurar los objetivos de defensa y navegación, o no, pues como ha expresado la doctrina "La universalidad concede a las cosas o bienes que la componen una nueva naturaleza jurídica que proviene de la institución y función que representan, que pueden ser económicas, culturales e instrumentales" (Fiorini B., citado por Molina M., ob. cit.).

El funcionamiento del apostadero (recursos materiales y humanos) del cual se desprenden beneficios directos e indirectos para el conjunto de recursos naturales comprendidos por el ámbito en cuestión, se sostiene con fondos del presupuesto nacional asignados a la Armada Argentina. Los bienes que componen esa universalidad de hecho han sido adquiridos predominantemente por idéntica vía y su finalidad tiene por principal cometido el ejercicio de derechos soberanos; pero la Isla de los Estados, en función de la relación normativa precitada fue indubitavelmente incorporada por el acervo patrimonial hoy provincial, tanto en lo que refiere a su dominio como a su jurisdicción.

Deberán Nación y Provincia, en el marco del federalismo de concertación, establecer una solución definitiva para dicha situación para el predio específico que nos ocupa (delimitación de su perímetro, comodato, derecho de superficie, derecho de dominio por accesión del ámbito físico específico donde funciona el apostadero -edificación, adherencia artificial-, provincialización de las instalaciones previa estimación de costos de materiales). En cualquier caso, los criterios y reglas que se empleen deberán armonizarse con los principios generales del derecho público, la condición de

reserva ecológica de la Isla de los Estados y el destino específico del apostadero y el marco jurídico que le es aplicable.

Asimismo, en la Isla han sido declarados Lugares Históricos Nacionales por decreto del PEN 64/99 -con arreglo a las disposiciones de la ley 12.665- el puerto de San Juan de Salvamento -artículo 9 del decreto- y el sitio donde se erigió el Faro de San Juan de Salvamento - artículo 10 del decreto-, dejándose sin efecto la declaración de monumento histórico nacional del faro dado que sus restos habían sido trasladados a Ushuaia-. Es importante el detalle de este instrumento tanto en la minuciosa relación histórica, efectuada en los considerandos, como en la referencia que realiza cuando habla de la Isla: "(...) de los Estados, Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur", confirmando inequívocamente la pertenencia demanial y la jurisdicción subnacional sobre la misma. Reiteramos que, si bien el Decreto 64/99 habla de monumentos y lugares históricos para diferentes ámbitos de la Provincia de Tierra del Fuego, en el espacio que nos ocupa sólo se designa la segunda categoría mencionada.

Como lo ha señalado la doctrina, el carácter de monumento depende del valor espiritual que representa; tiene por objeto recordarle a la comunidad la síntesis de hechos o actos que merecen la consideración de la posteridad (Marienhoff, S. Régimen jurídico y legal de los monumentos, lugares históricos y de interés científico, La Ley 1979-B, 972). Pueden asumir diferentes formas -incluida la de la estatua, el cenotafio, o erigirse como vestigio histórico constituyendo alguna edificación, instalación, etc.-, pero para que cualquiera de estas especies adquiriera la categoría de monumento deberán estar revestidas de ciertas condiciones.

El monumento se diferencia del lugar histórico (el que sirvió de escenario a un hecho relevante, saludable y constructivo del pasado, no necesariamente antiguo, conforme Marienhoff, ob. cit.). El lugar histórico tampoco debe confundirse con el objeto histórico (una cosa mueble). Según el autor citado, ambos pueden coincidir, o puede existir uno sin el otro. El lugar histórico puede ser establecido en un bien de dominio privado, en tanto el monumento siempre estará considerado como bien de dominio público (encuadrando en el ya citado inciso "f" del artículo 235). También se señala por

el autor citado que el monumento histórico "es una obra individual, aislada, singular en número, y en modo alguno un conjunto de cosas separadas, plural en número" (Marienhoff, ob. cit.) con lo que no puede pensarse en espacios amplios o genéricos denominados como tales. Diferente es la categoría denominada "monumento natural", prevista por la ley 22.351 en su artículo 8, que sí refiere a la noción de área o conjunto a los cuales se les acuerda protección absoluta, mediante los mecanismos que la propia norma establece (comenzando por la creación legislativa).

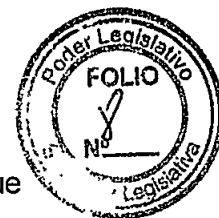
En este sentido, no debe perderse de vista que la reserva - la cual sí es una universalidad de patrimonio medioambiental o de recursos naturales- creada por el constituyente fueguino es también "histórica" y como lo señala el dictamen de la Fiscalía de Estado, el carácter de bienes culturales de los monumentos y lugares históricos, determina la concurrencia en cuanto así sea pertinente.

#### **4. El Decreto de Poder Ejecutivo de la Nación N° 929/16.**

La norma en cuestión crea en el ámbito de la Isla de los Estados la Reserva Natural Silvestre Isla de los Estados y Archipiélago de Año Nuevo, sobre el territorio conformado por la Isla de los Estados, la Isla Observatorio, el Islote Elizalde, la Isla Zeballos, la Isla Goffré, el Islote Gutiérrez e islotes adyacentes, bajo el régimen previsto en el Decreto N° 453/94 (artículo 1°), constituyendo una comisión mixta con representantes del Ministerio de Defensa y de la Administración de Parques Nacionales (artículo 2°) e invitando a la Provincia a integrar dicha Comisión Mixta (artículo 3°).

Los considerandos sexto y séptimo del instrumento legal de marras sugieren que la Isla de los Estados y demás territorios son de dominio del Estado Nacional (por la adquisición realizada mediante la referida ley 8940 y la afectación realizada por el mencionado decreto nacional 78.029), aunque menciona la constitución de la Reserva Ecológica, Histórica y Turística por el constituyente fueguino.

Frente a este punto, sostenemos que existe riesgo en vislumbrar la existencia de un estado de "incertidumbre" (como plantea el dictamen de Fiscalía de Estado) respecto a la normativa que rige sobre la Isla,



pues a todas luces partimos de una "certeza" (en el mismo sentido que doctrinariamente lo plantean Rosales Cuello y Guiridlian Larrosa en Sobre los presupuestos de la acción declarativa de inconstitucionalidad a nivel federal, La Ley 05/08/2016): el Decreto 929/16 está definitivamente encontrado con previsiones constitucionales (nacionales y provinciales) y legales aplicables al caso.

A lo ya expresado, agregamos que toda reserva nacional debe establecerse por ley (ley 22.351, artículo 1, in fine). Pero por Decretos 2148/90 y 2149/90, se constituyeron las llamadas "Reservas Naturales Estrictas" en tierras del dominio de la Nación, aunque luego veremos que se trata de reglamentaciones puntuales que sólo pueden entenderse aplicables si previamente se han impulsado los mecanismos que establece la aludida legislación regulatoria de parques nacionales.

El artículo del primer decreto mencionado indica que esta nueva categoría, se trata de un área protegida que ofrece las máximas garantías para la conservación biológica argentina, que debe crearse mediante decreto del Poder Ejecutivo Nacional. Establece una serie de requisitos para las mismas, consagra a la Administración de Parques Nacionales como autoridad de aplicación (artículo 6), e invita a las provincias a dictar normas similares "en tierras de su dominio en las que imperen normas equivalentes a las establecidas en el presente decreto" (artículo 7).

Según el artículo 1 del Decreto 2149/90, una de estas reservas naturales estrictas se constituyó en el Parque Nacional Tierra del Fuego. Se dispuso en su artículo 3 que "la delimitación de las reservas naturales estrictas que se integren con sectores del dominio de la Nación no comprendidos en la ley 22.351, se efectuará con intervención de las autoridades jurisdiccionales respectivas". Ello porque aún si se tratara de establecimientos de utilidad nacional -dominio público- o bienes del Estado Nacional de su dominio privado, debe tenerse en cuenta:

- a) La intervención de los organismos nacionales que hayan inventariado el bien de que se trate;
- b) La propia intervención del Congreso de la Nación, en algunos supuestos;

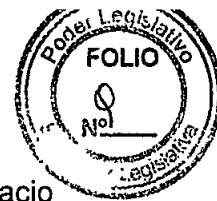


c) Cuando el inmueble de que se trate (independientemente de que sea titular del mismo en el régimen que fuere el Estado Nacional) esté enclavado en una provincia, debe producirse el abandono de la jurisdicción ambiental por parte de dicha jurisdicción, con intervención de la Legislatura y conforme el trámite que establezca cada Carta Magna local.

El mencionado Decreto 453/1994 amplía las categorías señaladas por los Decretos 2148 y 2149/90, creando las de: Reserva natural silvestre y Reserva natural educativa. Señala el Decreto 453 que la Administración de Parques Nacionales aplicará a tales efectos la ley 22.351 e indica que las reparticiones nacionales que estén a cargo de los predios que sean designados reserva natural estricta, reserva natural silvestre o reserva natural educativa deberán colaborar con los medios disponibles en la consecución de los objetivos en el presente y en los decretos 2148/90 y 2149/90 (artículo 11); el artículo 12 establece que las categorías creadas serán complementarias a las creadas por la ley 22.351, constituyendo restricciones adicionales a las figuras que aquella establece, constituyendo una reglamentación a dicha norma, tendiente a perfeccionar la zonificación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales. Establece mapa de la reserva establecida en el Parque Nacional Tierra del Fuego.

Si se cotejan las disposiciones y los considerandos de los Decretos 453/1994 (Reservas Estrictas) y 64/99 (Monumentos y Lugares Históricos), dictados por la misma administración federal que impulsó la provincialización definitiva de Tierra del Fuego, se advierte que son claramente respetuosos de la jurisdicción de la Provincia sobre la Isla de los Estados, como también del dominio público provincial en relación al espacio.

Cabe preguntarse, si realmente la Isla de los Estados pudiera ser encuadrada en esa figura, por qué no se creó en 1994 la reserva natural estricta que se pretende fundar en 2016. Consideramos que la respuesta es simple: por las mismas razones que con tanta claridad, fundan otros decretos nacionales de la época, referidos supra, al determinar la erección de "lugares históricos" (y no "monumentos naturales" o aún "monumentos históricos") en la Isla de referencia (que pueden resumirse en el



reconocimiento de la jurisdicción y el dominio de la Provincia sobre el espacio de que se trata).

Analiza acertadamente el dictamen de Fiscalía 23/2020, que

“Por una cuestión histórica, se reconoce al Estado Nacional la creación de parques nacionales y reservas previo a la sanción de la ley 22.351, Pero a partir de ésta, la competencia es de las provincias como titulares de los recursos naturales existentes en sus territorios, por este motivo, el Gobierno Federal sólo puede crear un parque o una reserva nacional en caso de anuencia de los estados locales a ceder su dominio y jurisdicción”.

Por todo lo expuesto:

- a) Sin crearse en la Isla de los Estados una figura de las establecidas en la ley 22.351;
- b) Invocando los considerandos del Decreto 929/16 la única remota base de un convenio firmado entre las autoridades de Defensa y Parques Nacionales en 2009, sin aportar ninguna precisión adicional, además de no explicarse si aquel convenio incluye a la Isla de los Estados y en qué carácter habida cuenta de pertenecer ésta al dominio y la jurisdicción provincial; y
- c) Sin materializarse abandono alguno de jurisdicción ambiental provincial en favor del Estado Nacional;

No luce ajustada a derecho la constitución de una reserva natural silvestre por el Poder Ejecutivo Nacional, en los términos de los Decretos 2148/90, 2149/90 y 453/94 (repetimos, reglamentarios de la ley 22.351), dada la pretensión de aplicarlos en territorios de jurisdicción provincial y que además están encuadrados en un régimen de dominio público provincial.

## 5. El proyecto

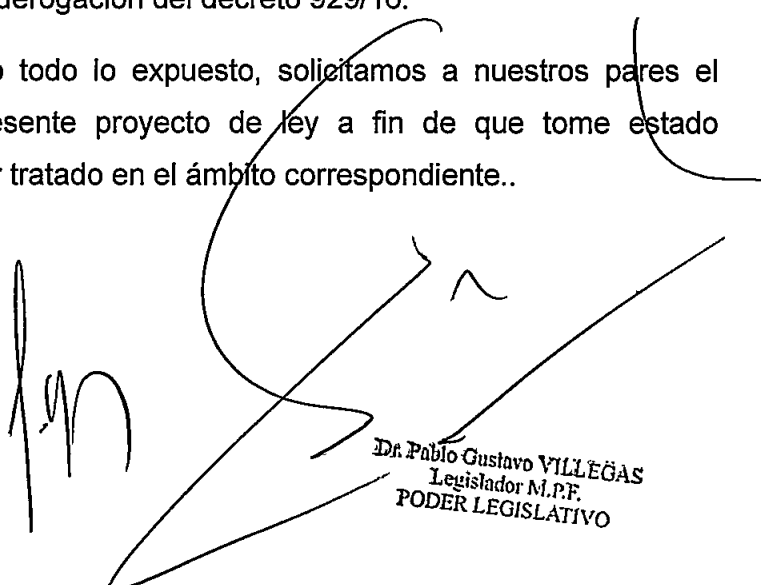
En este estado, cabe entonces ejercer las competencias que la Constitución otorga a esta Legislatura (artículos 81 y 105 inciso 24) para impulsar el dictado de una ley que complemente las previsiones del artículo 54, in fine, de la Carta Magna Provincial. Las explicaciones serán breves, dado el extenso fundamento hasta aquí desarrollado:

El artículo 1 del proyecto, ratifica -en virtud de los antecedentes citados- que la Isla de los Estados y demás espacios del archipiélago involucrado, integran el dominio público provincial en clara explicitación de la realidad jurídica vigente.

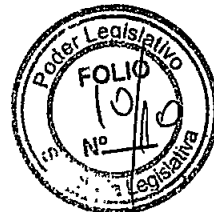
El artículo 2 instruye al fiscal de Estado, en el ejercicio de las funciones reglamentadas por la ley 3, a velar por la ratificación de la vigencia de los artículos 54 de la Constitución Provincial, 107 y concordantes de la ley 272 y las disposiciones de la presente ley.

El artículo 3 exhorta al Gobernador de la Provincia a instar los instrumentos institucionales correspondientes ante las autoridades del Gobierno Federal para la derogación del decreto 929/16.

Por lo todo lo expuesto, solicitamos a nuestros pares el acompañamiento del presente proyecto de ley a fin de que tome estado parlamentario y pueda ser tratado en el ámbito correspondiente..



Dr. Pablo Gustavo VILLEGAS  
Legislador M.P.F.  
PODER LEGISLATIVO



**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,**

**ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR**

**SANCIONA CON FUERZA DE LEY:**

**Artículo 1.-** Ratifícase que la Isla de los Estados, Isla de Año Nuevo e islotes adyacentes declarados Reserva Provincial Ecológica, Histórica y Turística en artículo 54 de la Constitución Provincial y el artículo 107 de la Ley provincial 272, integran el dominio público de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

**Artículo 2.-** Instrúyase al Fiscal de Estado, en el ejercicio de las competencias establecidas por el artículo 167 de la Constitución Provincial y funciones reglamentadas por la ley 3, a ejercer las acciones judiciales que por derecho correspondan a efectos de que se declare la inconstitucionalidad y/o nulidad del Decreto Nacional N°929/2016 y/o de todo otro instrumento legal que menoscabe, controviertan o perturbe la plena vigencia de los derechos de la Provincia de Tierra del Fuego en relación a la Isla de los Estados, Isla de Año Nuevo e islotes adyacentes.

**Artículo 3.-** Exhortese al Sr. Gobernador de la Provincia a instar ante las autoridades del Gobierno Federal en tiempo y forma legal, la derogación del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N°929/16.

**Artículo 4°.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dr. Pablo Gustavo VILLEGAS  
Legislador M.P.F.  
PODER LEGISLATIVO