

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

Propiedad versus biodiversidad (Perplejidades ante la doctrina argentina sobre la península de Magallanes)

*Fernando López Ramón**

SUMARIO: 1. Un contexto de notables avances normativos y alarmantes carencias ejecutivas.- 2. Los vericuetos de la conservación de la península de Magallanes.- 3. La justicia hace prevalecer la propiedad sobre la conservación en los casos Coihue y Apen Aike.- 4. Sobre el alcance de la conservación en las áreas naturales protegidas y especialmente en la península de Magallanes.- 5. El derecho de propiedad y el deber de proteger la biodiversidad.- 6. Conclusión.-7. Bibliografía.

RESUMEN. Propiedad versus biodiversidad. El objeto del estudio es analizar los criterios sostenidos por la Corte Suprema argentina, en los casos Coihue y Apen Aike, sobre la relación del derecho de propiedad con la protección de la biodiversidad. Para ello, referiremos brevemente el régimen de las áreas naturales protegidas en el contexto del federalismo ambiental argentino, lo que nos permitirá comprender las complicaciones de la protección provincial de la península de Magallanes. A continuación, tras exponer las tesis sostenidas en las sentencias, manejaremos los argumentos que nos llevan a discrepar de la jurisprudencia en cuestión al considerar: *a)* que no había ninguna situación de incertidumbre sobre la prohibición de los desarrollos hoteleros y urbanísticos en el parque provincial; y *b)* que la función social del derecho de propiedad en las áreas naturales ha de vincularse a la protección de la biodiversidad, sin que su contenido esencial permita incluir utilidades no estrictamente agrarias.

PALABRAS CLAVE: Derecho de propiedad: función social y contenido esencial. Áreas naturales protegidas. Principio de conservación. Desarrollos turísticos y urbanísticos.

* Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza. Agradezco las observaciones realizadas sobre el texto provisional por el prof. Ignacio de la Riva (Universidad Católica Argentina), sin perjuicio de reclamar la exclusiva responsabilidad por cuanto se contiene (u omite) en el texto. El trabajo forma parte del proyecto de investigación sobre “Bancos de conservación y otras medidas de compensación ambiental”, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación para el período 2019-2022 (PGC2018-099237-B-I00), habiendo sido incluido en el volumen colectivo que recoge los resultados de dicho proyecto.

ABSTRACT. Property versus Biodiversity. *The purpose of the study is to analyze the criteria held by the Argentine Supreme Court, in the Coihue and Apen Aike cases, on the relationship of the right to property with the protection of biodiversity. To this end, we will briefly refer to the regime of protected natural areas in the context of Argentine environmental federalism, which will allow us to understand the complications of the provincial protection of the Magallanes Peninsula. Next, after presenting the theses supported in the judgments, we will handle the arguments that lead us to disagree with the jurisprudence in question by considering: a) that there was no situation of uncertainty about the prohibition of tourist and urban developments in the provincial park; and b) that the social function of the right to property in natural areas must be linked to the protection of biodiversity, without its essential content allowing the inclusion of non-strictly agricultural utilities.*

KEY WORDS: *Right to property: social function and essential content. Protected natural areas. Principle of conservation. Tourist and urban developments.*

1. Un contexto de notables avances normativos y alarmantes carencias ejecutivas

La política de conservación a través de áreas naturales protegidas tiene una larga trayectoria en Argentina. En el ámbito federal, sus inicios se remontan a 1903, cuando el perito Moreno donó a la Nación un territorio que constituiría el origen del futuro parque nacional de Nahuel Huapi¹. Mediante la Ley 12103/1934, se estableció el régimen general de los parques nacionales, constituyéndose para su administración una institución autónoma denominada Dirección de Parques Nacionales². Posteriormente, con la vigente Ley 22351/1980, se aprobó el sistema nacional de áreas protegidas gestionado por el ente autárquico llamado Administración de Parques Nacionales³.

En el ámbito provincial, el ejercicio de competencias en la materia parece haberse iniciado con las declaraciones del parque provincial de La Florida y de la reser-

¹ Con fecha 06/11/1903, Francisco Pascasio Moreno donó a la Nación con destino a parque nacional una superficie de 7.500 ha, procedente del territorio que se le había otorgado en recompensa por sus actuaciones como perito de límites entre Argentina y Chile (Ley 4192/1903, de 17 de agosto). En esa renuncia está el origen del parque nacional del Sur de 785.000 ha, declarado por Decreto de 08/04/1922, después denominado parque nacional de Nahuel Huapi (Ley 12103/1934).

² Ley de Parques Nacionales 12103/1934, de 29 de septiembre (BORA, 29/10/1934). Es en esta ley donde se crean los parques nacionales de Nahuel Huapi e Iguazú (art. 20).

³ Ley de Parques Nacionales 22351/1980, de 4 de noviembre (BORA, 12/12/1980), donde se regulan los parques nacionales, los monumentos naturales y las reservas nacionales. El sistema nacional comprende también otras figuras de protección como las áreas marinas protegidas reguladas en la Ley 27037/2014, de 19 de noviembre (BORA, 16/12/2014). Resultan útiles los informes de gestión de la Administración de Parques Nacionales (2007) y de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2018). En la doctrina jurídica, véanse: M. A. López Alfonsín (2015) y (2016) e I. M. de la Riva (2018).

va forestal de Aconquija, ambos en Tucumán (1936)⁴. Paulatinamente, muy variadas iniciativas territoriales han ido determinando nuevas declaraciones protectoras y también leyes conformadoras de sistemas provinciales de áreas naturales protegidas. No siempre, sin embargo, las proclamaciones oficiales acaban por tener una traducción práctica en las áreas declaradas, que en algunos casos llegan a caricaturizarse como “reservas de papel”⁵.

La separación competencial es propia del federalismo ambiental argentino. En el texto original de la Constitución de 1853, lo cierto es que la protección del medio ambiente no ocupaba ningún lugar, al igual que podía constatarse en el constitucionalismo comparado hasta el último cuarto del siglo XX. No obstante, la cláusula residual de competencia provincial (art. 101, actual art. 121: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal”) potenció, sin duda, el entendimiento limitado de las atribuciones nacionales para implicarse en las cuestiones ambientales. Tras la trascendental reforma constitucional de 1994, esos iniciales planteamientos se siguen advirtiendo todavía en la norma que confiere a las provincias “el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (art. 124).

No obstante, se han producido significativos esfuerzos de coordinación para la puesta en marcha del sistema federal de áreas naturales protegidas, que reúne informaciones sobre los hábitats integrados competencialmente en la red nacional y en las redes provinciales⁶. Otro mecanismo interesante de cooperación son los parques interjurisdiccionales, declarados y cogestionados por los correspondientes tratados

⁴ La Ley de la Provincia de Tucumán 1646/1936 previó el destino a “parque provincial, reserva de fauna y flora y colonización” de la finca La Florida, cuya propiedad (9.882 ha) había sido adquirida por la misma Provincia. Por otra parte, en el origen del parque provincial de Aconquija, la Ley de la Provincia de Tucumán 1672/1936, de 3 de diciembre, previó la expropiación de 2.000 ha para “centros de veraneos”, en los que se formarían lotes enajenables de hasta 5 ha, estableciéndose también el destino de 500 ha para reserva forestal, aunque la superficie afectada fue menor.

⁵ Así, en *Wikipedia* (consulta: 23/04/2022). En términos más técnicos, cabe citar la referencia de M. Giaccardi & A. Tagliorette (2007: 22-30), donde la medición de la efectividad del manejo de un total de 45 áreas protegidas se lleva a cabo conforme a variables y parámetros relativos a personal, infraestructuras y equipamientos, financiamiento, planificación, y aspectos político-institucionales, concluyéndose que “el 80,6% de dichas áreas, en su gran mayoría sujetas a la jurisdicción provincial, no poseen o tienen escasos recursos para satisfacer el manejo básico, presentando un serio riesgo para su permanencia y viabilidad a largo plazo” (*ibidem*: 84).

⁶ El sistema federal de áreas naturales protegidas se constituyó en 2003 por acuerdo entre la Administración de Parques Nacionales, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (hoy, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y el Consejo Federal de Medio Ambiente. Canaliza la información proporcionada voluntariamente por las autoridades nacionales y provinciales, impulsando la coordinación de 533 áreas protegidas, con una superficie total de más de 40 millones de hectáreas, equivalentes al 14,45% del territorio nacional (*sifap.gob.ar*; consulta: 08/04/2022).

entre la Nación y las provincias interesadas⁷. Sin embargo, el carácter voluntario de ambas iniciativas condiciona el alcance real de sus logros, frecuentemente supeditados a discrepancias políticas ajenas o periféricas en relación con los graves intereses públicos implicados.

La vía más fructífera de coordinación parece ligada directamente al importante compromiso constitucional de protección del medio ambiente también asumido en 1994, donde por primera vez, en el art. 41, encontramos establecida la necesaria colaboración institucional en la materia:

“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.”

Bajo ese paraguas constitucional, que ha tenido ya diversas aplicaciones, debe aprobarse la ley nacional que establezca los presupuestos mínimos de protección ambiental de todas las áreas protegidas⁸. Por ahora, solo se han logrado sacar adelante algunas leyes de ese tipo en relación con políticas públicas referidas a específicos tipos de ecosistemas, como son los bosques nativos y los glaciares, ambos de gran significado en el territorio argentino y de enorme trascendencia en el planeta.

En la Ley de Bosques Nativos 26331/2007⁹ se establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental de esos ambientes, previéndose tres categorías de conservación (art. 9): *categoría I (rojo)* para “sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse”, por lo que se designan como “bosques a perpetuidad”; *categoría II (amarillo)* para “sectores de mediano valor de conservación” que pueden ser objeto de restauración; y *categoría III (verde)* para “sectores de bajo valor de conservación”, en los que se admiten transformaciones conforme a lo previsto en la misma ley.

La ejecución de la Ley 26331/2007 corresponde a las provincias, encargadas de “realizar”, en el plazo de un año, el correspondiente “ordenamiento territorial

⁷ Véase G. Martín (2013), donde se expone específicamente el régimen del primer parque interjurisdiccional, que fue el de la Patagonia Austral de Chubut (tratado aprobado por Ley de la Provincia de Chubut 5668/2007 y Ley nacional 26446/2008).

⁸ Véase el proyecto de ley en la materia presentado en la Cámara de Diputados de la nación con fecha 26/06/2016 y reiterado en 2019 y 2021 (textos en *hcdn.gob.ar*). En otros sectores ambientales, se han ido aprobando las correspondientes leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental reclamadas en el art. 41 de la Constitución argentina. Así se aprecia en materia de residuos industriales (Ley 25612/2002), gestión de PCBs (Ley 25670/2002), aguas (Ley 25688/2003), acceso a la información pública (Ley 25831/2004), residuos domiciliarios (Ley 25916/2004), actividades de quema (Ley 26562/2009) o envases vacíos de fitosanitarios (Ley 27279/2016). Incluso la Ley General del Ambiente (Ley 25675/2002) se presenta como ley de presupuestos mínimos.

⁹ Ley 26331/2007, de 28 de noviembre (BORA, 26/12/2007), de presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos.

de los bosques nativos”, donde se identifican y categorizan los ecosistemas afectados (art. 6). No obstante, la coordinación nacional de la actividad provincial establecida en dicha ley es importante, pues cuenta, entre otros, con los siguientes resortes: *a)* en la práctica, el carácter voluntario de la colaboración provincial queda condicionado por la prohibición legal de desmontes y de todo tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos en ausencia del citado ordenamiento territorial (arts. 7 y 8); *b)* las provincias cuentan (o mejor: deberían contar) con “la asistencia técnica, económica y financiera necesaria” de la autoridad nacional de aplicación (actualmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible); *c)* a su vez, la citada autoridad nacional es competente para la “acreditación” (léase: aprobación) de los bosques nativos y categorías de clasificación establecidos en los ordenamientos territoriales realizados por las provincias (art. 33); *d)* adicionalmente, la misma autoridad nacional queda habilitada para “constatar periódicamente el mantenimiento de las superficies de bosques nativos y las categorías de conservación declaradas por las respectivas jurisdicciones” (art. 34); y *e)* en fin, la acreditación nacional del correspondiente ordenamiento provincial condiciona el acceso al Fondo Nacional para el enriquecimiento y la conservación de los bosques nativos (arts. 30-39)¹⁰.

La Ley de Glaciares 26639/2010, por su parte, establece un régimen de protección de estas masas de hielo y sus elementos integrantes vinculado a las autoridades nacionales¹¹. El Inventario Nacional de Glaciares es el instrumento principal de actuación (arts. 3-4), correspondiendo su confección al Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (art. 5). En la misma Ley directamente se prohíbe toda actividad que pueda afectar a la condición natural de los glaciares y específicamente cualquier contaminación, construcción, explotación minera o actividad industrial, con algunas excepciones (art. 6). Como autoridad de aplicación se designa al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (art. 9).

En definitiva, Argentina dispone de una importante legislación nacional sobre áreas naturales protegidas, cuya ejecución parece asegurada en el mismo nivel federal. Sin embargo, en los ámbitos provinciales surgen dudas sobre la efectividad de

¹⁰ El proceso de colaboración nacional-provincial sobre los bosques nativos ha sido analizado críticamente por L.M. Figueroa (2018), quien pone de relieve la heterogeneidad de las medidas adoptadas por las provincias, lo que se correspondería con las particularidades del federalismo ambiental argentino (*ibidem*: 23).

¹¹ Ley 26639/2010, de 30 de septiembre (BORA, 28/10/2010), de régimen de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial. Con carácter pionero en la materia, véase el estudio de A. Iza & M.B. Rovere (2006: 11), quienes sostienen la necesidad de contemplar a cada glaciar “como integrante de un ecosistema y conectado con los ecosistemas adyacentes”, dado que un glaciar es parte de la cuenca hidrográfica en la que vierte sus aguas, aunque sea a un ritmo más lento de caudales y ello, tanto con carácter general, como específicamente para los glaciares de la Argentina (*ibidem*: 35). Por eso los glaciares y el ambiente periglacial son “bienes de carácter público” (Ley 26639/2010: art. 1), específicamente considerados de dominio público en el Código Civil [Ley 26994/2014: art. 235.c)].

los mecanismos diseñados. Y ello pese a los esfuerzos de coordinación desarrollados, que, aun siendo significativos, todavía resultan incompletos.

2. Los vericuetos de la conservación de la península de Magallanes

En ese contexto, cabe situar el régimen de las áreas naturales protegidas establecido en la Provincia de Santa Cruz. Mediante la Ley provincial 786/1972 se regularon las figuras de parques, monumentos naturales y reservas provinciales, que habían de declararse por ley en virtud de sus valores estéticos, naturales o científicos, y cuya administración se encargaba al Consejo Agrario Provincial¹². Aunque ese régimen general ya no está vigente al haberse establecido una nueva regulación de las áreas protegidas en la Ley provincial 3466/2015, nos interesa ahora tenerlo en cuenta, dado que fue bajo el sistema de la Ley provincial 786/1972 cuando se puso en marcha la tutela de la península de Magallanes.

Centrándonos en la protección otorgada a la península de Magallanes, nuestra primera constatación ha de referirse a la no inclusión de ese territorio en el vecino parque nacional de Los Glaciares, cuya primera declaración protectora se remonta al año 1937¹³. Pese a ello, advertimos que, en el plan de gestión del parque nacional, se considera necesario establecer explícitas referencias sobre la península en cuestión, y ello debido a que el conjunto de los espacios “por su vinculación física, resulta de suma importancia para la conformación del corredor biológico del bosque andino patagónico austral, la conservación de especies de alto valor de conservación y también para resguardar sus paisajes escénicos únicos”¹⁴.

¹² Ley de la Provincia de Santa Cruz 786/1972, de 29 de diciembre (BOPSC, 30/12/1972), de parques, reservas y monumentos naturales. Ha sido derogada por la Ley provincial 3466/2015, que establece el régimen general vigente en la materia para de la Provincia de Santa Cruz. Los *parques provinciales* se definían como “áreas a conservar en su estado primitivo”, donde “toda explotación económica” estaba prohibida, salvo las actividades relativas al turismo y las que pudieran autorizarse en los terrenos de propiedad privada (art. 3). Los *monumentos naturales provinciales* estaban caracterizados como “regiones, objetos, especies” cuyos valores los hacían merecedores de “protección absoluta” (art. 6). Finalmente, las *reservas provinciales* se destinaban asimismo a la conservación de sistemas ecológicos, particularmente de las zonas de transición hacia los parques provinciales, aunque se admitía su creación independiente “cuando la situación existente no requiera el régimen legal de un parque provincial” (art. 7); en estas reservas, si bien se daba prioridad a la conservación, se podían autorizar actividades industriales y comerciales, centros urbanos y villas turísticas, la caza deportiva y los aprovechamientos forestales (art. 8).

¹³ Decreto 105433/1937, de 11 de mayo, por el que se declararon cuatro reservas nacionales en la Patagonia (una de ellas Los Glaciares), transformadas en parques nacionales por Ley 9504/1945, de 28 de abril, ratificada por Ley 13895/1949, de 30 de septiembre.

¹⁴ Administración de Parques Nacionales (2019: 18, 23 y 28). La necesaria visión de conjunto del parque nacional y la península de Magallanes se refuerza en el estudio de E. Lannutti & ali (2020), donde se constata que, en el período 1994-2018, el glaciar Perito Moreno avanza y alcanza en diversas ocasiones la península de Magallanes, formando un dique de hielo que da lugar a los espectaculares rompimientos del glaciar.

En todo caso, la península de Magallanes fue declarada reserva provincial por Ley provincial 2316/1993¹⁵. En ella, el ejecutivo provincial recibió el encargo de elaborar, en un plazo de 180 días, el plan de manejo del área, que hubiera debido de ser aprobado por la Cámara de Diputados de Santa Cruz en el sucesivo plazo improrrogable de 60 días. Durante esos 240 días se suspendieron nuevas subdivisiones, proyectos de desarrollo “o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras de la reserva”. Para la gestión provisional de la reserva, se constituyó un Consejo de Administración integrado por el Consejo Agrario Provincial, la Subsecretaría de Turismo y la municipalidad de El Calafate.

Los plazos fueron incumplidos, lo que determinó su ampliación por 270 días adicionales (Ley provincial 2355/1994) y luego por el correspondiente período de sesiones parlamentarias (Ley provincial 2372/1994). En el mismo ejercicio, la Cámara adoptó la Ley provincial 2387/1994 aprobando el plan de manejo, aunque el veto gubernativo puso de relieve que, en realidad, se habían aprobado los objetivos del plan¹⁶. Esos objetivos suponían notables avances en la conservación de la reserva, pues comprendían “el mantenimiento de la mayor parte del área en condiciones silvestres”, limitándose la implantación de servicios a “aquellos que resulten necesarios para la atención del visitante” y destinando para los asentamientos humanos y la infraestructura de servicios “la menor superficie que sea posible”, entre otros extremos incluidos en el listado legal. No había, pues, plan de manejo, pero sí una guía clara de las restricciones que se consideraban necesarias en atención a la contigüidad del parque nacional Los Glaciares, en relación con el cual la reserva provincial se concebía explícitamente como “área de amortiguación”.

En la Ley provincial 2387/1994 también se modificó la Ley provincial 786/1972 general en la materia para atribuir la calidad de “autoridad de ejecución” al Minis-

¹⁵ Ley de la Provincia de Santa Cruz 2316/1993, de 10 de junio (BOPSC, 15/07/1993), de creación de la reserva provincial península de Magallanes. Cabe indicar que el Gobernador de Santa Cruz vetó parcialmente la ley con la finalidad de permitir la construcción de una central hidroeléctrica proyectada en el río Mitre, proponiendo un texto alternativo que fue aceptado por la Cámara de Diputados provincial (Resolución 56/1993).

¹⁶ La Ley provincial 2387/1994 fue la consecuencia de las dificultades que para la Cámara de Diputados santacruceña entrañaba la aprobación del proyecto de plan de manejo remitido por el ejecutivo provincial. Así, dadas la extensión y la complejidad del documento, el órgano legislativo provincial se limitó a aprobar la lista de objetivos que habrían de ser observados en la entonces reserva provincial de la península de Magallanes (Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, *Diario de Sesiones*, 24/11/1994: 856 ss.). Por Decreto 1785/1994, de 15 de diciembre, el Gobierno provincial expresó su veto a la denominación dada a la Ley 2387, que ha de entenderse ciertamente referida solo a los objetivos del plan de manejo de la reserva de Magallanes.

terio de Economía y Obras Públicas, sustituyéndolo, así, en las iniciales funciones del Consejo Agrario Provincial. Sin embargo, el cambio no tuvo mayores efectos prácticos, ya que el plan de manejo de la reserva de Magallanes continuó sin ser aprobado, lo que determinó continuas prórrogas del plazo legalmente previsto a tal fin: hasta el 30 de junio de 1996 (Ley provincial 2425/1995), por 240 días más (Ley provincial 2442/1996) y por 18 meses adicionales (Ley provincial 2492/1998).

Transcurridas todas las prórrogas sin que el plan de manejo viera la luz, se va a aprobar una notable ampliación del ámbito de protección por la Ley provincial 2662/2003, que modifica la Ley 2316/1993 para constituir el área natural protegida de la península de Magallanes, integrada por dos reservas provinciales (zona norte de 3.200 ha y zona sur de 6.000 ha) y el parque provincial (32.000 ha). Al año siguiente, los límites del área protegida fueron modificados en la Ley 2693/2004, que estableció una sola reserva provincial de 15.089 ha y un parque provincial de 27.598 ha.

Paralelamente, mediante Resolución 6/2004, el Consejo Agrario Provincial, que había recuperado sus competencias en la materia, aprobó el programa de usos del parque y de la reserva provinciales de la península de Magallanes¹⁷. La necesidad de la regulación se identificaba en la situación de “emergencia turística” derivada de la elevada frecuentación de visitantes, lo que determinaba “solicitudes reiteradas” de servicios para descongestionar las pasarelas desde las que se contempla el glaciar Perito Moreno. El programa se presentaba como un régimen provisional de los usos hasta la aprobación del plan de manejo. En el parque provincial, específicamente, se excluían las subdivisiones de lotes, se fijaban los requisitos que habían de observarse en la construcción de viviendas unifamiliares, así como los condicionamientos de los proyectos de cualesquiera actividades. En la zona de la reserva provincial, aunque también quedaban prohibidas las subdivisiones, se permitía la instalación de un servicio turístico en cada lote con arreglo a determinadas características, de manera que cabía construir hosterías, restaurantes, baños, estacionamientos y centros de interpretación. La prolija relación se completaba con una cláusula general que excluía cualesquiera usos y actividades no contemplados en el programa hasta la aprobación del plan de manejo.

Posteriormente, se aprobaría un nuevo régimen general de las áreas protegidas de Santa Cruz en la Ley provincial 3466/2015¹⁸. Las categorías protectoras se am-

¹⁷ Programa de ordenamiento de usos públicos para el parque y la reserva provinciales de la península de Magallanes, aprobado por disposición 6/2004, de 4 de noviembre, del director general de Recursos Naturales del Consejo Agrario Provincial de Santa Cruz (BOPSC, 13/09/2007). No deja de llamar la atención el tiempo transcurrido entre la adopción del programa y su publicación.

¹⁸ Ley de la Provincia de Santa Cruz 3466/2015, de 26 de noviembre (BOPSC, 29/03/2016), de áreas protegidas estableciendo los criterios generales de conservación, ordenamiento y manejo de áreas protegidas. Deroga la Ley 786/1972.

plían, lo que puede generar algunas dudas de aplicación, pues si bien se mantienen las áreas previamente declaradas, está prevista también la posible recalificación de las mismas¹⁹. En relación con la península de Magallanes, parece claro que el parque provincial habría de continuar en la misma categoría dentro del nuevo sistema, mientras que la reserva provincial se correspondería con la nueva modalidad de la reserva con uso sostenible de los recursos naturales. La calidad de la legislación provincial aprobada en Santa Cruz sobre las áreas naturales protegidas no está en duda. Sin embargo, la sucesión de prórrogas legales en relación con el plan de manejo de la península de Magallanes suscita fuertes incógnitas sobre el alcance de la gestión efectivamente practicada.

3. La justicia hace prevalecer la propiedad sobre la conservación en los casos Coihue y Apen Aike

En 2004 y 2005, dos empresas, ambas propietarias de fincas situadas dentro del parque provincial de la península de Magallanes, iniciaron acciones contra la Provincia de Santa Cruz. Reclamaban la declaración de inconstitucionalidad de las leyes provinciales y otras actuaciones que habían congelado la explotación económica de sus fundos.

En el caso Coihue²⁰, la empresa era titular, desde la década de 1970, de dos predios de 108 y 392 hectáreas de superficie respectivamente. En el segundo de ellos, al ser de difícil acceso, la misma reclamante estimaba disminuida la “superficie aprovechable”. En cambio, el primero de los terrenos le resultaba particularmente atractivo

¹⁹ En la Ley provincial 3466/2015, las categorías de áreas protegidas son: reserva natural estricta, área natural silvestre, parque provincial, monumento natural, área de manejo o gestión de hábitats o especies, paisaje terrestre y marino protegido, y reserva con uso sostenible de los recursos naturales (en la derogada Ley provincial 786/1972, sólo se preveían parques, reservas y monumentos naturales). Conforme al art. 42 de la Ley provincial 3466/2015: “A la fecha de la promulgación de la presente ley, las áreas que se encuentren afectadas por regímenes de protección serán evaluadas por la autoridad de aplicación y conforme a lo que surja de dichos estudios, podrán ser declaradas por ley especial integrantes del sistema de áreas protegidas”. Parece que la previsión legislativa, de conformidad con el principio de no regresión o de progresividad ambiental (Ley General del Ambiente 25675/2002: art. 4), ha de entenderse en el sentido de que se mantienen las áreas protegidas declaradas sin perjuicio de su recalificación en una de las nuevas categorías legales. Ese mismo principio habría de regir la interpretación del art. 4 de dicha Ley provincial 3466, donde se establece que “la afectación y desafectación de las áreas protegidas se efectivizará por ley”, de manera que la desafectación no podría proceder de la libre discrecionalidad del legislador, sino de la existencia de una situación de degradación irreversible del área; criterio que podría conectarse con la exigencia explícita, en este art. 4 de la Ley provincial 3466/2015, de que “la delimitación, declaración y categorización de áreas protegidas será efectuada sobre la base de evaluaciones técnico-científicas teniendo en vista los objetivos de esta ley”. Con referencia al principio de no regresión en la desclasificación de espacios naturales protegidos en el ordenamiento español, véase F. López Ramón (2011).

²⁰ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 18 de noviembre de 2021, *Coihue S.R.L. c/ Provincia de Santa Cruz* (CSJ 3162/2004), voto conjunto de los magistrados H.D. Rosatti y J.C. Maqueda, y voto del magistrado C.F. Rosenkraz (sin discrepancias en el fallo).

“para el desarrollo de diversos emprendimientos”, al contar con importantes vistas y panorámicas en la cercanía del camino de acceso al glaciar, situación que hubiera permitido parcelar el terreno y construir un hotel. Además de la declaración de inconstitucionalidad, la empresa solicitaba la indemnización de los daños y perjuicios que se le habían causado.

En el caso *Apen Aike*²¹, la empresa identificaba siete fincas de su propiedad de extensiones comprendidas entre 7 y 767 hectáreas, “cuya proximidad al glaciar Perito Moreno las transforman en inmuebles de alto valor turístico”. Como prueba de ello manejaba un convenio de opción de compra de uno de los fundos con una compañía interesada en construir un emprendimiento hotelero. Se limitaba a reclamar la inconstitucionalidad, sin exigir indemnización.

Con una considerable demora de 17 años, la Corte Suprema argentina va a estimar sustancialmente las pretensiones en ambos casos. En la sentencia de *Coihue* lleva a cabo la argumentación más completa a fin de concluir que las limitaciones del dominio por razones ambientales habían violado los derechos de propiedad y comercio de la actora, que debía ser indemnizada por tal afectación. El razonamiento comprende los siguientes hitos (cdo. 3): *a*) la regulación provincial de la península de Magallanes; *b*) la protección constitucional de los derechos de propiedad y comercio; *c*) la tutela ambiental en los regímenes federal y provincial; *d*) la existencia de una lesión de los derechos constitucionales; y *e*) la pertinente reparación patrimonial. Referiremos a continuación los principales extremos de cada uno de esos aspectos.

El régimen general de las áreas naturales protegidas establecido, primero, en la Ley provincial 786/1972 y después, en la Ley provincial 3466/2016, se resumía por la Corte en los siguientes puntos (cdo. 4): *a*) posibilidad de declarar áreas protegidas provinciales por su importancia ambiental con el objetivo de conservar la diversidad biológica; *b*) existencia de diferentes categorías de áreas naturales protegidas, entre las cuales figuran los parques provinciales y las reservas con uso sostenible de los recursos naturales; *c*) previsión de una tipología dentro de las áreas naturales protegidas, que comprenden las modalidades de zonas intangible, restringida, de uso controlado, de uso público, de rehabilitación, histórico cultural y de amortiguación; *d*) sujeción de los asentamientos humanos a las pautas que establezca la autoridad competente, aunque se incluyen criterios muy restrictivos en los parques provinciales remitiendo su desarrollo al plan de manejo del área; y *e*) sometimiento de las propiedades privadas a las restricciones y los límites correspondientes. En relación con la península de Magallanes (cdo. 5), en la sentencia se recogen las referencias

²¹ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 18 de noviembre de 2021, *Apen Aike S.A. c/ Provincia de Santa Cruz* (CSJ 2511/2005), voto conjunto de los magistrados H.D. Rosatti y J.C. Maqueda, y voto del magistrado C.F. Rosenkraz (sin discrepancias en el fallo).

normativas desde la declaración de la reserva provincial en 1993, comprendiendo las sucesivas prórrogas del plazo para aprobar el plan de manejo, hasta llegar a la declaración del parque y la reserva provinciales en 2003, y a su inserción en el nuevo marco proporcionado por la Ley provincial 3466/2015.

A continuación, la Corte recuerda el alcance de los derechos constitucionales de propiedad y de comercio (cdo. 6), reclamando expresamente la función social del derecho de propiedad. En el análisis de los límites de tales derechos (cdo. 7), se sostiene, de una parte, que ambos derechos “no son absolutos”, aunque, de otra parte, se subraya que tampoco son absolutas “las atribuciones de los poderes públicos a la hora de reglamentarlos”, dado que “en el marco de un sistema republicano de gobierno, las competencias de las autoridades públicas se caracterizan por ser un poder esencialmente limitado, sometido a la juricidad y a la razonabilidad constitucional”. En consecuencia, el órgano habilitado constitucionalmente para reglamentar los derechos patrimoniales, no sólo debe observar “el procedimiento previsto al efecto”, sino también “el respeto por su contenido esencial”.

En el siguiente paso argumental de la sentencia del caso Coihue (cdo. 8), trata de definirse el alcance de la tutela ambiental establecida en la reforma constitucional de 1994. Del derecho al ambiente previsto en el art. 41 de la Constitución, la Corte deduce “ciertas pautas de inexcusable consideración” como son (cdo. 9): *a*) la visión sistémica del medio ambiente, que obliga a garantizar el equilibrio entre los elementos que lo componen; *b*) la configuración de la protección ambiental como “un derecho-deber del individuo y de la sociedad”, con la consecuencia de que “no podría convalidarse ni ética ni jurídicamente el perjuicio al equilibrio medioambiental”; *c*) la imposición de un deber de solidaridad intergeneracional expresado en la fórmula del desarrollo sustentable; *d*) la exigencia de un uso racional de los recursos que se impone tanto al productor como al consumidor; y *e*) finalmente, se constata que, en el reparto de competencias relativas a la protección del medio ambiente, a la Nación corresponde el establecimiento de los presupuestos mínimos y a las provincias la regulación complementaria, lo que lleva a considerar que “las limitaciones administrativas a la propiedad privada que se establecen con fines medioambientales son de índole local”, debiendo respetarse en ellas el principio de razonabilidad previamente enunciado. Por añadidura, en la sentencia se indica que los efectos de la constitucionalización de la tutela ambiental se refuerzan en el caso de la Provincia de Santa Cruz, cuya propia Constitución impone al poder público y a los particulares la obligación de cuidar y preservar el medio ambiente (cdo. 10).

En ese contexto, la Corte no encuentra ningún reproche constitucional a las sucesivas declaraciones de reserva y parque provinciales de la península de Magallanes (cdo. 11), que inscribe “en el cumplimiento del mandato constitucional”. Sin embar-

go, inmediatamente se precisa que “lo dicho no implica la automática razonabilidad del conjunto de normas impugnadas”, a las que sí se reprocha que “prohibieron a los propietarios -a lo largo de los años- aprobar nuevas subdivisiones, proyectos de desarrollo o cualquier actividad que pueda comprometer el destino de las tierras de la actora por la ausencia del dictado del plan de manejo”. Y aquí empiezan las declaraciones relevantes de la sentencia Coihue, no sólo con respecto al supuesto controvertido, sino con carácter general, pues ponen de relieve un restrictivo entendimiento de la protección de la biodiversidad en relación con el derecho de propiedad y la libertad de empresa.

En efecto, a partir del punto indicado, la sentencia parece reflejar una filosofía diferente de la hasta entonces expuesta. El derecho-deber del individuo y de la sociedad que anteriormente se había establecido como caracterización esencial de la protección constitucional del medio ambiente, queda soslayado y sustituido por la tajante separación entre Estado y Mercado que pasa a condicionar la decisión de la Corte. Aunque se afirme que ambos elementos “se necesitan recíprocamente”, lo cierto es que los papeles quedan claramente desequilibrados, pues, “dentro de una sociedad que asume las bases del sistema capitalista”, en realidad solo el Estado parece resultar comprometido en el establecimiento de “reglas de juego claras, transparentes e igualitarias”, mientras que el Mercado ha de regirse por la más completa libertad dentro del exclusivo respeto a las específicas reglas establecidas. Así, la separación entre Estado y Sociedad característica del régimen liberal va a interpretarse por la Corte Suprema argentina como una separación entre la protección del medio ambiente que ha de asumir el poder público y el desarrollo del mercado que libremente corresponde a los particulares.

Desde las bases anteriores, la consecuencia establecida en la sentencia es el rechazo adusto de la inactividad observada por las autoridades de la Provincia de Santa Cruz (cdo. 12):

“...la regulación provincial al vedar -por décadas- la aprobación de nuevas subdivisiones, proyectos de desarrollo o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras, hasta el dictado del plan de manejo del área que, de acuerdo a las constancias del expediente, nunca vio la luz, afectó en forma arbitraria al derecho de propiedad y de comerciar de la parte actora.”

La Corte reprocha agriamente, en el proceder de la Provincia, “una ausencia de razonabilidad y coherencia”, generadora de “incertidumbre jurídica” para la empresa reclamante. Desde 1993 viene postergándose todo desarrollo de emprendimientos en el área protegida debido al “comportamiento vacilante” de la Provincia en la sanción del plan de manejo. Adicionalmente, se aprecia que el programa de ordenamiento de usos públicos aprobado por disposición 6/2004 del Consejo Agra-

rio Provincial ratifica las restricciones de usos. Por todo ello, la Corte concluye que la Provincia de Santa Cruz ha impedido “de modo prácticamente absoluto el derecho a disponer de la propiedad y de comerciar”.

Se insiste en la sentencia en que no se trata de discutir la finalidad de tutela ambiental implicada en la protección de la península de Magallanes, “sino de reprobado la desidia” en que se incurrió al no aprobarse el plan de manejo. En este sentido, el énfasis judicial sobre los valores naturales afectados es completo:

“...se encuentra *fuera de toda discusión* que el área protegida de la península de Magallanes y el área adyacente a ésta, el parque nacional Los Glaciares y especialmente el glaciar Perito Moreno, constituyen *bienes naturales únicos e irrepetibles de la más digna y elevada tutela jurídica*.”

La Corte afirma incluso comprender que, en las áreas protegidas, “por principio, la actividad humana debe estar restringida y subordinada a la conservación”. Sin embargo, “ese indiscutible reconocimiento no aminora la manifiesta ilegitimidad de la demandada, al no asumir su deber de determinar en concreto el régimen de usos”. Conclusión que se afianza en la sentencia al considerar el laconismo o la pasividad provincial que cabría observar en las diversas fases del proceso (cdo. 13). Es, por tanto, la tardanza, el retraso, la desidia, la incertidumbre generada por el ente provincial lo que determina el reproche del tribunal: 11 años transcurrieron desde la primera protección de la península de Magallanes hasta el inicio de la acción judicial (1993-2004) y 17 años más se han acumulado sin que la Corte pudiera disponer de tiempo para formular tan duros reproches (2004-2021).

Establecida “la ilegitimidad y arbitrariedad” de la actuación provincial, se aborda el derecho de la empresa demandante a obtener una reparación patrimonial (cdo. 14-15). La Corte entiende que “resulta indiscutible la falta de servicio” (cdo. 16), consistente en la omisión del pertinente plan de manejo, lo que le lleva a admitir perjuicios por gastos de estudios y proyectos, y por el valor económico de la pérdida de oportunidad²².

Finalmente, la Corte determina el alcance de la declaración de ilegitimidad de las prohibiciones aplicadas (cdo. 18), estableciendo que el cumplimiento de las mis-

²² En la sentencia, el importe de los gastos de estudios y proyectos que realizó la empresa para los emprendimientos frustrados se fija en 240.000.- pesos argentinos; el valor económico de la pérdida de oportunidad pericialmente alcanzó la cifra de 6.426.080.- pesos. A ambas cantidades ha de aplicarse la tasa pasiva promedio del Banco Central de la República Argentina: en relación con los gastos, desde 1993, y para la pérdida de oportunidad desde 2008 (cdo. 17). Según la tabla de cálculo que proporciona la Web del Colegio de Abogados de Tucumán, para principios del mes de abril de 2022, las cantidades adeudadas sumarían respectivamente 7.278.367.- pesos y 59.405.355.- pesos, equivalentes a 60.154.- euros y 491.038.- euros (s.e.u.o. por mi parte).

mas “no podrá ser exigido hasta que la Provincia de Santa Cruz establezca el régimen definitivo de restricciones”. Para ello, se estima “prudente” abrir un nuevo plazo improrrogable de 120 días durante el que el plan de manejo podrá ser aprobado por la Provincia, con el objeto de “no menoscabar su legítimo propósito de preservar el ambiente”.

4. Sobre el alcance de la conservación en las áreas naturales protegidas y especialmente en la península de Magallanes

La tensión entre planteamientos opuestos es evidente en las sentencias relativas a la península de Magallanes: por una parte, se considera que los altos valores naturales en ella concurrentes justifican su conservación; sin embargo, por otra parte, se estima que el alcance de dicha conservación es inseguro al no haberse aprobado el plan de manejo del área. En un primer momento, la Corte resuelve la duda dando prevalencia al último planteamiento, puesto que declara la invalidez de las prohibiciones establecidas en la legislación provincial; pero, a continuación, concede una oportunidad a la conservación estableciendo un plazo para la aprobación del plan de manejo, cuyo cumplimiento serviría para reponer las prohibiciones.

En consecuencia, cabe sostener que solo la incertidumbre generada en los propietarios por la tardanza provincial en aprobar el plan determina la nulidad del régimen tutelar del área natural protegida. Seguridad jurídica y confianza legítima serían los principios salvaguardados en las sentencias de los casos Coihue y Apen Aike. Ahora bien, ¿hasta dónde podría llegarse en el mantenimiento de tales principios? ¿sería legítimo darles un efecto anulatorio de la conservación? Porque eso es lo que parece deducirse de las sentencias Coihue y Apen Aike: o se aprueba el prometido plan de manejo o la protección del área deja de ser aplicable.

Como enseguida vamos a ver, el plan de manejo reclamado ya ha sido aprobado dentro del plazo establecido por la Corte. Ello no obsta a que lícitamente podamos plantearnos qué hubiera sucedido caso de incumplirse el término fijado. ¿Exige o acaso permite el ordenamiento jurídico argentino levantar la protección de un área debido a la inactividad o pasividad pública? ¿Es tal solución la única utilizable judicialmente para garantizar el respeto de la seguridad jurídica?

Creo que la respuesta a esos interrogantes debiera distinguir entre dos cuestiones: la primera, que paso a tratar de seguido, es de tipo interpretativo y versa sobre el fundamento de la situación de incertidumbre sostenida por la Corte; la segunda, de la que me ocuparé en el siguiente epígrafe, es de corte más dogmático, pues se refiere al contenido esencial del derecho de propiedad en las áreas naturales protegidas. Vamos, pues, por partes.

En relación con el primer problema, mi tesis es que, en el caso concreto planteado por las empresas Coihue y Apen Aike, no había ninguna situación de inseguridad jurídica, puesto que, tanto con plan de manejo como sin el mismo, el sistema legal impedía o prohibía construir hoteles y realizar urbanizaciones en el parque provincial de la península de Magallanes, que era lo pretendido por las demandantes.

Ciertamente, a la vista de las diversas normas promulgadas, pueden establecerse sucesivas fronteras temporales derivadas del establecimiento de diferentes declaraciones protectoras en la península de Magallanes. En este sentido, cabría sostener que los sistemas tutelares han obedecido al principio de progresividad ambiental, dado que el alcance de las medidas de conservación se ha incrementado en las dos vías de intervención pública aplicadas concretamente a la península: una es la política de áreas naturales protegidas, donde se constata que la inicial reserva provincial (1993) se reclasificó como parque provincial (2003); y otra es la correspondiente a la política de bosques nativos, que también muestra los avances en la conservación, ya que, de la primera inclusión de la península en la categoría II para sectores de mediano valor de conservación (2010), se ha pasado a incluirla en la categoría I para sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse (2021). Comprobemos estas evoluciones.

Dentro del sistema de áreas naturales protegidas, en el primer momento, la declaración de la reserva provincial de la península de Magallanes (Ley provincial 2316/1993) no conllevó la prohibición de su explotación económica, salvo por aplicación de la suspensión de subdivisiones y proyectos establecida provisionalmente hasta la aprobación del plan de manejo. En efecto, en el régimen general aplicable, la prioridad otorgada a la conservación era compatible, dentro de ciertos límites, con las actividades industriales y comerciales, y con la instalación de centros urbanos o villas turísticas, entre otros extremos (Ley provincial 786/1972: art. 8).

El planteamiento cambió cuando, años después, la mayor parte de la península fue declarada parque provincial (Ley provincial 2662/2003), ya que esta categoría, en los términos del régimen general entonces vigente, comprendía (Ley provincial 786/1972: art. 3):

“...las áreas a conservar en su estado primitivo, sin otras alteraciones que las necesarias para asegurarse su control y la atención del visitante. En ellas está prohibida toda explotación económica, con excepción de las derivadas del turismo y de las que puedan efectuarse en propiedades privadas, en ambos casos con sujeción a las reglamentaciones que dicte la autoridad de aplicación.”

El posterior establecimiento de un nuevo régimen general de las áreas naturales protegidas en la Provincia de Santa Cruz, no ha cambiado el objetivo legal de los parques provinciales, que sigue siendo “proteger la biodiversidad natural”, por lo

que, entre otras limitaciones, se prohíben los asentamientos humanos y toda acción “que pudiera originar alguna modificación del paisaje o del equilibrio biológico” (Ley provincial 3466/2015: art. 9, categoría II).

Obsérvese que este régimen prohibitivo es aplicable con independencia de la aprobación del plan de manejo. Podía decirse que el carácter provisional de las prohibiciones establecidas en 1993 para la península de Magallanes, fue sustituido en 2003 por un régimen definitivo y general que en todo caso impedía los aprovechamientos hoteleros y urbanísticos.

Como hemos indicado, paralela evolución progresiva se advierte en el sistema de bosque nativos establecido en la Ley nacional 26331/2007 y aceptado, en el caso de Santa Cruz, por la Ley provincial 3031/2008²³. Así, en el primer ordenamiento territorial de bosques nativos (2010), la península de Magallanes fue incluida en la categoría II como sector de “mediano valor de conservación”²⁴. Más recientemente, en el documento técnico correspondiente al segundo ordenamiento territorial de bosques nativos (2021), se prevé el paso de la península a la categoría I, prevista, como nos consta, para “sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse”, por lo que el territorio afectado se designa como “bosque a perpetuidad”²⁵.

En definitiva, las anteriores previsiones normativas parece que han de llevarnos a estimar que no había ninguna situación de incertidumbre sobre la viabilidad de las pretensiones de explotación económica de las propiedades pertenecientes a las empresas Coihue y Apen Aike. Tanto la construcción de hoteles como la formación de urbanizaciones, que eran sus concretas aspiraciones empresariales, habían de considerarse prohibidas en el parque provincial de la península de Magallanes.

No podemos olvidar, ciertamente, que seguía sin cumplirse el mandato legal de aprobar el plan de manejo del área, con infracción de los plazos establecidos y ampliados en diversas ocasiones. Sin embargo, es dudoso que el plan en cuestión pueda merecer la relevancia que termina dándole la Corte Suprema en los casos que estamos analizando.

En primer lugar, conviene tener en cuenta que, en un principio, no existía una definición legal del instrumento denominado plan de manejo de un área natural protegida, que no se regulaba ni en la legislación de Santa Cruz (Ley provincial 786/1972) ni en la legislación nacional (Ley 22351/1980). Lo lógico o lo adecuado

²³ Ley de la Provincia de Santa Cruz 3031/2008, de 28 de agosto (BOPSC, 21/10/2008).

²⁴ Ley de la Provincia de Santa Cruz 3142/2010, de 8 de julio (BOPSC, 17/08/2010), en relación con lo establecido en el art. 9 de la Ley nacional de Bosques Nativos 26331/2007.

²⁵ Véase P.L. Peri, C. Quevedo, J. de Urquiza & A. Alberti (2021, 17, figura 8), donde se contiene la nueva categorización del parque provincial de la península de Magallanes. El alcance de las categorías, siempre en el art. 9 de la Ley nacional de Bosques Nativos 26331/2007.

habría sido disponer de un régimen normativo estableciendo el contenido documental y material del plan, así como el procedimiento de elaboración y aprobación, y los efectos derivados del mismo.

Las únicas y parcas referencias las encontramos en la originaria y singular Ley provincial 2316/1993, que estableció plazos (luego prorrogados por diversas leyes provinciales) para la elaboración del plan de manejo por el ejecutivo provincial y para la aprobación por el órgano legislativo. Es decir, el legislador introdujo una de las llamadas reservas formales de ley, que derivan de la directa regulación de una materia en un texto legal, de manera que admiten la posterior deslegalización por una nueva ley de signo contrario²⁶. No solo eso, sino que, además, debe quedar claramente establecido que esas reservas formales de ley no vinculan jurídicamente al propio poder legislativo, que siempre goza de plena discrecionalidad política para aprobar o no aprobar las leyes. Las mayorías y las preferencias parlamentarias pueden variar, incluso a lo largo de una misma legislatura, sin que ello suponga ninguna quiebra del ordenamiento constitucional.

Pues bien, da la impresión de que la Corte Suprema no ha tenido en cuenta las limitaciones inherentes a la reserva formal de ley establecida en la Ley provincial 2316/1993 para aprobar el plan de manejo de la península de Magallanes. La exigencia de ley operaba en un completo vacío normativo sobre las características formales y sustanciales del plan. En consecuencia, la remisión por el ejecutivo santacruceño a la Cámara de Diputados provincial del correspondiente proyecto de ley -dentro del plazo previsto- convirtió las tensiones que el contenido del plan de manejo producía, entre los actores económicos, sociales y profesionales enfrentados, en tensiones propiamente políticas que no pudieron ser superadas. Los diputados, tal y como hemos indicado anteriormente y se recoge con detalle en el voto del magistrado Rosenkraz, se quejaban de la imposibilidad de aprobar un documento técnico dotado de alto grado de complejidad.

En tal situación, la Cámara actuó como le pareció que debía hacerlo en uso de su discrecionalidad. Así, mediante Ley provincial 2387/1994, aprobó únicamente los objetivos conservacionistas que habían de cumplirse en el plan de manejo de la reserva provincial²⁷. Unos objetivos que, de nuevo, difícilmente cabría compatibilizar con la construcción de los hoteles y las urbanizaciones pretendidas por las empresas demandantes en los casos Coihue y Apen Aike, pues incluían “conservar el equilibrio ecológico..., procurando el mantenimiento de la mayor parte del área en condiciones

²⁶ Como se recordará, las reservas materiales de ley, en cambio, no pueden ser objeto de deslegalización, dado que al estar previstas en la Constitución exigen siempre la observancia del rango normativo impuesto en el texto fundamental.

²⁷ Los objetivos del plan de manejo se aprobaron por Ley provincial 2387/1994, de 24 de noviembre (BOPSC, 20/12/1994).

silvestres”, “mantener el carácter silvestre del corredor turístico del acceso al glaciar Perito Moreno, limitando la implantación de servicios a aquellos que resulten necesarios para la atención al visitante” o “destinar la menor superficie que sea posible para los asentamientos humanos y la infraestructura de servicios a instalar”. No cabían ni hoteles ni urbanizaciones.

Al legislativo, en aquella Ley provincial 2387/1994, le faltó levantar la reserva formal de ley que había establecido previamente en la Ley provincial 2316/1993. Hubiera sido útil, en efecto, deslegalizar la aprobación del plan atribuyéndola a la competencia del Gobierno provincial. Al persistir la exigencia, sucesivos intentos de aprobar el plan de manejo fracasaron también, de manera que, tras el desdoblamiento de la inicial reserva provincial en parque y reserva provinciales (por Ley provincial 2662/2003), solo pudo aprobarse administrativamente el programa de ordenamiento de usos públicos²⁸. Este se planteó como un instrumento provisional hasta la aprobación del plan de manejo, que -se decía en el mismo programa- “no es algo que se deba realizar de forma apresurada” -reproche que, desde luego, nadie dirigiría a las autoridades santacruceñas²⁹-. Entre las previsiones del programa en relación con el parque provincial, cabe destacar la prohibición de subdividir lotes y el establecimiento de las condiciones para el desarrollo de viviendas unifamiliares en las fincas de propiedad privada. Se permite, por tanto, la construcción de elementos que permitirían el aprovechamiento y disfrute de las fincas, pero sin generar emprendimientos hoteleros ni parcelaciones propiamente urbanísticas. En todo caso, la aprobación de los proyectos no contemplados en el programa queda pospuesta hasta la confección del plan de manejo.

Una novedad importante en la materia será, por fin, la aprobación del régimen general de los planes de manejo en la nueva Ley provincial de áreas protegidas 3466/2015. Encontramos establecidos allí los siguientes contenidos (arts. 23-24): *a*) la competencia del Gobierno provincial para la aprobación del plan, produciéndose la deslegalización de la reserva de ley que, para la península de Magallanes, se contenía en la declaración originaria de 1993; *b*) el carácter periódico del plan, que ha de ser objeto de revisión y actualización a propuesta de la autoridad de ejecución; *c*) las reglas que limitan estrictamente la ubicación de infraestructuras, equipamientos e instalaciones destinadas al turismo en las zonas categorizadas como de uso público; *d*) la consideración excepcional de cualquier actividad no contemplada en el plan, prohibiéndose la “modificación sustancial de las condiciones ecológicas del área”; y *e*) los componentes que en todo caso han de integrar el plan de manejo, incluyendo ob-

²⁸ Disposición del director general de Recursos Naturales 6/2004, anteriormente citada.

²⁹ La sorprendente excusa quizá deba relacionarse con la necesidad de “alcanzar el mayor consenso en el manejo del área en cuestión”, consenso de “todos los sectores técnicos, comerciales y poblaciones cercanas” que, sin duda, era difícil de lograr.

jetivos, delimitación, caracterización, categoría asignada, zonificación, programas de manejo y plan de monitoreo.

Finalmente, en el plazo concedido por la Corte Suprema, el Gobierno de la Provincia de Santa Cruz ha acertado a aprobar el plan de manejo o gestión del área natural protegida de la península de Magallanes³⁰. No sé si este documento podrá aliviar la incertidumbre jurídica de los propietarios amparados en las sentencias que estamos analizando. Se trata de un volumen que sigue los postulados metodológicos de la planificación en la materia, particularmente de los indicados en la guía preparada por la autoridad nacional argentina³¹. Para su elaboración, se ha seguido un amplio proceso participativo, implicando a diversas administraciones territoriales, actores privados e integrantes del sistema de conocimiento³².

Los puntos de partida consisten en una detallada caracterización del área protegida, con examen de su patrimonio natural y cultural, las modalidades de ocupación y uso del espacio, y los valores y objetivos de conservación³³. En el diagnóstico, se destaca la naturalidad e integridad del paisaje como uno de los principales valores de la conservación del área, que en términos generales se considera en buen estado, aunque se advierten los peligros que puede conllevar el impacto de la acción antrópica³⁴.

Se explica, así, en el plan de manejo, que tanto la zona de reserva como la de parque provincial presentan “un carácter eminentemente rural”, pues la incorporación del turismo se llevó a cabo “como una actividad complementaria y fuertemente unida a la integridad de los paisajes y de los valores naturales de la misma”. En tal sentido, se considera la conectividad de los ambientes implicados como “elemento clave” para la conservación a largo plazo del área, lo que se estima corresponde al objetivo legal establecido en el área protegida de “conservar el equilibrio ecológico de los sistemas naturales representados” (Ley provincial 2387/1994). La consecuen-

³⁰ Decreto 303/2022, de 16 de marzo (BOPSC, 17/03/2022), que incorpora el enlace al documento Gobierno de la Provincia Santa Cruz (2022).

³¹ Administración de Parques Nacionales (2010), guía explícitamente reclamada en Gobierno de la Provincia Santa Cruz (2022: 4). Véanse también: el estudio pionero en la materia de K. Miller (1980) y la conocida guía de la IUCN realizada por L. Thomas & J. Middleton (2003).

³² Véase Gobierno de la Provincia Santa Cruz (2022: 4-5), donde se recoge el “mapa de actores” (*ibidem*: anejo I), que refiere órganos y entes administrativos de los diversos niveles territoriales (nacional, provincial y local), así como variados actores del ámbito privado (sector productivo, organizaciones sociales) y del sistema de conocimiento (universidades y centros de investigación).

³³ Gobierno de la Provincia Santa Cruz (2022: 10-76). El estudio de la ocupación y uso del espacio identifica la existencia, en el momento de la primera declaración protectora (Ley 2316/1993), de 42 fracciones en manos privadas con superficies comprendidas entre 1,5 ha y 16.000 ha (*ibidem*: 45). Las estancias asentadas desde principios del siglo XX fueron modificando su perfil inicial de ganadería ovina para incorporar ganado vacuno y vincularse después paulatinamente a las actividades turísticas (*ibidem*: 46-47).

³⁴ *Ibidem*: 78 y 84-85.

cia obtenida constituye un sólido aval de la prohibición de subdivisiones que viene imponiéndose -provisional pero explícitamente- en la península de Magallanes desde su primera declaración protectora:

“En función de lo expuesto cabe señalar que cualquier eventual subdivisión o fraccionamiento de las unidades catastrales existentes al momento de la creación del área natural protegida península de Magallanes, implicaría implícitamente un incremento en la fragmentación, actual o potencial, de los ambientes y en una consecuente pérdida de naturalidad para el área.”³⁵

La zona de reserva provincial puede admitir, junto a su vocación primaria de uso rural, la actividad turístico-recreativa, siempre tras seguir el pertinente procedimiento de evaluación de impacto ambiental. En cambio, el sector del parque provincial presenta una mayor vulnerabilidad, por lo que “no deberá admitirse ningún tipo de subdivisiones”, ya que “cada nueva unidad implicaría una potencial multiplicación de infraestructura, asentamiento humano, intervención e impactos sobre la condición ambiental del área”³⁶. Ello supone que las opciones de turismo responsable sean las únicas admisibles conforme a las características habilitadas en el plan de manejo; en ningún caso se consideran compatibles los grandes establecimientos hoteleros³⁷.

Ni subdivisiones ni hoteles, ya está dicho. El plan de manejo del parque (2022) confirma la conservación impuesta en los objetivos atribuidos al plan de manejo de la primitiva reserva por la Ley provincial 2387/1994. En todo caso, ambos aprovechamientos eran incompatibles con el parque provincial declarado en 2003, conforme a los regímenes generales sucesivamente establecidos en Santa Cruz (Leyes provinciales 786/1972 y 3466/2015). El programa de ordenación de los usos públicos del área aprobado en 2004 confirmó esos planteamientos. Además, la intangibilidad del área quedó confirmada y potenciada al incluir bosques nativos catalogados finalmente en la categoría de mayor nivel de conservación (Ley nacional 26331/2007 y Ley provincial 3031/2008).

Mientras tanto, la exigencia de una ley para aprobar el plan de manejo del área resultó de muy difícil desenvolvimiento político y técnico. Y ello, al margen de las lagunas en cuanto a su régimen jurídico, no resueltas hasta la Ley provincial 3466/2015, donde, por fin, se levantó la reserva de ley para su aprobación. Así, compelido por la Corte Suprema, el ejecutivo santacruceño ha logrado aprobar el plan de manejo de 2022 que confirma lo que ya se imponía en la legalidad: que no

³⁵ *Ibidem*: 92. Las citas anteriores se encuentran en esta misma página.

³⁶ *Ibidem*: 93.

³⁷ *Ibidem*: 99, 152 y 173.

pueden hacerse subdivisiones ni hoteles en el parque provincial de la península de Magallanes.

5. El derecho de propiedad y el deber de proteger la biodiversidad

Acabamos de sostener que el régimen aplicable al parque provincial de Magallanes no generaba incertidumbre sobre la prohibición de los aprovechamientos económicos pretendidos por las empresas. Ahora hemos de plantearnos si la misma prohibición entraña violación del contenido esencial de los derechos de propiedad afectados.

En las sentencias Coihue y Apen Aike, la declaración de ilegitimidad y la indemnización (solo reclamada en el primer caso) se vinculan a la incertidumbre generada por la falta de aprobación del plan de manejo del área. Sin embargo, como hemos visto, adicionalmente la Corte argumenta sobre la necesidad de equilibrar, dentro de las áreas naturales protegidas, la protección del medio ambiente con los derechos de propiedad y comercio. Así, como señala un destacado intérprete de las sentencias en cuestión:

“A nivel más alto, el mensaje de la Corte es que *nuestro modelo de desarrollo sostenible no consiente normativas que por proteger el ambiente impidan el desarrollo, las actividades productivas, la propiedad privada.*”³⁸

La consecuencia de ese planteamiento habría de ser, no la nulidad de las declaraciones protectoras, que en todo caso hemos visto que la Corte considera legítimas, sino la identificación de situaciones ablatorias de derechos patrimoniales requeridas de la pertinente indemnización por el poder público que las ha impuesto. Es decir, en los casos controvertidos, la responsabilidad provincial podría prolongarse aun tras la aprobación del plan de manejo del área, siempre que se considerara que la reglamentación de las propiedades afectadas había violentado el contenido esencial de las mismas. Esa es la cuestión dogmática de la máxima importancia que hemos de plantearnos.

Con carácter introductorio, ha de aceptarse el juego de conceptos que limita el alcance de las limitaciones del derecho de propiedad o, si se quiere, más genéricamente, de los derechos patrimoniales. En efecto, si bien tales derechos han de cumplir una función social que sirve para delimitar su contenido, éste no puede dejar de existir conforme a la imagen social del mismo en cada momento histórico³⁹. El

³⁸ J.A. Esain (2022: 10), en cursiva en el original.

³⁹ Como se recordará, la exigencia de un contenido mínimo del derecho de propiedad, cuyas alteraciones habrán de ser indemnizadas, tiene su origen positivo en el Derecho público alemán. Véase la explicación de L. Parejo Alfonso (1978: 270 -272).

problema, a mi juicio, no está en la aceptación de ese planteamiento generalizado en los sistemas democráticos, sino en la identificación de los elementos determinantes del contenido esencial de los derechos afectados.

Pues bien, para lograr ese objetivo, me parece necesario partir de las dos premisas siguientes: primera, los bienes objeto de los derechos patrimoniales no son iguales; y segunda, la protección del medio ambiente es deber de todos, administraciones y particulares. Veamos qué aplicación cabe hacer de tales afirmaciones.

1ª) Las personas son iguales, los bienes no. Esto significa que, en la determinación de la función social de los derechos patrimoniales, es preciso considerar las características propias de los diferentes tipos de bienes. En el derecho positivo, la función social del derecho de propiedad se desarrolla a través de diversos regímenes jurídicos que establecen las características de la propiedad forestal, agraria y urbana como principales modalidades. La funcionalización conforma las distintas características jurídicas de las propiedades privadas.

No podemos, por tanto, configurar un sistema propietario que atribuya al titular cualquier aprovechamiento que pueda desear. Pensemos, por un momento, lo que implicaría aceptar los planteamientos de la Corte Suprema en la península de Magallanes: ¿habrían de reconocerse (o indemnizarse) 42 emprendimientos hoteleros y urbanísticos, es decir, tantos como fincas privadas existen en el área? ¿Realmente cabe sostener que los propietarios argentinos tienen derecho a hacer hoteles y urbanizaciones en áreas naturales cuyo valor se estima “indiscutible”?

La autoridad que protege un área natural no crea las características que la zona y las propiedades situadas en la misma ya poseen; se limita a declarar (o comprobar) los valores existentes⁴⁰. En la península de Magallanes, las adquisiciones privadas lo fueron de fincas rústicas, cuyo destino propio era el aprovechamiento agrario (forestal, agrícola, ganadero) o el uso recreativo (esparcimiento, deporte, disfrute del ambiente natural), no el hotelero ni el urbanístico. Por tanto, la reconocibilidad de

⁴⁰ La naturaleza declarativa de las figuras protectoras fue identificada por M.S. Giannini (1976) a partir de los trabajos de la Commissione Franceschini (1967) sobre los bienes del patrimonio cultural, con planteamientos enteramente trasladables al patrimonio natural. El autor explicó el concepto de bien cultural (o natural) utilizando la distinción entre cosa y bien: habida cuenta de que las cosas u objetos de la realidad permiten diversos bienes o utilidades definidos por el ordenamiento jurídico, la noción de bien cultural (o natural) podría explicarse como un bien o utilidad colectiva proyectado sobre determinados objetos. De esta manera, toda la problemática de la incidencia de los bienes culturales (o naturales) sobre la propiedad privada recibe una explicación: el bien cultural (o natural) expresa un derecho de disfrute público compatible con el derecho del propietario sobre el mismo objeto. Liberado el concepto de bien cultural (o natural) del condicionante propietario, ya es posible obtener todas las consecuencias de su caracterización como categoría genérica, susceptible, pues, de medidas de protección aun al margen de la previa declaración y sin implicar indemnización para el propietario.

su derecho ha de referirse a esas características que se corresponden con la imagen social de una propiedad rural de alto valor ecológico.

2ª) Todos los habitantes tienen el derecho al ambiente y el deber de preservarlo, tal y como se establece en el art. 41 de la Constitución de Argentina, donde expresamente se ordena también que las actividades productivas han de satisfacer “las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”. No cabe, pues, establecer esa dicotomía que, en el razonamiento de la Corte, diferenciaría entre una protección del medio ambiente vinculada al poder público y un aprovechamiento libre de los bienes otorgado a los particulares. Carece, en efecto, de sentido imponer dentro de un área natural protegida una compatibilización entre desarrollo y ambiente similar a la que cabría establecer en ámbitos urbanos. En los ecosistemas protegidos prima el principio de conservación⁴¹.

Ciertamente, como venimos sosteniendo, la función social del derecho de propiedad ha de hacerse compatible con la utilidad privada reconocida a su titular, pero eso no significa, insistimos, que cualquier aprovechamiento deseado haya de ser reconocido por el orden jurídico. Debe tratarse en todo caso de contenidos patrimonializados, es decir, derechos efectivamente incorporados al patrimonio del titular, no meras expectativas. En el derecho comparado, podemos encontrar algunos ejemplos del alcance que cabría dar a la necesidad de respetar el contenido esencial de los derechos de propiedad⁴².

En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español puede citarse el caso de la Ley de Reforma Agraria andaluza (Sentencia de 26/03/1987), donde se fijaron varios criterios para determinar el contenido esencial del derecho de propiedad, cuya violación generaría derecho a la correspondiente indemnización: primero, la “*recognoscibilidad*” del derecho de propiedad establecido por el legislador, aspecto que remitía a la comparación con el tipo de derecho dominical correspondiente al “momento histórico de que se trate”; segundo, la “*practicabilidad*” del contenido del derecho, es decir, “la posibilidad efectiva de realización del derecho”, que había de dar la oportunidad de una rentabilidad al propietario; y tercero, la “*proporcionalidad*” de la delimitación establecida por el legislador, “sin que las limitaciones y los deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable”.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha intervenido en cuestiones cercanas al plantearse la distinción entre las delimitaciones del contenido del derecho

⁴¹ Véase en tal sentido, J.A. Esain (2022: 7), quien afirma que “estamos ante un microsistema jurídico dentro del derecho ambiental, el que parte de un principio básico de *conservación de la naturaleza*”.

⁴² Cabe remitir ampliamente a la monografía sobre la propiedad constitucional de H. Santaella Quintero (2019), que lleva a cabo un sólido estudio comparado entre los ordenamientos español y colombiano.

de propiedad, que lícitamente pueden imponerse sin compensación, y las privaciones del derecho, que sólo son admisibles si se realizan con la correspondiente indemnización. El criterio para identificar una privación es aquí el *“auténtico y definitivo desapoderamiento, no una mera restricción de la facultad de goce y disposición, por grave o intensa que sea”*. Debe tratarse de una pérdida efectiva del dominio, de una sustracción, un despojo, una completa eliminación de toda posibilidad de disfrute o disposición. En otro caso, el Tribunal Europeo califica la injerencia como lícita reglamentación del uso de los bienes⁴³.

6. Conclusión

A la vista de cuanto hemos razonado previamente, discrepamos de los razonamientos desenvueltos por la Corte Suprema de la Nación en los casos Coihue y Apen Aike: *a)* aun antes de aprobarse el plan de manejo del área natural protegida, el derecho positivo aplicable en el parque provincial de la península de Magallanes establecía, sin ninguna incertidumbre, la imposibilidad de construir hoteles o de realizar subdivisiones en las propiedades comprendidas en el mismo, prohibiciones cuyo fundamento y alcance se han confirmado plenamente en el plan de manejo ya aprobado; *b)* la función social de las propiedades situadas en el parque provincial se vincula a su primitiva vocación agraria o recreativa, que debe proporcionar los criterios para identificar el contenido esencial de los derechos afectados, los cuales en ningún caso podrían incluir expectativas de desarrollo hotelero ni urbanístico; y *c)* en consecuencia, debía haberse rechazado tanto la ilegitimidad de las prohibiciones establecidas en el parque provincial como la solicitud de indemnización, cuyo reconocimiento creo que ha constituido una ganancia inmerecida para la empresa demandante.

⁴³ Véase el completo estudio de esta jurisprudencia de J. Barcelona Llop (2013: 55-102). Entre las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que emplea el autor, cabría recordar el caso *Sporrong y Lönnroth c/ Suecia* (1982), que examina la no ejecución por el Ayuntamiento de Estocolmo de las potestades expropiatorias de ciertos inmuebles congelados en su situación, pues aunque ello hacía precario el derecho de propiedad, que perdió parte de su sustancia, los propietarios “han podido continuar usando sus bienes y si las ventas de inmuebles afectados en Estocolmo por permisos de expropiación y prohibición de construir han resultado más difíciles, la posibilidad de vender ha subsistido”; los casos *Melhacher* y otros *c/ Austria* (1989) y *Hutten-Czapska c/ Polonia* (2006), donde se considera que la reducción por ley del precio de los alquileres no implicó privación del derecho a usar, arrendar y vender el bien, aunque conllevara la pérdida de una parte de las rentas inmobiliarias como consecuencia del lícito ejercicio del poder estatal de regular el uso de los bienes; o los casos *Scordino c/ Italia* (2004) y *Maioli c/ Italia* (2011), en los que la prohibición de construir por la sujeción de los suelos a la posibilidad de expropiación, que no llegó a producirse, se estima que no constituyó una privación, porque el derecho no había desaparecido al no haber perdido los propietarios ni el acceso al terreno ni la titularidad del dominio.

7. Bibliografía

Administración de Parques Nacionales (2007), *Las áreas protegidas de la Argentina*, Buenos Aires, 83 págs. (www.sib.gob.ar).

Administración de Parques Nacionales (2010), *Guía para la elaboración de planes de gestión en áreas protegidas*, Buenos Aires, 148 págs. (www.sib.gob.ar).

Administración de Parques Nacionales (2019), *Plan de gestión del parque nacional Los Glaciares, patrimonio natural de la humanidad*, 394 págs. (www.sit.gob.ar).

Barcelona Llop, Javier (2013), *Propiedad, privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de los Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 268 págs.

Commissione Franceschini (1967), *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, Colombo, 3 vols., 858, 989 y 637 págs.

Esain, José Alberto (2022), "La Corte y los confines del Derecho ambiental", *La Ley*, 09/03/2022, 6-12.

Figuroa, Lucas M. (2018), "Suben y bajan... Análisis de la adecuación normativa de las provincias argentinas a la Ley nacional de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 76, 1-26.

Giaccardi, Maricel & Tagliorette, Alicia, comp. (2007), *Efectividad del manejo de las áreas protegidas marino-costeras de la Argentina*, Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable & alii, 104 págs.

Giannini, Massimo Severo (1976), "I beni culturali", en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, I, 3-38.

Gobierno de la Provincia Santa Cruz (2022), *Plan de manejo ANP península de Magallanes*, 186 págs. + 4 anexos (www.santacruz.gob.ar).

Iza, Alejandro & Rovere, Marta Brunilda (2006), *Aspectos jurídicos de la conservación de los glaciares*, Gland (Suiza), UICN, 284 págs.

Lannutti, E. & alii (2020), "Modelado numérico de las oscilaciones frontales y ocurrencia de formación de diques de hielo del glaciar Perito Moreno, campo de hielo Patagónico Sur", *Cuadernos de Investigación Geográfica*, 46 (1), 251-283.

López Alfonsín, Marcelo Alberto (2015), *Los parques nacionales argentinos. Consecuencias de la constitucionalización del ambiente en el Sistema nacional de áreas protegidas*, Buenos Aires, Eudeba, 317 págs.

López Alfonsín, Marcelo Alberto (2016), *El sistema nacional de áreas protegidas en Argentina*, Buenos Aires, Jusbaire, 128 págs. (edición bilingüe español-inglés).

López Ramón, Fernando (2011), “El principio de no regresión en la desclasificación de los espacios naturales protegidos en el Derecho español”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 20 (2011), 13-27.

Martín, Guillermo (2013), “Parques interjurisdiccionales: un nuevo modelo de área protegida para analizar”, Buenos Aires, 16 págs. (naturalezayrecursos.wordpress.com).

Miller, Kenton (1980), *Planificación de parques nacionales para el ecodesarrollo en Latinoamérica*, Madrid, Fundación para la Ecología y la Protección del Medio Ambiente, 500 págs.

Parejo Alfonso, Luciano (1978), “La garantía del derecho de propiedad y la ordenación urbanística en el Derecho alemán (I)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 17, 245-272.

Peri, Pablo Luis, Quevedo, Carla, Urquiza, Javier de & Alberti, Ayelén (2021), *Segundo ordenamiento territorial de los bosques nativos de la Provincia de Santa Cruz*, Consejo Agrario Provincial de Santa Cruz, 20 págs.

Riva, Ignacio M. de la (2018), “Contenidos básicos del régimen federal argentino de áreas naturales protegidas”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XVII, 135-160.

Santaella Quintero, Héctor (2019), *La propiedad privada constitucional: una teoría*, Madrid, Pons, 369 págs.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2018), *Informe nacional ambiente y áreas protegidas de la Argentina 2008-2018*, 60 págs. (www.argentina.gob.ar/archivos/APs).

Thomas, Lee & Middleton, Julie (2003), *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*, Gland (Suiza), IUCN, 79 págs.

Wikipedia, voz “Áreas naturales protegidas en Argentina” (consulta 23/04/2022).