

PROPIEDAD, DOMINIO Y JURISDICCION DE LAS ÁREAS NATURALES  
PROTEGIDAS EN ARGENTINA (Con especial referencia a los Parques  
Nacionales) (1)

Natenzon, Claudia Eleonor  
25 de mayo 217, 1002, Buenos Aires, Argentina  
Tel. 331-7609/5603  
Instituto de Geografía, UBA/CONICET; Buenos Aires, Argentina

“... la especialidad de los fenómenos sociales es indirecta, es decir, derivada del hecho de las relaciones sociales requieren, para su realización, de soportes físicos (sean estos los agentes mismos de las relaciones o los medios materiales involucrados en las mismas) que son constitutivamente espaciales...”. José L. Coraggio. Territorio en transición, pág. 33.

Las áreas protegidas, y dentro de ellas, los Parques Nacionales, son parcelas de territorio definidas en función de un objetivo de conservación. Su constitución implica, básicamente sustraer esa parcela territorial y sus elementos físico-naturales concomitantes, del proceso general de producción, con miras a lograr (enunciativamente) un servicio general a la sociedad implicada; en el caso de los Parques Nacionales, la sociedad nacional. (2)

Esta sustracción a la vez implica y genera múltiples conflictos entre sectores sociales con intereses diversos respecto a esos territorios en los cuales quedan riquezas posibles de apropiar, explotar y comercializar: para los empresarios, la medra de los bosques, tierras fértiles y agua abundante, vetas minerales o rincones hermosos para vender como ámbito de ocio selectivo y en exclusividad (3); para los pobladores locales, la posibilidad de recurrir a sus elementos constitutivos con el fin de obtener materia prima para la subsistencia y el intercambio. (4)

Quienes se benefician y quienes se perjudican con un área natural protegida constituyen una compleja trama de relaciones explicadas históricamente. Por ejemplo, en Argentina y para los Parques Nacionales, pueden reconocerse por lo menos cinco concepciones diferentes respecto a los objetivos, las modalidades de gestión y el ordenamiento de estos territorios de jurisdicción nacional: 1era. De preservación y conservación del medio natural (1902-1934), 2da. De desarrollo para la radicación de la población y uso turístico con objetivos de defensa de la soberanía nacional (1934-1944); 3ra. De desarrollo

---

<sup>1</sup> Agradezco a Roberto Lobato Correa el material bibliográfico que me proporcionará para abordar la problemática de los Parques Nacionales desde su perspectiva crítica.

<sup>2</sup> Claudia Natenzon. Áreas protegidas asentamientos locales y desarrollo: Los Toldos y sus relaciones con el PN Baritú (Salta). Proyecto de investigación. Buenos aires, CONICET, 1988, MIMEO (38/39).

<sup>3</sup> Mario Gaviria, Campo, urbe y espacio de ocio. Madrid, Siglo XXI 1971 (141-167).

<sup>4</sup> Un ejemplo de esta situación aparece claramente expuesta por Harmanta R. Mishra en “Balancing Human needs and conservación in Nepal’s Royal Chitwan Park” *Ambio* X: 5 and 1982 (246-251) y también en el trabajo de Karen Fog Olwing y Kenneth Olwig, “Underdevelopment and the development of natural Park ideology: En: *Antidope* 11:2 1979 (16-25).

turístico y de la infraestructura (1944-1955); 4ta. De revaporización del patrimonio natural y cultural, vigilancia y control (1955-1976); 5ta. De conservacionismo a ultranza, autoritario y centralista (1976-1983).<sup>(5)</sup>

Por ende, la concreción territorial de las áreas protegidas aparece como expresión de las relaciones sociales de poder que se establecen entre los intereses conflictivos y contradictorios. Tanto en el proceso de creación<sup>(6)</sup> como en el mantenimiento de estas áreas, resulta de especial importancia el instrumento legal que justifique, respalde y haga posible, ante el conjunto de la sociedad; la voluntad de aquel sector social con intereses en el área protegida en cuestión<sup>(7)</sup>.

Es en este sentido que se encamina nuestro interés, buscando explotar las condiciones jurídico-legales en las cuales se desarrolla la gestión primero y la implementación territorial después, de las áreas naturales protegidas en Argentina.

## - II -

La norma jurídica básica por la cual se rige el accionar social argentino es el Código Civil, redactado originalmente por el Dr. Dalmacio Vélez Sarsfield, sancionado por la ley 340 del Poder Legislativo Nacional en 1869 y vigente desde el primero de enero de 1871.<sup>(8)</sup>

Dentro de dicho código, los aspectos que se relacionan con la constitución de áreas (territorios) de uso especial, tal como las áreas protegidas, aparecen señaladas en el libro tercero, que trata de las cosas<sup>(9)</sup> y la posesión<sup>(10)</sup> incluidas en los llamados “derechos reales” nos interesa el que se refiere al dominio de propiedad<sup>(11)</sup> sobre las cosas, dado que es a través de su

---

<sup>5</sup> Luis Giúdice Estrategia de gestión planificada de los Parques Nacionales. Buenos Aires, APN, 1985 (7-14).

<sup>6</sup> Hemos desarrollado en parte los conflictos que emergen al intentar crear nuevas unidades de conservación en el trabajo Creación de Parques nuevos, realizado conjuntamente con la Dra. María Teresa Ruíz, publicado por la administración de Parques Nacionales de Argentina en 1985.

<sup>7</sup> Enmarcamos nuestra afirmación en el siguiente contexto: “En toda sociedad el sistema jurídico es el resultado de privilegiar determinados comportamientos ético sociales del hombre que, en aras del interés general, se los considera exigibles obligatoriamente y para obtener su cumplimiento, se usa todo el peso y la fuerza del aparato estatal...” sin embargo, “...para no llevarse sorpresas a la hora de ampliar, perfeccionar y aplicar esa legislación es necesario tener muy presente que todo sistema jurídico trasunta un conjunto de valores y pautas determinadas: esa expresión e instrumento de la ideología que domina en una sociedad...” Ricardo Koole “legislación // y conservación” en: Seminario-taller sobre estrategias nacionales de conservación de áreas y recursos. Buenos Aires, octubre 1984. APN-CFI (Mimeo). Los subrayados son nuestros.

<sup>8</sup> Código Civil de la República Argentina. Con la notas Vélez-Sarsfield, y Legislación complementaria . Buenos Aires, Az, 1980. Págs. XXIII

<sup>9</sup> “Artículo 2311. Se llama “cosas” en este Código, los objetos materiales susceptibles de tener valor”, Ibidem, pág. 485.

<sup>10</sup> “Artículo 2351. Habrá posesión de las cosas cuando alguna persona por sí o por otra tenga una cosa bajo su poder, con intención de someterla”.

<sup>11</sup> En un sentido estricto, el “Dominio” el acose sinónimo implica su propiedad. Este tema ha sido y es motivo de permanentes análisis, debates y controversias entre los juristas, por ejemplo, Man el Argañarás, en su Tratado de Derecho Civil Argentino-derechos Reales, Buenos Aires, TEA, 1962, TO. II (21-23) señala que “...la ley habla de dominio y no de propiedad. Se ha sostenido que las dos palabras:

ejercicio que se asigna un determinado uso a, por ejemplo, una parcela del territorio nacional.

Y ello es así por que”... el dominio es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona”. (12)

Este dominio o propiedad se caracteriza por ser un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo, centrado en una relación directa entre la cosas y el dueño o propietario, (13) lo que determina “... una cierta relación normativa entre un individuo y los restantes” (14) , dado que dicha relación implica la exclusión de todas las demás personas (15). Nuestro Código Civil distingue la propiedad en base a distintos criterios: según su grado de perfección (plenamente perfecto o imperfecto) según el número de personas a la cual pertenece (individualista carácter esencial de todas las legislaciones modernas basadas en el derecho romano o colectiva, según su grado de materialidad (objetos materiales “cosas + objetos inmateriales = bienes”; “El conjunto de los bienes de una persona constituye su ‘patrimonio’” (16); según su movilidad (inmuebles: las cosas que se encuentran por sí mismas inmovilizada –por naturaleza- o por adhesión física perpetua el suelo –por accesión-; muebles: las cosas que pueden transportarse de un lugar a otro (17); o según la persona que realice el ejercicio de la propiedad “La cosas son bienes públicos del Estado general que forma la Nación o de los Estados particulares de que ella se compone, según la distribución de los poderes hecha por la Constitución Nacional; o son los bienes privados del Estado general o de los Estado particulares”. (18) Finalmente nos interesa señalar que el derecho de propiedad faculta al propietario a poseer la cosa; servirse de ella, usarla y gozarla según su voluntad; desnaturalizarla, degradarla o destruirla (19)

Sobre estas facultades nos interesa rescatar lo señalado por el Dr. Coleen, quien plantea que, a pesar de las reformas incluidas en estos artículos en el año 1968, tendientes a relativizar este carácter absoluto, “...cuando uno revisa la jurisprudencia de estos últimos 16 años no encuentra prácticamente sentencias que hayan condenado a propietario alguno en el marco de estas nuevas normas...” (20)

---

dominio y propiedad, civil designa ambas el derecho real que estudiamos, teniendo un significado diferente. El dominio, se dice, se aplica solamente a las cosas (...) en tanto que la palabra propiedad se aplica a las cosas y a los bienes; dentro de esta orden de ideas se habla del dominio o de la propiedad de una casa, de un campo , de un caballo; etc; pero no se habla de dominio de un crédito o de una herencia, signo de la propiedad de un crédito, de una herencia, etc. // en nuestra opinión la palabra dominio ha sido empleada por nuestro codificador en el sentido de la propiedad, la cual nos parece que es mas apropiada y debió usar...”

<sup>12</sup> Op. Cit. 7, Art. 2506, (529)

<sup>13</sup> Op. Cit. 10, (30-31).

<sup>14</sup> Carlos Santiago Nino. Notas de Instrucción al derecho. Buenos Aires Astrea, 1973, TO.2 (89)

<sup>15</sup> “Esta Concepción de la propiedad como una relación no entre persona y una cosa, no es aceptada en términos generales, por la teoría del derecho contemporáneo” Ibidem. (88).

<sup>16</sup> Op. Cit. 7, Art, 2311 y 2312 (485-486)

<sup>17</sup> Op. Cit. 7, Art, 2312 y 232 (486-489)

<sup>18</sup> Op. Cit. 7, Art, 2339 (491). Los subrayados son nuestros.

<sup>19</sup> Op. Cit. 7, Art, 2513 (532).

<sup>20</sup> Op. Cit. 6, (8-10).

Al interior de la unidad política que estamos considerando (la Nación Argentina) y desde el punto de vista de su dominio o propiedad, encontramos múltiples combinaciones posibles según la jurisdicción <sup>(21)</sup> en la cual se encuentran localizadas las áreas naturales protegidas. El siguiente cuadro ejemplifica estas combinaciones:

	Dominios		
Jurisdicción	Privado		Publico
	particular	Estatal (1)	Estatal
Nacional	Propiedades privadas al interior de los parques y reservas nacionales.		Parques, reservas y monumentos nacionales.
Provincial	Reservas formadas por organismos no gubernamentales.		Parques y reservas provinciales
Municipal	(No se cuenta con información al respecto)		Parques y reservas Municipales

(1) Esta categoría podría aplicarse a áreas dedicadas a la experimentación o de tipo intangible, las cuales no serían abiertas al público, aunque se trata de una categorización disponible.

Esta compleja situación deben agrandarse otras donde la administración del área está a cargo de organismos jurisdiccionales diferentes al del territorio en el cual el área se asienta, tal como sucede con la Reserva Provincial de Ñacuñán, y Mendoza (jurisdicción y dominio provincial) cuya administración, por delegación, está a mano de IADIZA, Institución dependiente de un organismo de Poder Ejecutivo nacional (CONICET/ SECYT).

En particular para los parques, reservas y monumentos nacionales, la ley específica que rige la administración (Nº 22.351/80) explícita que los mismos son tanto de dominio como de jurisdicción nacional. Ella es la razón por la cual la creación de nuevas áreas en territorios de una provincia "...solo podrá disponerse breve sesión de la misma/ la provincia en cuestión/ a favor de Estado Nacional, del dominio jurisdicción sobre el área respectiva..." <sup>(22)</sup>

Es esta condición legal de ser de dominio jurisdicción nacional, con carácter público, la que facilitaría el manejo, la administración y la planificación de estas

<sup>21</sup> La jurisdicción se refiere al poder de adiestrar justicia; la competencia es la esfera dentro de la cual el órgano investido de jurisdicción puede ejercer dicha justicia. Este poder se ejerce en el marco de un determinado territorio, dentro de el cual rigen las mismas leyes para todos los habitantes.

<sup>22</sup> Ley Nº 22. 351-81 Parques Nacionales En: Boletín Oficial de la República argentina Nº 24.564. Buenos Aires, 12/12/80 (11). Título 1, Cap.1

áreas con un sentido de desarrollo nacional. Es el Estado Nacional quien, con su poder, funciona como guardián de estas áreas, en el caso de un ejercicio efectivo y eficaz de sus atribuciones.

Queda por analizarse de que manera estas consideraciones de tipo legal se plasman en acciones territoriales concretas, tanto por parte del organismo estatal de aplicación, como parte de otros sectores de la sociedad afectada por esta determinación conservacionista sobre determinados territorios, tema que abordaremos en otra oportunidad tomando como caso el Parque Nacional Maritú.

Buenos Aires, noviembre de 1988.