



# REGIMEN LEGAL DE LOS PARQUES NACIONALES, MONUMENTOS NATURALES Y RESERVAS NACIONALES - MENSAJE Y LEY ORGANICA -

Ley N° 22.351, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina  
N° 24.564 el 12 de diciembre de 1960

Impreso por la Dirección Nacional del Registro Oficial de la  
Secretaría de Información Pública de la Presidencia de la Nación

---

Buenos Aires, 6 de febrero de 1961

---

Excelentísimo Señor  
Presidente de la Nación:

TENEMOS el honor de dirigirnos al Primer Magistrado para elevar a su consideración un proyecto de Ley de Parques Nacionales, en el cual se han incorporado las modificaciones a las leyes vigentes en la materia, N° 18.564 y N° 20.161, aconsejadas por la experiencia emergente de la aplicación de las mismas, propiciándose, en consecuencia la reforma de aquellas disposiciones que, pragmáticamente analizadas, resultan evidentemente inconvenientes o susceptibles de perfeccionamiento.

El proyecto que ahora se eleva a V. E. tiene su origen en el texto propuesto por el Poder Ejecutivo

(Provisorio N° 560/77), habiéndosele incorporado las observaciones formuladas en el dictamen producido por la Comisión de Asesoramiento legal con fecha 10 de abril de 1979. El Proyecto ha sido conformado, en los puntos que fueron materia de su pronunciamiento, a lo establecido por la Excelentísima Junta Militar en sus reuniones del 10 de octubre y del 17 de octubre de 1979, en uso de las atribuciones que le confiere el punto 4.9 de la Ley N° 21.336.

En este Mensaje se fundamentan las principales modificaciones auspiciadas, relacionando algunas de ellas, para explicar mejor su sentido y alcance; con episodios del pasado argentino, con situaciones concretas de nuestros días, o con perspectivas y

contingencias futuras, que, por ser previsibles, conviene contemplar en la legislación.

Ha sido fuente esencial de esta iniciativa, la primera Ley de Parques Nacionales N° 12.103, sancionada en 1934, genuino modelo de correcta técnica legislativa en cuyas disposiciones se vertebró la etapa fundacional de la institución, esclarecidamente conducida por el Dr. Exequiel Bustillo, quien fue también el inspirador de aquella ley primigenia.

La aludida experiencia ha demostrado que constituyó un error restringir la amplia autarquía que confirió a la entonces Dirección General de Parques Nacionales la Ley N° 12.103 como lo hizo la legislación posterior, restricción ostensible en la preceptiva de las Leyes Nos. 18.594 y 20.161 y sus Decretos Reglamentarios Nos. 637/70 y 2.811/72, respecto del actualmente llamado Servicio Nacional de Parques Nacionales.

En consecuencia, debe procurarse restablecer la autarquía de Parques Nacionales, como presupuesto fundamental para llevar a feliz término el Proceso para la Reorganización Nacional en el área, dado que resulta indispensable que el órgano destinado a regir el sistema, tenga la suficiente capacidad operativa para poder prestar adecuadamente los servicios a su cargo, desarrollando sus misiones esenciales: la conservación de la naturaleza en los lugares de su jurisdicción y la atención de los visitantes que concurren a ellos.

Para el cumplimiento de dicha misión la repartición tiene que ejercer funciones, como las concernientes a la administración y manejo de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura turística en los mismos, la investigación científica y su aplicación al sistema de protección de la naturaleza que por su tecnicismo son propias de una entidad descentralizada.

Por ello, el lineamiento rector del proyecto cuya sanción se propicia, está constituido por el otorgamiento a Parques Nacionales de la autarquía necesaria para su eficaz funcionamiento; lineamiento éste que, obviamente, ha sido subordinado a los principios y normas supremas del derecho público argentino, de tal virtud que, en cabal observancia de las

facultades privativas de los tres poderes constituidos del Estado, confiere solamente al ente autárquico atribuciones y funciones de carácter administrativo, con exclusión de las gubernativas y aquellas, además, se circunscriben a una esfera de competencia limitada por la ley, están sujetas al contralor jerárquico del Poder Ejecutivo y a la revisión jurisdiccional de sus actos por el Poder Judicial. Para una mejor inteligencia de la prenotada naturaleza institucional del órgano, se propone sustituir su nombre actual por el de Administración de Parque Nacionales.

Pese a las críticas que quedan formuladas respecto a las restricciones de la autarquía, instrumentadas en las Leyes Nos. 18.594 y 20.161, no se han desdeñado los valiosos aportes que han significado las mismas, particularmente en lo concerniente a las definiciones, correctamente clasificadas en tres categorías diferenciadas, de las áreas y objetos especialmente protegidos, a saber: Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, definiciones éstas fundamentales para la regulación legal del sistema, que este proyecto ha precisado y perfeccionado, tanto desde el punto de vista conceptual como técnico.

En esta materia, la legislación hasta ahora vigente ha receptado algunos de los criterios científicos y técnicos adoptados por la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Panorámicas Naturales de los Países de América, elaborada dentro del sistema de la Unión Panamericana en 1940 y ratificada por decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 89.180/41.

Como estos criterios se adecuan a la realidad actual argentina, se los ha mantenido, con las precisiones preindicadas, necesarios para el mejor cumplimiento de los fines esenciales de la ley.

El proyecto que se somete a la consideración del Primer Magistrado ha recogido ciertas recomendaciones formuladas por la Segunda Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales y por la Asamblea General de la Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza (UICN), en la 10ª Convención celebrada en Nueva Delhi en 1969; las que fueron efectuadas a requerimiento de las Naciones Unidas, de acuerdo con la Resolución N° 713

del Consejo Económico y Social, y que figuran en la "Lista de Parques Nacionales y Reservas Equivalentes", publicada por UICN en 1975.

El criterio de este último organismo y el similar adoptado por el artículo 11, inciso 3º de la Ley de Caza Española del 14 de abril de 1970 han sido utilizados especialmente en lo concerniente a la permisión de la caza en los Parques Nacionales, cuando así resultare necesario por razones de orden biológico o técnico que aconsejen la reducción de determinadas especies. Es pertinente aclarar que en el proyecto se autoriza la caza deportiva de especies exóticas ya existentes, como el ciervo colorado, con sujeción a los reglamentos que dicte la autoridad de aplicación.

Lo expresado aquí respecto a este tema, que más adelante se desarrolla al tratar disposiciones pertinentes, es a los fines de puntualizar que para cada situación contemplada en la ley, se han procurado reunir los elementos de juicio de mayor valimiento a fin de establecer la preceptiva apropiada.

La recepción de ciertas directivas emanadas de convenciones y organizaciones internacionales, debidamente adaptadas a nuestro medio, no altera la raigambre sustancialmente argentina de la iniciativa, cuyos antecedentes se remontan a una prestigiosa tradición nacional, llena de fecundas enseñanzas que han sido cabalmente respetadas al programar el nuevo régimen legal de Parques Nacionales cuya sanción se recomienda.

A tal efecto, resulta justiciero evocar que nuestros Parques Nacionales, se originaron en una donación de tres leguas de campo situadas en Puerto Blest, sobre el lago Nahuel Huapi y La Laguna Frías, efectuada por el Perito don Francisco P. Moreno, quien devolvió así a la Nación, la fracción más bella de las tierras que ésta le había entregado como reconocimiento por los señalados servicios que prestara en la exploración y civilización de nuestro territorio, la demarcación de nuestras fronteras, así como para la afirmación de la soberanía argentina.

Esta donación fue aceptada por el Presidente Roca, mediante decreto

del 1º de febrero de 1904, y constituye el origen espiritual y territorial de los Parques Nacionales Argentinos.

Tan loable impulso inicial, tardó treinta años en concretarse, precisamente por falta de una ley orgánica y de una institución con facultades suficientes para aplicarla. Por ello, los decretos del 17 de enero de 1907, que amplió la zona de reserva con 43.000 hectáreas, del 8 de abril de 1922 que dispuso la creación del Parque Nacional del Sur y extendió su superficie, del 4 de abril de 1924 que creó la Comisión Pro Parque Nacional del Sud y del 20 de diciembre de 1933 por el cual se constituyó la Comisión de Parques Nacionales presidida por el Doctor Angel Gallardo, personalidad de la más relevante jerarquía científica, si bien revisten el carácter de ponderables antecedentes, es de señalarse que no tuvieron la efectividad práctica deseada, hasta que, precisamente, la mencionada Comisión encomendó al Doctor Bustillo el estudio de un proyecto de ley para que fuera elevado a la consideración del Poder Ejecutivo y por intermedio de éste, al Congreso.

Dicho proyecto estableció, con ligeras modificaciones, el texto luego sancionado como Ley Nº 12.103, el 9 de octubre de 1934.

Bustillo explicó muchos años después, que al redactarlo se inspiró: "en las necesidades regionales, en la urgencia de nacionalizar y ocupar una frontera sobre la que ejercíamos una soberanía puramente nominal. Se necesitaba un instrumento ágil, eficaz y con amplio campo de acción y de autonomía, fines a los cuales ajusté mi tarea. Mis principales fuentes fueron las leyes de Parques Nacionales de Estados Unidos y Canadá. También la ley de Territorios Nacionales". ("El Despertar de Bariloche", Bs. As., año 1968, página 91.)

Cabe puntualizar, dada la importancia que reviste la cuestión, que la expresión "autonomía" también utilizada en el artículo 5º de la Ley Nº 12.103, era entonces sinónimo en el léxico jurídico de "autarquía", pero que hoy se emplea la palabra "autonomía", exclusivamente respecto a las provincias, pues éstas son

las únicas entidades autónomas genuinas que reconoce nuestro moderno derecho público; ello en virtud de los poderes que se reservaron al constituir la unión nacional, como el de darse sus propias instituciones así como el de dictar sus constituciones y leyes locales, y porque no están circunscriptas, como ocurre con las reparticiones autárquicas nacionales, a la esfera de competencia delimitada por la legislación respectiva, ni al contralor jerárquico del Poder Ejecutivo.

En virtud de lo expuesto, "debe interpretarse que la palabra "autonomía" de la ley de 1934 tiene el significado actual de autarquía y es en la adopción de esa instrumentalidad jurídico-administrativa, donde, se reitera, radica la fidelidad del proyecto en examen con la primera ley que ha regido en la materia con tan plausibles resultados, que debe ser tenida como un alto ejemplo de la orientación legislativa a seguir en nuestro tiempo.

Acertadamente señala Adrogé, "con una sola palabra 'autarquía', se caracterizan una serie de elementos constitutivos de una forma de administración indirecta del Estado". En el párrafo anterior expresa Adrogé: "El concepto de autarquía referido a la administración descentralizada del Estado, por intermedio de organizaciones creadas por la ley, dotadas de capacidad de derecho y de obrar, y de un patrimonio o recursos adecuados, sujetos al contralor del poder central, para el cumplimiento de fines públicos es no sólo aceptable, sino recomendable". ("Poderes impositivos Federal y Provincial sobre los Instrumentos de Gobierno". Ed. Kraft 1943, 120.)

En el proyecto que se eleva se ha conceptuado conveniente dar un mejor ordenamiento a los temas que trata, a cuyo efecto se adoptó el método de dividirlo en títulos y capítulos, agrupando en ellos las diversas materias con arreglo a su concordancia o afinidad.

Expuestos como han sido los antecedentes, fuentes, lineamientos generales y metodología del proyecto, se explican a continuación las principales modificaciones e innovaciones propiciadas.

El Título I, comprende seis capítulos y versa sobre los Parques Nacio-

nales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales. El Capítulo I (artículos 1º a 3º) referente a la Creación y Dominio Público, trae las siguientes innovaciones respecto de la ley vigente. El artículo 1º que establece las condiciones específicas determinantes de la creación de Parque Nacional, Monumento Natural o Reserva Nacional, por una parte precisa conceptos ya delineados por el artículo 1º de la Ley Nº 18.594. En lo esencial cabe poner de resalto la incorporación de la palabra "conservación" porque la conservación de la naturaleza constituye la finalidad primordial del sistema de la ley proyectada, y la elaboración doctrinaria desarrollada en torno a ese concepto de "conservación de la naturaleza" suministra la base científica fundamental para toda la interpretación y aplicación de las normas llamadas a regirlo. Por otra parte, se ha incluido la expresión "con ajuste a los requisitos de la Seguridad Nacional" como factor a tener en cuenta cuando se considere la posibilidad de crear una nueva área protegida bajo el sistema de la ley.

El artículo 2º no innova sobre su antecedente, el artículo 3º de la Ley Nº 18.594.

El artículo 3º repite el texto del artículo 2º de la Ley Nº 18.594, y su texto similar en la Ley Nº 12.103, respecto de que la creación de nuevos Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, en territorio de una provincia, solo podrá disponerse previa cesión de la jurisdicción y el dominio por parte de la provincia respectiva a favor del Estado Nacional, agregándosele ahora que podrán incluirse también los territorios afectados por la Ley Nro. 18.575 de política de fronteras, y normas complementarias, previa intervención del Ministerio de Defensa. Este último párrafo importa a la vez una permisión y un requisito, la permisión, en tanto posibilita la creación de nuevas áreas protegidas bajo el sistema de la ley en Zonas de Frontera el requisito, porque además de la prenotada cesión por parte de la provincia, resultara indispensable la previa intervención del citado Ministerio.

El Capítulo II (artículos 4º a 7º) define el concepto de Parques Nacio-

nales precisando con más énfasis que los artículos 4º y 5º de la Ley Nro. 18.594, y conforme a las recomendaciones de las ya comentadas resoluciones de la Unión Panamericana y de la UICN la prohibición de toda explotación económica en los mismos, con excepción de la vinculada al turismo que se ejercerá con sujeción a la reglamentación que dicte la autoridad de aplicación (artículo 4º del proyecto, que reproduce en parte, el artículo 4º de la Ley Nro. 18.594, con un agregado relevante, en cuya virtud, estas áreas a conservar en su estado natural deberán ser representativas de la región fito-zoogeográfica y tener gran atractivo en bellezas escénicas o interés científico, que justifiquen la protección especial instituida a su respecto por la ley, calificación necesaria para que le condicione a la existencia de tan valiosos recursos naturales la constitución de un Parque Nacional y que no se consigna en el texto vigente.

El artículo 4º de la Ley Nro. 18.594, que sirve de antecedente al artículo 4º del proyecto, dice que serán "Parques Nacionales" las "áreas a conservar en su estado primitivo...", pero no expresa cuáles son las condiciones excepcionales que deben tener dichas áreas para merecer ser conservadas y protegidas como "Parques Nacionales".

Por ello, el artículo 4º del proyecto viene a llenar ese vacío al definir los "Parques Nacionales" por sus notas más sobresalientes, a saber: que sean áreas "representativas" de la región fito-zoogeográfica, y que tengan un "gran atractivo" ya sea por sus bellezas escénicas o por su interés científico.

La definición que se expresa se encuentra en la línea fijada por la ya aludida Convención Panamericana de Protección de Flora, Fauna y Bellezas Panorámicas Naturales, celebrada en Washington en el año 1940.

También concuerda, en forma sintética, con la definición dada por la 10a. Asamblea de UICN realizada en Nueva Delhi en el año 1969, en la cual se puso de relieve que los Parques Nacionales deben ser áreas "representativas de uno o varios ecosistemas", y donde los habitats sean de "especial interés científico"

o encierren "un paisaje natural de gran belleza".

El acento en lo "representativo" de los ecosistemas a conservar y proteger, se encuentra igualmente en la Recomendación Iera. de la Segunda Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales.

En el proyecto se ha sustituido, al definir el concepto de áreas a conservar, el término "estado primitivo" por "estado natural". El motivo de ello radica en que el término "primitivo", empleado en la redacción vigente resulta inapropiado, desde el momento que cabría preguntarse si se hace referencia al estado primigenio de la zona como Parque Nacional a partir de su creación legal, o bien desde su existencia misma, siendo en ambos casos falta de sentido, pues carece de comprobación e importa, por otra parte, mantener estática una zona desconociendo la propia evolución de la naturaleza.

Se elimina del artículo 4º del proyecto, la expresión "y de las que puedan efectuarse en propiedades privadas" como excepción a la prohibición de "toda explotación económica". Ello obedece a que la permisión era más bien aparente que real; pues en definitiva, el conflicto entre lo reglado en el artículo 4º de la Ley Nro. 18.594 y las prohibiciones expresadas contenidas en el artículo 5º de la misma, válidas tanto para las áreas de propiedad privada, como en las del dominio público, al resolverse en una interpretación dentro del contexto de la ley, y en armonía con el concepto de lo que es un Parque Nacional, se concluía que en las propiedades privadas la única actividad económica admitida es la vinculada al turismo y no otra.

Además de fijar las características y destino de las áreas a ser conservadas como Parques Nacionales, en este artículo 4º se prevé que las mismas serán mantenidas sin otras alteraciones que las necesarias para asegurar su control y la atención del visitante tal como lo establece el artículo 4º de la Ley Nro. 18.594, alteraciones a las que el proyecto agrega, con carácter de excepcionales, aquellas que correspondan a medidas de Defensa Nacional, adoptadas para satisfacer necesidades de

Seguridad Nacional. Para la interpretación de esta norma habrá que atenerse al texto de la misma, a lo establecido en otras disposiciones concordantes del proyecto y a los principios que lo informan. Queda claro, que entre las alteraciones permitidas en los Parques Nacionales están comprendidas aquellas derivadas de medidas de defensa esencialmente militares, porque así lo prevé el artículo 5º, inciso k) del proyecto.

Las situaciones de Seguridad Nacional que pudieran plantearse, además de las previstas en el citado inciso k) del artículo 5º, pueden tener solución apropiada a través del régimen previsto en el artículo 34 del Proyecto que garantiza la decisión del caso mediante la intervención de los Ministerios Jurisdiccionales y la decisión final de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado.

El artículo del proyecto relativo a las prohibiciones especiales que regirán en las áreas de los Parques Nacionales, tiene como fuente el artículo 5º de la Ley Nº 18.594, con las siguientes modificaciones:

Al primer párrafo se le ha agregadoº "... con las excepciones determinadas en el inciso j) del presente artículo y artículo 6º, en los Parques Nacionales queda prohibido: ..."

En orden al significado de las aludidas excepciones a las prohibiciones generales que se contemplan en esta parte del artículo, corresponde remitirse a su pertinente comentario que más adelante se formula para explicar su sentido y alcance.

Al inciso a) del artículo 5º, con el objeto de facilitar su interpretación se han agregado los términos: "... de tierras del dominio estatal". De no ser así, se originaría una evidente contradicción con lo dispuesto por el artículo 7º del proyecto respecto a la opción de compra a favor del Estado, de las tierras de propiedad privada que se enajenan dentro de los Parques Nacionales, y aun más, ya no existiría con relación a dichas tierras, una simple limitación al dominio, sino una expresa prohibición relativa a la disposición y administración de las mismas; por lo cual, y en su actual redacción, el inciso a) del artículo 5º de la ley podría inclusive ser judicialmente cuestionado por inconstitucional,

pues atentaría contra el principio sustentado por el artículo 14 de la Constitución Nacional, donde consagra entre los derechos subjetivos "el de usar y disponer de la propiedad" y contra la garantía instituida también respecto al derecho de propiedad, por el artículo 17 de la Carta Magna.

Se ha agregado asimismo a este inciso: "... así como las concesiones de uso, con las salvedades contempladas en el artículo 6º". A cuyo comentario procede, tal como se ha señalado, remitirnos.

Los incisos b) y c) del artículo 5º que establecen la prohibición de la exploración y explotación mineras, así como la instalación de industrias dentro de los Parques Nacionales tienen un fundamento de interés general incuestionable, dado que estas actividades provocan graves alteraciones en los ecosistemas, los que la presente ley tiene como finalidad esencial proteger, por lo cual resulta necesaria la inclusión de las disposiciones propiciadas, en resguardo de la intangibilidad de las áreas respectivas.

El inciso d) del artículo 5º del proyecto, concerniente a la restricción de explotaciones rurales en los Parques Nacionales, en éste se emplea el término "agropecuaria", en vez de "agrícola" y "ganadera" —como su antecedente— dando una mayor amplitud al concepto inserto en la disposición; pues tal terminología abarca también la actividad granjera, que puede causar más daño al ecosistema que la agrícola y ganadera. Del mismo modo, se creyó preciso ampliar sus conceptos en el sentido de hacer notar que la enumeración que en él se efectúa es meramente enunciativa y no taxativa como podría entenderse. De allí la necesidad de completar la frase con una expresión genérica que contemple la posibilidad de "cualquier tipo de aprovechamiento de los recursos naturales", posibilidad que no se agota con los supuestos detallados en el inciso.

El inciso e) del artículo 5º, relativo a la prohibición de la pesca comercial, tiene como fuente, la primera parte del inciso e) del artículo 5º de la Ley Nº 18.594. La segunda parte del citado inciso pasa a ser el nuevo inciso f), en el que se ha creído preciso eliminar los términos "cual-

quier otro tipo de explotación de los recursos naturales", a fin de coordinar su texto con la enmienda efectuada al inciso d). Asimismo y en reemplazo de la antedicha frase, se ha especificado "y cualquier tipo de acción sobre la fauna", dando énfasis a las prevenciones que se tratan de contemplar en el mismo; pues a través de esa terminología logran mantenerse en forma genérica todos los posibles actos perjudiciales del hombre sobre aquélla.

El inciso f) incorpora una innovación al permitir la caza o cualquier tipo de acción sobre la fauna existente en los Parques Nacionales, cuando ello fuere necesario por "razones de orden biológico, técnico o científico que aconsejan la captura o reducción de ejemplares de determinadas especies"; por lo que se hace preciso puntualizar tanto el sentido del término "caza", entendiéndose por tal no sólo la matanza de animales salvajes, sino también su captura, cuando el concepto técnico-biológico utilizado, como ya se ha explicado anteriormente, reconoce como fuente el artículo 11, inciso 3º de la ley española de 1970, que inclusive lo prescribe para su aplicación dentro de las áreas de los Parques Nacionales. Estas expresiones adoptadas de la legislación hispánica por razones de apropiado uso de nuestro idioma, tienen pleno correlato semántico con la voz "manejo", que es la utilizada en las disposiciones respectivas norteamericanas y en los documentos específicos sobre esta materia, elaborados por la UICN y otros organismos internacionales competentes para definir y autorizar a los organismos que administran los Parques Nacionales, estos tipos de acción sobre la fauna, que no sólo no desvirtúan los principios conservacionistas esenciales, sino que, por el contrario, permiten darles efectividad práctica, porque aseguran la protección y ordenada propagación de las especies. Un ejemplo destacable de manejo de fauna, con numerosos casos de eliminación de ejemplares, cuando concurren las prenotadas razones, se encuentra en la labor que se realiza a tal efecto en los Parques Nacionales de Sudáfrica.

En la Argentina, la sanción de la norma propiciada que se viene comentando, permitirá, por una parte, desarrollar todas las investigaciones

científicas sobre la fauna de los Parques Nacionales pudiendo apresarse ejemplares valiosos para su estudio, con el fin de facilitar su preservación; y, de otra parte, encarar la lucha contra especies consideradas plagas, así como proceder a controlar la sobreabundancia de determinados animales; misiones éstas que constituyen funciones esenciales a ejercer por la repartición en las áreas de su jurisdicción.

El inciso g) del artículo 5º del proyecto, prohíbe la introducción, transporte y propagación de fauna y flora exótica en los Parques Nacionales; prohibición absolutamente indispensable en virtud de la alteración que tales especies pueden provocar en los ecosistemas, con riesgo inclusive para la subsistencia de las especies autóctonas que deben necesariamente protegerse dentro del régimen de la ley. La fuente de este precepto es el artículo 5º inciso h) de la Ley Nº 18.594, a cuyo texto se le ha agregado la expresión "transporte y propagación", para ampliar la prohibición a otros medios posibles de alteración del equilibrio ecológico que se procura evitar.

Algunos ejemplos pueden aclarar el sentido y necesidad de esta prohibición. Hace años fueron introducidos en Tierra del Fuego, castores y ratas almizcleras, creyéndose que por la similitud de los habitats originarios de estas especies, no podrían causar ningún daño en la región. Lamentablemente, se han transformado en una plaga que ha provocado graves alteraciones en el régimen de los ríos y arroyos, cuyos cursos han sido progresivamente obstruidos por los diques que levantan los castores, con lo cual se inundan vastas zonas y se pierden por la acción del agua valiosos bosques naturales. Además al hacerse más lenta la circulación del agua, ésta disminuye su oxigenación, lo que perjudica el desarrollo de los salmónidos que constituyen un gran atractivo turístico de la isla. A mayor perturbación todavía, las ratas almizcleras que horadan con innumeras cuevas las márgenes de los ríos y arroyos han enturbiado las aguas de los mismos otrora cristalinas con lo cual se ha agregado otro factor distorsionante del ecosistema fluvial en detrimento también de las truchas y salmones.

El inciso h) del artículo 5º del proyecto prohíbe la instalación de asen-

tamientos humanos en los Parques Nacionales, con las excepciones previstas en el inciso j) del mismo artículo y en el artículo 6º. La fuente de este precepto es el inciso i) del artículo 5º de la Ley Nº 18.594, que prohibía solamente la creación de pueblos en propiedades particulares. En la redacción proyectada para este inciso, la prohibición se ha ampliado sustituyendo la expresión "pueblos" por "asentamientos humanos", la que conforme se lo explica en la parte pertinente de este mensaje, es un concepto técnico moderno y de significado mucho más amplio, que comprende todo tipo de construcciones cualquiera fuere su destino, con tal que las mismas se vinculen con la radicación permanente o transitoria de personas, lo que incluye, por supuesto, la creación de pueblos, pero se extiende, además, a otras hipótesis que involucran la instalación de núcleos de personas que con su sola presencia y por los efectos inevitables de la misma sobre la flora, fauna, aguas y tierras provocan alteraciones en los ecosistemas cuya integridad dentro de las áreas de los Parques Nacionales corresponde tratar de resguardar en la mayor medida posible mediante la sanción de una norma legal como la propuesta.

El inciso i) del artículo 5º del proyecto prohíbe la introducción de animales domésticos en los Parques Nacionales, con la excepción de los necesarios para la atención de los servicios públicos y turísticos autorizados en el inciso j), los correspondientes a las viviendas que se levantan en las tierras del dominio privado y a las previstas en el artículo 6º. Esta prohibición reconoce como fuente el inciso g) del artículo 5º de la Ley Nº 18.594, texto que se repite sin variaciones sustanciales. Aunque en virtud de esta circunstancia podría prescindirse de exponer los fundamentos de la disposición proyectada, parece conveniente reseñar brevemente algunos antecedentes que son sin duda ilustrativos acerca de la necesidad de ratificar la norma en examen.

La introducción del conejo en Tierra del Fuego, que se ha reproducido en forma extraordinaria, por carecer de enemigos naturales suficientes para su control biológico, ha transformado a este animal doméstico

—hoy en estado silvestre— en la peor plaga de la Isla, que causa tremendos daños a la ganadería, agricultura y a los bosques, habiéndose propagado inclusive en el área del Parque Nacional.

En la Isla Victoria existe gran cantidad de gatos en constante aumento, originados en los felinos domésticos que han proliferado en los bosques. Las mayores depredaciones de los gatos se han verificado respecto de los pájaros autóctonos y a los pichones de los faisanes exóticos, valiosa especie esta última tanto del punto de vista ornamental como para la caza deportiva, que se ha adaptado perfectamente al lugar, y que interesa conservar por su gran atractivo turístico.

En el Parque Nacional Los Glaciares se estima que existen más de cinco mil cabezas de vacunos cimarrones y una indeterminada e importante cantidad de cerdos domésticos alzados, los que tienen escaso valor por su deficiente calidad y estado, a los fines de su aprovechamiento económico y son perjudiciales para el ecosistema, no revistiendo todavía el carácter de plaga, dada la extensión de la zona, pero constituyen de todas maneras una demostración elocuente de la capacidad de propagación de animales domésticos vueltos al estado salvaje, aun en regiones donde la cría y explotación ganadera de los mismos, por el rigor del clima, ofrece muchas dificultades a quienes la realizan.

Los datos de la experiencia que quedan reseñados son significativos a los fines de evidenciar el peligro que puede determinar la introducción y propagación de animales domésticos en los Parques Nacionales, dado que suelen competir ventajosamente con otras especies animales autóctonas, o con especies exóticas valiosas, degradan el tapiz vegetal y los bosques, no traen aparejado ningún beneficio a la producción agropecuaria de la región, y aún la perjudican gravemente como ha ocurrido con los conejos en Tierra del Fuego.

El inciso j) del artículo 5º del proyecto, relativo a la prohibición de construcción de edificios e instalaciones dentro de los Parques Nacionales, salvo los autorizados por la ley, tiene como fuente el inciso f) del artículo 5º de la Ley Nº 18.594, al que

se le han efectuado las modificaciones que a continuación se comentan. La redacción anterior prohibía la "construcción de viviendas", y se aprecia como más adecuado al criterio restrictivo básicamente adoptado, no establecer esta prohibición sólo para las viviendas, sino extenderla, como se lo ha hecho, a todo tipo de edificios o instalaciones con las excepciones que la misma establece. Se mantienen las excepciones previstas en el inciso f) del artículo 5º de la Ley Nº 18.594, respecto a los edificios o instalaciones destinados a la autoridad de aplicación, seguridad o vigilancia de la Nación, agregándose la posibilidad de construir viviendas dentro de las tierras de dominio privado, lo que si bien estaba implícito en el texto anterior, se puntualiza a fin de precisar debidamente los conceptos. Se aclara al mismo tiempo, que dichas construcciones deberán realizarse conforme a las reglamentaciones que dicte al efecto el organismo, lo que resulta inherente a la facultad específica en la materia que se propicia conferirle dentro de las áreas de su jurisdicción. Se incluye también un nuevo precepto que subordina dichas construcciones a las normas específicas que en cada caso puedan existir relacionadas con las autoridades de vigilancia y seguridad de la Nación, por la obvia razón de que las instalaciones respectivas deben necesariamente adecuarse a las mismas.

Una innovación fundamental, que ha sido objeto de cuidadosos estudios, está constituida por la permisión de la construcción de edificios o instalaciones destinados a la actividad turística en las tierras de dominio público, ubicadas en las áreas de los Parque Nacionales.

Sobre el particular, se ha concluido que resulta conveniente posibilitar, con carácter de excepción y cuando resultare indispensable en virtud de un interés general manifiesto, que el Poder Ejecutivo Nacional pueda acordar, mediante un decreto especial que deberá dictarse para cada caso singular, la aludida autorización, previo dictamen de la Administración de Parques Nacionales, del cual resulte que el otorgamiento de esta excepción no significará una alteración sustancial en el ecosistema del lugar.

Como se advertirá, la amplia autarquía que el proyecto de ley confiere al organismo de aplicación acerca de la cual se han explicado los perti-

nentes fundamentos, ha sido restringida deliberadamente al proyectarse la disposición analizada; temperamento que se ha adoptado teniendo en cuenta que el criterio científico predominante conceptúa que, por vía de principio, las instalaciones y construcciones turísticas deban ser ubicadas fuera de los Parques Nacionales, correspondiendo situarlas en las áreas de desarrollo designadas al efecto en las reservas nacionales. Ello en virtud de plausibles preceptos conservacionistas que aconsejan limitar al mínimo indispensable para la atención de los visitantes, las actividades a efectuarse en los parques; todo ello en resguardo de los ecosistemas respectivos.

Pero también se ha considerado que debe prevalecer sobre el prenotado criterio restrictivo, el interés público general, actual y específico que requiere la erección de obras de infraestructura turística en algunas de las áreas de parques nacionales, por los grandes beneficios económico sociales que tales facilidades proporcionarán al país y, muy especialmente, para el desarrollo regional de las zonas respectivas.

Es por ello, que al adoptarse una solución ecléctica sobre esta compleja cuestión, y excepcionarse al régimen de prohibición general de actividades económicas en los parques nacionales, se ha conceptuado que correspondía no acordar en la ley esta facultad de excepción a su órgano de aplicación, y atribuírsela al Poder Ejecutivo Nacional, el que podrá ejercerla a propuesta de la Administración de Parques Nacionales, de la cual resulta que el otorgamiento de la excepción no significará una alteración sustancial en el ecosistema del lugar.

Queda debidamente precisado que en principio, y así se lo establece claramente en el texto legal proyectado, no podrán construirse edificios o instalaciones turísticas en los parques nacionales, y que solo como medida de excepción podrán ser autorizados mediante un decreto dictado para cada caso concreto, con los recaudos conservacionistas emergentes del estudio y dictamen previo a cargo de la autoridad de aplicación.

Con arreglo al mismo sistema el artículo 6º del proyecto, y siempre con carácter excepcional, prevé el otorgamiento de concesiones de uso de hasta treinta años en las tierras del dominio estatal ubicadas dentro de los parques nacionales, cuando estuvie-

ren destinadas a edificios o instalaciones para la actividad turística, con lo cual se establece una excepción a lo previsto en el artículo 5º, inciso a) del proyecto, la que será obviamente, de interpretación y aplicación restringida; y en consonancia con ello, sería facultad del Poder Ejecutivo, con previa intervención de la Administración de Parques Nacionales, el aludido otorgamiento de las concesiones de uso.

El inciso k) del artículo 5º del proyecto, relativo a la prohibición de toda acción u omisión que pudiese originar alguna modificación del paisaje o del equilibrio biológico en los parques nacionales, tiene como fuente el artículo 5º inciso j) de la Ley Nº 18.594, el cual se repite con el agregado del término "omisión", porque así se contempla un supuesto muy importante no previsto en la redacción del texto vigente. Sin duda, las modificaciones del mundo exterior surgen debido más que a los fenómenos naturales, en gran medida por el hecho o "acción" del hombre; pero igualmente es cierto, que muchos cambios pueden originarse en el no hacer, "omitir" o evitar determinada consecuencia. Así se ha creído preciso prever esta posibilidad. Se incorporan como excepciones a las prohibiciones contenidas en este inciso las derivadas de las medidas de defensa esencialmente militares, conducentes a la Seguridad Nacional, de acuerdo con los objetivos y políticas vigentes en la materia, la expresión "esencialmente militares" permitirá precisar, tanto el alcance de esta excepción, como de la prevista también para los parques nacionales en el artículo 4º.

El artículo 7º del proyecto perfecciona la redacción del artículo 6º de la Ley Nº 18.594 relativo a la preferencia para que el Organismo adquiera, en igualdad de condiciones, las tierras de dominio privado que se enajenen a título oneroso dentro del área de los parques nacionales; en los cuales, oportuno es señalarlo, casi la totalidad de las tierras son del dominio público.

Se ha precisado, además, que la notificación para que la Repartición ejerza su acción deberá practicarse en forma fehaciente, es decir expresa, y, al mismo tiempo, la opción legal cuyo plazo de ciento veinte días en favor de la Repartición se mantiene, de acuerdo al texto propuesto caducará de pleno derecho sin nece-

sidad de requerimiento alguno, cuando la Administración de Parques Nacionales no la haya ejercido. Se resguardan además, los derechos de los terceros de buena fe agregando el requisito de que, en la escritura traslativa de dominio se asente el cumplimiento de la notificación a la Repartición, a los fines del ejercicio de la opción antes mencionada.

El artículo 8º del proyecto relativo a los Monumentos Naturales reitera el artículo 7º de la Ley Nº 18.594, con algunas precisiones terminológicas.

El artículo 9º del proyecto, que define las reservas nacionales, tiene como fuente el artículo 3º de la Ley Nº 18.594, el que a su vez se inspira en la mencionada Convención de la Unión Panamericana del año 1940. A esta redacción de la ley vigente se le han efectuado las siguientes modificaciones: se ha sustituido el término zonas de transición por zonas protectoras, para dar mejor la idea de que las reservas nacionales constituyen zonas intermedias que no se encuentran bajo un régimen tan estricto como un parque nacional, ni totalmente exentas de cualquier regulación conservacionista, como las áreas que se encuentran fuera de la administración de la Repartición. Este cambio se propone con la finalidad de acentuar, por una parte, el carácter protector propio de todo el sistema, y, por otra parte, para posibilitar un desarrollo apropiado de las actividades económicas permitidas en las reservas nacionales. Se ha agregado como último párrafo de este artículo la disposición en cuya virtud la promoción y desarrollo de asentamientos humanos se hará en la medida en que resulte compatible con los fines específicos prioritarios enunciados. Debe recalarse que estos asentamientos estarán sujetos además a lo prescripto en los artículos 10 inciso b) y 18 inciso r), inclusive en lo concerniente a la prohibición de que no podrán exceder del diez por ciento de la superficie de cada reserva. Mediante esta disposición podrá fomentarse la población de regiones en cuya ocupación existe un alto interés nacional como ocurre con las ubicadas en las Zonas de Frontera, pero de acuerdo a la redacción precisada por el dictamen de la Comisión de Asesoramiento Legislativo, para dar mayor claridad al texto, ello será siempre y cuando armonice con las finalidades específicas y prioritarias a las cuales el proyecto asigna pre-

valencia, y que son las enunciadas en el primer párrafo de este artículo 9º. El artículo 10 del proyecto, relativo a las explotaciones admitidas en las reservas nacionales, reproduce el artículo 9º de la Ley Nº 18.594, con algunas precisiones terminológicas; y además, da a la permisividad de actividades deportivas, comerciales e industriales, así como también a las explotaciones agropecuarias y de canteras, un carácter enunciativo y no taxativo, a efectos de admitir una mayor flexibilidad en su interpretación por parte de la autoridad de aplicación; flexibilidad a la cual se hará referencia posteriormente, glorificando la opinión al respecto de Ezequiel Bustillo.

En el inciso b) del artículo 10 se ha sustituido la expresión "villas turísticas" por "sistemas de asentamientos humanos", que es un concepto técnicamente más moderno y pertinente. En la estructuración de "sistemas de asentamientos humanos", que involucra tanto a las construcciones de todo tipo a efectuarse en tierras de propiedad estatal o particular como inclusive a los loteos, resulta necesario instituir un régimen como el que se propicia, condicionado a lo establecido en el artículo 18 inciso r) y a la previa aprobación de planes y planos por parte del Directorio, en resguardo de los ecosistemas del buen orden urbanístico de la higiene y salubridad y hasta de los derechos patrimoniales de los compradores de buena fe que pueden verse perjudicados si adquieren fracciones de tierras que no reúnan las condiciones de infraestructura necesaria. El concepto comentado comprende también otras hipótesis de población y radicación que por la constante evolución de las regiones en las que se encuentran las reservas es necesario prever.

El inciso c) del artículo 10 del proyecto, que prohíbe en las Reservas Nacionales la pesca y la caza comercial y la introducción de las especies animales exóticas permitiendo la caza deportiva de especies exóticas, así como la pesca deportiva de odas las especies, todo ello bajo el control y reglamentación de la autoridad de aplicación, repite el texto del artículo 9º inciso d) de la Ley Nº 18.594 y se estima que no necesita comentarios explicativos.

El inciso d) del artículo 10 del proyecto, permite el aprovechamiento de los bosques y reforestación en las

reservas nacionales, con sujeción a la Ley Nº 13.273 y su decreto reglamentario, en tanto y en cuanto no se opongan a los fines de la ley propiciada. La primera parte sigue la redacción del artículo 9º de la Ley Nº 18.594; en lo que hace a la salvedad colocada al final del inciso, que constituye una innovación, se ha querido con ella prever la eventualidad de que alguna norma forestal se encuentre en pugna con los principios que inspiran la legislación especial de Parques Nacionales, para garantizar la prelación de estos últimos.

El artículo 11 del proyecto, por las razones expresadas al ocuparnos del artículo 5º, establece las limitaciones de residencia solamente para las tierras de propiedad estatal de los parques nacionales y monumentos naturales no restringiéndola en las de propiedad privada y se efectúan distinciones que no se encontraban en el artículo 10 de la Ley Nº 18.594, que es su fuente, a saber: en los monumentos naturales sólo se permite la residencia de aquellas personas cuya presencia en el lugar resulte indispensable para su vigilancia, en las tierras de propiedad estatal ubicadas dentro de los parques nacionales y reservas nacionales faculta a residir. Además, a las personas vinculadas a las actividades que en ellos se pueden desarrollar, para no contradecir la autorización para determinadas explotaciones turísticas en los parques nacionales, a las que se hace referencia en los artículos 4º y 5º, primer párrafo, e inciso j), así como la excepción relativa a la actividad turística, establecida en el artículo 6º del proyecto, al igual que quienes cumplen funciones de seguridad y vigilancia de la Nación.

El artículo 12 del proyecto relativo a la reubicación de pobladores y la expulsión de intrusos, tiene como fuentes la última parte del artículo 10 de la Ley Nº 18.594 y artículo 3º inciso s) de la Ley Nº 20.161 incorporando, además, algunas de las disposiciones establecidas por el artículo 9º de la Ley Nº 21.900 de Tierras Fiscales en Zonas de Frontera. La norma proyectada establece para la autoridad de aplicación la facultad de promover la reubicación en las reservas nacionales o fuera de su jurisdicción, de los pobladores existentes en los parques nacionales en las tierras del dominio público, con la finalidad de asegurar la conservación

de los ecosistemas, por una parte, y por la otra para contribuir a resolver las difíciles situaciones socio-económicas en que se encuentran muchos de esos pobladores, y que se arrastran desde antigua data no redundando su mantenimiento en beneficio de los mismos, que en general tienen explotaciones rudimentarias, atrasadas e ineficientes que por su irracionalidad degradan los recursos naturales y no significan un aporte importante a la producción agropecuaria del país. Esta promoción puede, inclusive, hacerse en cooperación con los organismos estatales de colonización, a los fines de permitir que se les adjudiquen a dichos pobladores, tierras que les permitan desarrollar explotaciones apropiadas para satisfacción de sus necesidades personales y familiares; y al facultarse al órgano de aplicación a efectuar esta promoción, se permitirá la debida aplicación de recursos propios del Fondo de Fomento de la Repartición, previsto en el artículo 26, inciso g) del proyecto para solventar las indemnizaciones a abonarse por los traslados previstos en el artículo 12 comentado. La parte final del artículo 12 del proyecto perfecciona el régimen de expulsión de los intrusos que pudieren invadir en el futuro las tierras del dominio público, o que estén indebidamente instalados en ellas actualmente, estableciendo una disposición análoga a la del artículo 9º de la Ley N° 21.900 en cuya virtud la autoridad de aplicación intimará a los ocupantes a restituir los bienes dentro del término de 30 días corridos, vencido el cual si éstos no fueran devueltos podrá requerir a la Justicia Federal con jurisdicción sobre los lugares respectivos la inmediata expulsión de los ocupantes. Efectuada la presentación judicial, y acreditados los referidos recaudos los Jueces ordenarán sin más trámite el lanzamiento con el auxilio de la fuerza pública.

Este procedimiento sumario y expeditivo resulta necesario para lograr una tutela judicial eficaz y oportuna del dominio público afectado, estableciéndose en resguardo de los intereses de los que pudieran haber sido indebidamente expulsados la garantía de un juicio posterior de amplio conocimiento para las acciones de orden pecuniario que pudieran proceder, vía por la cual también corresponderá articular las reclamaciones del Estado Na-

cional contra los intrusos por los daños y perjuicios que éstos pudieran haberle irrogado a sus intereses. Para contemplar debidamente la situación de pobladores o intrusos cuya permanencia o expulsión fuere necesario considerar desde el punto de vista estratégico, el último párrafo del artículo 12, prevé la intervención del Ministerio de Defensa, de acuerdo a la reglamentación que se dicte al respecto, mediante Decreto del Poder Ejecutivo.

El artículo 13 del proyecto es nuevo con relación a la Ley N° 18.594. Tiene por objeto acentuar la protección de la fauna silvestre dentro de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, declarándola del dominio privado del Estado Nacional, bajo las siguientes condiciones:

- a) Que sea autóctona. La exótica queda excluida, rigiéndose, por consiguiente, por las normas del Código Civil y estará sujeta a las reglamentaciones que dicte la autoridad de aplicación, sobre su caza.
- b) Que se encuentre en tierras de propiedad de Estado Nacional. La que se halle dentro de las tierras de propiedad privada, tanto autóctona como exótica, seguirá rigiéndose por las normas del Código Civil, sujeta igualmente su caza a las limitaciones de la ley de parques nacionales y a las reglamentaciones que dicte la autoridad de aplicación.

Respetando el principio de integridad de todo acto legislativo, es decir que sea completo con relación con los objetivos perseguidos, el lugar adecuado para decidir respecto al dominio de la fauna silvestre autóctona existente en las tierras del dominio del Estado Nacional dentro de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, es en la propia ley específica, con el objeto de dar mayor eficiencia jurídica a la norma.

No es necesario al respecto reformar ningún artículo del Código Civil (2342, 2343, 2524, 2525, 2375, 2540, 2542, 2543 y 2549) ya que no entraría en colisión con ninguno de ellos. Los artículos 2340 y 2342 del Código Civil enumeran los bienes públicos y los bienes privados del Estado general o de los Estados particulares, pero dicha enumeración no es taxativa sino enunciativa.

Para declarar del dominio privado del Estado Nacional a la fauna silvestre autóctona existente en las tierras de su propiedad dentro de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, no es necesario reformar el artículo 2342 para agregarle un inciso, pues se encontraría comprendido entre los bienes enunciados en general, pero no individualizados por el inciso 4º última parte que incluye a "todos los bienes adquiridos por el Estado o por los Estados por cualquier título". Y precisamente uno de los títulos para adquirir el dominio es la ley, aunque la misma no se encuentra entre los enumerados por el art. 2524 del Código Civil. Pero es incuestionable que los citados por el artículo referido no son los únicos medios, ya que también se encuentra la expropiación, como igualmente la ley, y un ejemplo de adquisición legal del dominio se encuentra en el Código Civil en el art. 2412.

También es de advertir que en ningún artículo del Código Civil está enunciado expresamente que los animales silvestres, es decir los que viven en estado de libertad natural, sean "res nullius". De un razonamiento de la ley que establece que los animales salvajes de "caza" son susceptibles de apropiación por la ocupación (art. 2527 C.C.) se deduce de acuerdo con lo dispuesto por el art. 2525 que son "cosas muebles sin dueño".

De acuerdo al Código Civil sólo los animales salvajes de "caza", es decir cuya caza no esté prohibida, son objeto de apropiación por la ocupación. Los animales salvajes cuya caza se encuentra prohibida no son por consiguiente objeto de apropiación como medio para adquirir su dominio. Y por la Ley vigente de Parques Nacionales 18.594, así como por el proyecto de ley en cuestión, la caza, tanto deportiva como comercial, de la fauna silvestre autóctona, se encuentra prohibida dentro de las áreas del sistema de la ley.

Al declararse, en ley especial, que la fauna silvestre autóctona existente en las tierras de propiedad del Estado Nacional dentro de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales es del dominio privado de aquél, en definitiva no se modifica el régimen del Código Civil sobre los medios de adquisición del dominio —materia propia del mencio-

nado Código—, sino que se atribuye por ley, al Estado, el dominio privado sobre bienes que no podían ser adquiridos por particulares, aplicándose el principio de que todo aquello que no pertenece a los particulares o no es susceptible de adquisición privada por la apropiación, es propiedad del Estado (arg. art. 2342, inc. 3º C.C.).

El artículo propiciado tiene su antecedente en la legislación nacional protectora de la fauna y en las Leyes Nros. 17.500 y 20.136 que, al declarar de propiedad del Estado Nacional los recursos del mar territorial, vino a modificar el inciso 1º del artículo 2.343 del Código Civil y sus correlativos, en lo que se relaciona a los peces existentes en dicho mar.

De acuerdo al temperamento que se auspicia, si los animales aludidos en el mismo traspasaran libremente las tierras de propiedad del Estado, éste perderá su dominio.

Se ha excluido expresamente del dominio privado del Estado a la fauna que tiene su ciclo total de vida dentro del medio acuático, pues la pesca deportiva, sujeta a la reglamentación que dicte la autoridad de aplicación, es permitida tanto en los parques como en las reservas; y siendo ello así, se ha querido evitar la discusión que se plantearía sobre la naturaleza jurídica de su apropiación, si los peces fueran del dominio privado del Estado.

El Título II, dividido en seis capítulos, trata sobre la Administración de Parques Nacionales; o sea, el órgano previsto para ser autoridad de aplicación de la ley.

El Capítulo I de este Título declara la autarquía del aludido Organismo (artículo 14), pero no es de esta declaración, análoga a la contenida en la legislación vigente, artículo 15 de la Ley Nº 18.594 reformada por la Ley Nº 20.161, aunque más precisa, de donde surge la mayor amplitud de la misma que se propicia, sino de las atribuciones y funciones que se sugiere conferirle en el Capítulo II, que más adelante se examina, así como de los artículos 15, 16 y 17 de este Capítulo I que a continuación se comentan. En cuanto al concepto de autarquía y la feliz aplicación de su régimen al organismo por imperio de la Ley Nº 12.103, corresponde remitirse a lo anteriormente expresado al respecto.

Mediante los precitados artículos 15,

16 y 17 se proyectan modificaciones parciales al régimen vigente, aconsejadas por la experiencia de la Repartición, así como de entidades similares, y destinadas por una parte, a instituir un razonable y eficaz contralor hacendal del organismo, a cargo del Tribunal de Cuentas de la Nación, y, por otra parte, a permitir una gestión operativa ágil de los intereses públicos que se propicia confiar a la Administración de Parques Nacionales, siempre bajo la pauta de una apropiada fiscalización del gasto y de las contrataciones públicas. El texto de los artículos 15 y 17 propiciados a tales efectos, se conceptúa suficientemente explícito respecto a los propósitos enunciados y reproducen en gran medida la legislación vigente, por la cual se consideran innecesarios otros comentarios. Solamente cabría agregar que la exclusividad de fiscalización a través de las rendiciones de cuentas y estados contables prevista en la última parte del artículo 17, los que deberán ser elevados mensualmente por el Organismo al Tribunal, ratifica las funciones de contralor externo de la marcha general de la Administración, conferidas a este último (art. 84, inciso a), de la ley de contabilidad), y en cuanto a la elevación mensual de las aludidas rendiciones de cuentas y estados contables permitirá una verificación cercana en el tiempo, por el Tribunal de Cuentas, generándose menos inconvenientes para la Administración en el supuesto de una eventual observación. Esta elevación mensual, en lugar del balance anual, reconoce como antecedente, la modificación al artículo 100 del Decreto Ley N° 6.698/53 (Junta Nacional de Granos) establecida por el artículo 27 de la Ley N° 16.662, incorporada a la Ley N° 11.672, complementaria de la ley permanente de presupuesto, en virtud del artículo 101 de la citada Ley N° 16.662.

El artículo 16 del proyecto reproduce, con algunas modificaciones, la segunda parte del artículo 18 de la Ley N° 18.594, y prevé facultar al Poder Ejecutivo para establecer un régimen especial para las contrataciones directas que necesite efectuar el Organismo, de publicidad, estudios o investigaciones científicas o técnicas, así como para la realización de proyectos y planes de obras, y la adquisición de bienes de valor científico.

Se ha preferido mantener la deter-

minación de este régimen especial en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo, aunque ello importe una restricción a la autarquía del Organismo, porque los actos de que se trata constituyen excepciones al régimen general de contrataciones públicas, motivo por el cual conviene que se adopten los debidos recaudos al establecerlos. Está excluida la posibilidad de contratar directamente la adquisición de elementos para congresos y exposiciones, por estimar que lo necesario para los mismos puede obtenerse mediante licitaciones. Se ha incorporado, en cambio, la realización de proyectos y planes de obras, siguiendo las enseñanzas de una positiva experiencia de la primera época de Parques Nacionales, y aún en periodos posteriores, de resultados de la cual, cuando se realizaban importantes construcciones, se contrataban los ingenieros y arquitectos necesarios para la confección de planes y proyectos, a quienes se daba por terminado su cometido, luego de concluidas sus tareas. Este sistema permitirá hacer significativas economías de gastos en personal, por una parte, y, de otra parte, incorporar los técnicos y profesionales necesarios sólo cuando se necesitan generalmente por breves lapsos, manteniéndose el control y dirección de las obras a cargo de los ingenieros y arquitectos que integran, como funcionarios, la planta permanente del Organismo.

El Capítulo II del Título II del proyecto define las atribuciones y funciones de la Administración de Parques Nacionales; y es aquí, tal como se ha señalado más arriba, donde se perfila más nitidamente la autarquía adoptada como principio rector de la iniciativa en examen.

Como lo hacía el artículo 16, primer párrafo de la Ley N° 12.103, el artículo 18 del proyecto precede la enunciación de las atribuciones que confiere al órgano, dejando sentado que tendrá, además, las que implícitamente corresponda con arreglo a los fines de su creación; esto es, a los objetivos establecidos por la ley; de tal virtud que podrá ejercer la Administración de Parques Nacionales, la autoridad suficiente en aquellas cuestiones que aunque no estén taxativamente enumerada, pertenezcan por su naturaleza específica a la competencia funcional que el legislador le confiera.

El referido artículo 18 del proyecto enumera en veinticuatro incisos las atribuciones y deberes del organismo. Se introducen reformas sustanciales al artículo 20 de la Ley número 18.594 y al artículo 3º de la Ley Nº 20.161, que rigen actualmente en esta materia. Se sustituye la palabra "entenderá" con que comienza el citado artículo 20, por estimar que el término resulta ambiguo; ello sin desconocer que era usual en el léxico oficial en la época en que se sancionó la Ley Nº 18.594, optándose por la prenotada expresión "atribuciones y deberes" que fue ya empleada en el artículo 16 de la Ley Nº 12.103, por considerársela jurídica y conceptualmente más clara.

La primera parte del inciso a) del artículo 18 del proyecto incorpora el término "manejo", el que conjuntamente con las expresiones contenidas en la ley vigente: "Fiscalización de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales" y con la administración del patrimonio del organismo, se ha reputado que conforman una definición técnico-legal precisa de las atribuciones propias de una entidad con plena autarquía como la auspiciada, atribuciones que se estiman necesarias para el eficaz cumplimiento de los cometidos que se le encomiendan en el área de su jurisdicción.

La voz "manejo" universalmente empleada en lo concerniente a parques nacionales tiene el siguiente significado: toda actividad orientada hacia el logro o el mantenimiento de una condición dada en las poblaciones de las plantas y/o animales, y/o sus habitats, de acuerdo con el plan de conservación establecido para el ecosistema protegido a través de las disposiciones legales y reglamentarias dictadas con tales finalidades.

En concordancia con ello, y a los fines de determinar la competencia del Organismo, la palabra "manejo" es utilizada en el proyecto para definir la función de control, conservación y protección de las áreas y objetos comprendidos en el régimen legal propiciado; concepto que involucra la debida observancia de las normas científicas, legales y de comportamiento humano que aseguren su ordenado goce para las presentes y futuras generaciones.

No es necesario fundamentar detalladamente la pertinencia de otorgar al Organismo la facultad de administrar su patrimonio y los bienes afectados a su servicio que se propicia en la última parte del inciso a) del artículo 18 del proyecto; facultad que no le estaba expresamente conferida en los artículos 20 de la Ley Nº 18.594 y 3º de la Ley Nº 20.161, y hace a la esencia de su autarquía, surgiendo del texto actual sólo por inferencia derivada de dicho carácter genéricamente atribuido a la Repartición. El inciso b) del artículo 18 del proyecto relativo a los parques nacionales, repite el inciso b) del artículo 20 de la Ley Nº 18.594, agregándosele también la expresión "manejo" cuyo significado más arriba ya se ha explicado, de tal suerte que se considera haber delineado una atribución más acorde con la misión esencial a desarrollar por el organismo y arreglada a la moderna concepción tecnológica universalmente aceptada en la materia.

El inciso c) del artículo 18 del proyecto, redactado como precepto aparte, incorpora la "protección de la inviolabilidad de los monumentos naturales", la que si bien estaba ínsita en el artículo 7º de la Ley Nº 18.594 que los define, al igual que lo hace el artículo 8º del texto propiciado, carecía de una especificación debidamente diferenciada en el articulado que establece las atribuciones del Organismo en la legislación vigente. Cabe señalar que el único Monumento Natural normativamente declarado tal, es el de los Bosques Petrificados, ubicado en la provincia de Santa Cruz (Decreto Nº 7.252/54); pero que existen otras manifestaciones excelsas de la creación, como las Cataratas del Iguazú, hoy Parque Nacional, a las que podría resultar oportuno y conveniente, en el futuro, colocar bajo el resguardo absoluto que involucra la definición legal del Monumento Natural, para preservarlas debidamente.

El inciso d) del artículo 18 del proyecto adopta también la expresión "manejo", en lo concerniente a la conservación de los ecosistemas en las reservas nacionales. Es aquí tal vez donde puede explicarse mejor el significado práctico de la incorporación de esta palabra a la preceptiva de la ley, para lo cual será

menester volver al análisis del articulado propuesto para las reservas nacionales, reseñar algunos criterios doctrinarios y hacer referencia a ciertas situaciones conflictivas.

Conforme ya se lo ha explicado y resulta del texto proyectado (artículos 9º y 10), la finalidad prioritaria de las reservas nacionales consiste en el mantenimiento de zonas protectoras para los parques nacionales contiguos, o la creación de áreas de protección independientes, cuando por las circunstancias, peculiares no requieran o admitan el régimen de un parque nacional. La protección de la fauna y de la flora autóctonas, de las bellezas escénicas y del equilibrio biológico, en las reservas nacionales, no excluye la realización de actividades deportivas, comerciales, industriales, agropecuarias y de canteras, así como la instalación de asentamientos humanos; todo ello sujeto a la reglamentación y contralor de la autoridad de aplicación, razonablemente ejercidas para asegurar una utilización ordenada de los recursos naturales y la observancia de los fines de la ley.

En torno a dichas explotaciones económicas que el proyecto autoriza a desarrollar en las reservas nacionales, se han desatado desde la fundación misma de nuestros parques nacionales, enconadas polémicas científicas, regionales o políticas que una conducción inapropiada de las cuestiones involucradas en ellas, como la que se ha efectuado durante el período que va del 25 de mayo de 1973 al 24 de marzo de 1976, contribuyó a exacerbar, acentuando tensiones y cultivando prejuicios infundados, lo que ha gravitado negativamente sobre la imagen de los Parques Nacionales, generando de una parte, apreciaciones erróneas acerca de la misión y significación socio-económica de los mismos, sostenida por algunos pobladores de las zonas en donde éstos están situados; así como de otra parte, no han tenido repercusiones positivas las posturas, también erróneas, de ciertas personas que, aunque inspiradas en nobles propósitos, han impreso a sus concepciones científicas y pseudo conservacionistas, un rigorismo irracional y militante, lo que no ha redundado en modo alguno, en beneficio del genuino concepto de conservación de la

naturaleza ni de la comprensión apropiada de sus finalidades culturales y sociales, por parte de los destinatarios de la labor conservacionista que son los habitantes de la República. o

Se estima que el proyecto a consideración del Primer Magistrado constituirá un aporte útil para la solución de los problemas enunciados, ello sea dicho, con la salvedad acerca de la virtualidad relativas de las leyes que más adelante se puntualiza.

Respecto de tan complejas cuestiones, se considera oportuno evocar una vez más la ilustrada opinión de Bustillo, trayendo a colación los juicios que vertiera en una conferencia pronunciada en el año 1946 y publicada en su obra: "Huellas de un largo quehacer", editorial Depalma. Buenos Aires 1972, páginas 69 a 92.

Previo a ello, parece asimismo del caso destacar en orden a la preanunciada salvedad, una expresión singularmente atinada vertida por el doctor José Heriberto Martínez, que contribuyó positivamente como legislador a la sanción de la Ley Nº 12.103, y tuvo a su cargo la presentación del doctor Bustillo en la aludida conferencia. El Dr. Martínez, luego de historiar brevemente dicha sanción y los resultados que de ella se obtuvieron, señaló que ... "Las leyes son algo pero no son todo. Son instrumentos cuya eficacia y cuyo rendimiento están en función de quien las aplica" (obra citada, página 68); o sea, que depende de los responsables de ejecutar o administrar las prescripciones instituidas en las normas generales a los casos concretos que corresponda decidir, que la ley resulte verdaderamente idónea para la consecución de los fines que se tuvieron en miras al dictarla.

Dijo en aquella ocasión el doctor Bustillo: "Sin embargo, pese a la poca claridad del concepto y al abuso de las definiciones no siempre concordantes, puede reconocerse en los Parques Nacionales este aspecto que es común a todos: el de constituir una política que aboga por la protección de áreas determinadas, muy extensas, con rasgos típicos y paisajes de una calidad excepcional que se intenta conservar en su estado primitivo para uso y goce de las generaciones presentes y futuras. En su aspecto teórico y en cuanto procura

estimular la convivencia del hombre con la naturaleza en sus más excelsas manifestaciones, la doctrina de Parques Nacionales es entonces más una doctrina filosófica que de gobierno. En ello reside la dificultad de su aplicación, que en la práctica da lugar a criterios tan divergentes, que equivalen a un sinnúmero igual de escuelas que van desde las más ortodoxas que persiguen propósitos tanto utópicos, hasta aquellas más eclécticas o realistas que tratan de adaptar la concepción teórica o soluciones de beneficio colectivo. Para los sostenedores de la primera, la conservación de la naturaleza intangible y en sus formas primitivas excluye de esas áreas todo aprovechamiento económico y reduce al mínimo el contacto del hombre, cuya sola presencia, por el hecho de tener que alojarse, transitar y alimentarse, genera actividades que importan modificar el ambiente natural. Los Parques Nacionales equivalen así, para los ortodoxos, a un santuario, a un verdadero templo, casi a un museo de la naturaleza, donde los fenómenos de la creación se manifiestan y desarrollan con entera libertad y sin interferencia alguna. En cambio para los segundos, escuela que admite sus matices, esa conservación debe ser regulada de acuerdo con el interés nacional... La compuerta de protección entonces se abrirá o cerrará en más o menos, según la presión de los factores nacionales, apreciados de acuerdo con el sano criterio de quienes tengan la responsabilidad de la función y pesen debidamente ese beneficio superior, que es en definitiva, el bien de toda acción de gobierno. Esta escuela por su elasticidad y realismo hace de los Parques Nacionales una realización práctica de goce colectivo, que apartándose en lo mínimo de la naturaleza, cuya majestad procura en lo posible mantener, sirven en cambio a la comunidad en el doble aspecto social y económico".

La Ley N° 18.594 recogió las recomendaciones propiciadas en la Convención de la Unión Panamericana de 1940, al especificar un régimen diferencial entre los parques nacionales y las reservas nacionales, y permitir la realización de actividades productivas en estas últimas; lo cual significó, sin duda, un adelanto sobre la Ley N° 12.103, que no efectuaba dis-

tingos tan precisos, mencionando las reservas nacionales en su artículo 7° y la reglamentación por el Organismo, de las explotaciones en los parques nacionales en el artículo 14, adelanto que, lamentablemente, no se tradujo acabadamente en el terreno de su aplicación práctica.

En tesis general podría afirmarse que no ha habido un ejercicio plenamente apropiado de las atribuciones que la ley otorga en lo concerniente a las reservas nacionales, ni tampoco se efectuó un manejo racional de las mismas, porque no se protegieron debidamente los recursos naturales, ni se permitió una explotación económica en las reservas, que consultara las finalidades de la ley. Fue así que se produjeron talas injustificables de bosques vírgenes desvirtuando el claro sentido de la permisión de la ley; que se admitieron pastaderos y hasta se toleraron intrusos, en áreas donde el pastoreo tiene efectos degradantes sobre la vegetación y el suelo, mientras que se impedían actividades que, debidamente controladas, no hubieran ocasionado ningún perjuicio a los ecosistemas. Ello ha provocado en ciertos sectores de la población patagónica, una actitud de rechazo hacia los Parques Nacionales, e inclusive reclamos tendientes a disminuir sustancialmente su extensión, concepto erróneo que se refuta sintéticamente con palabras de Bustillo: "Reducir también el área de los Parques Nacionales como algunos sugerían no era tampoco aconsejable, porque equivalía a abandonar paisajes de gran categoría que interesa al país cuidar y proteger, ya que por abstracta que sea la belleza natural es siempre un valor económico" (conferencia citada, página 75). En las actuales circunstancias adquiere esta aserción una vigencia incuestionable, porque es muy superior la rentabilidad y el beneficio social resultantes del turismo, tanto por los cuantiosos ingresos económicos, como por la cantidad de personas y empresas que trabajan en esta actividad, que requiere indispensablemente que se mantengan los atractivos propios del paisaje natural en importantes extensiones de tierra, que la rentabilidad o beneficios particulares que podrían obtenerse librándolas a una explotación irracional.

Un detenido estudio de las complejas circunstancias involucradas en esta cuestión, autoriza la conclusión de que un eficaz manejo de las reservas nacionales, estrictamente ajustado a las disposiciones legales y acorde con los modernos principios científicos eclécticos que prevalecen en la materia, permitirá resolver satisfactoria y equitativamente la mayoría de estas situaciones conflictivas. Y es oportuno destacar que la expresión "manejo" adoptada por este proyecto fue utilizada también por el artículo 16, inciso m) de la Ley N° 12.103, que establecía entre las atribuciones del Organismo "Disponer el manejo de las tierras del dominio público comprendidas dentro de los límites de los Parques y Reservas conforme a las disposiciones que establece la Dirección...".

Concretamente, en relación al manejo de las reservas nacionales, es de señalarse que en condiciones determinadas científicamente, puede ser compatible con la debida conservación de la naturaleza y, en consecuencia, permitido por la autoridad de aplicación, el pastoreo racional y controlado de especies como la equina y bovina, fuera de las zonas boscosas; la explotación forestal subordinada a la reforestación y también por supuesto, estrictamente fiscalizada, para asegurar el mantenimiento de la riqueza y vitalidad de los bosques; y aún en ciertas áreas, la explotación agrícola, efectuada mediante prácticas culturales apropiadas que eviten la erosión de los suelos o la degradación de los ecosistemas. Todas estas posibilidades están comprendidas, desde el punto de vista legal y técnico en el concepto de "manejo".

En resumen, una utilización prudente de esta facultad, permitirá satisfacer en las tierras de propiedad fiscal ubicadas en las reservas nacionales, muchos de los reclamos de los actuales pobladores de las regiones donde éstas están ubicadas; por supuesto, en la justa medida que razonablemente corresponda, para no perjudicar a los objetos y bienes que por su valor cultural debe resguardar la Nación, para cuyos intereses supremos los Parques Nacionales como manifestaciones prístinas de la naturaleza representan algo que fue y es el país, a cuya debida tutela, uso y goce es función de buen gobierno proveer, para asegurar así el mantenimiento de estas pudiera llevar a cabo en plenitud su

expresiones distintivas de la fisonomía propia del paisaje de nuestro territorio patrio.

Si a este concepto se lo vincula con la misión de cobertura del sistema ecológico que las reservas ejercen respecto a los parques y se lo armoniza con los criterios expuestos acerca de una explotación racional y prudente, admisible en las reservas, se advierten que no existen razones atendibles para temer que los Parques Nacionales constituyen un obstáculo para el progreso de las regiones donde se encuentran ubicados. Muy por el contrario, la experiencia histórica ha demostrado que el funcionamiento de parques nacionales como los de Nahuel Huapi, Iguazú, Los Alerces, Lanín y Los Glaciares, ha significado un gran impulso para el desarrollo de las zonas respectivas, a las que han traído todo género de adelantos, mejorando sustancialmente las condiciones de vida de sus habitantes permanentes.

Al respecto es de señalarse que los ingresos provenientes del turismo y la construcción de importantes obras públicas como vías férreas, caminos, aeropuertos, puertos e infraestructura general de comunicaciones y servicios públicos, inclusive los asistenciales, sanitarios y educacionales, reportan para las provincias en las que se encuentran los parques nacionales mencionados en el párrafo anterior, un grado de prosperidad que nunca habrían alcanzado mediante la explotación meramente extractiva de los recursos naturales. Es justo destacar que en su etapa fundacional, la mayoría de las obras enunciadas fueron construidas o promovidas por la Dirección de Parques Nacionales. Por ello, resultaría infundada cualquier iniciativa que pretendiera reducir el área de los parques nacionales, so pretexto de que dificultan el desarrollo regional.

Los gobiernos de las provincias instalados a partir del 24 de marzo de 1976, han comprendido cabalmente las promisorias perspectivas del sistema, y es por eso que en la III Reunión Nacional de Ministros y Secretarios de Agricultura y Ganadería realizada en San Martín de los Andes los días 9, 10 y 11 de diciembre de 1976, fue aprobada una declaración por la cual se propiciaba una mayor asignación de medios financieros a Parques Nacionales, para que

labor conservacionista, cuya importancia fue puesta de resalto por el voto de todas las provincias.

El inciso e) del artículo 18 del proyecto faculta a promover el manejo racional o la erradicación de las especies exóticas en las áreas del sistema, concepto que alcanza a la flora y a la fauna. Respecto a la flora no existen a la fecha, problemas de gran magnitud.

En relación a la fauna silvestre exótica, además de lo ya comentado respecto a los castores y ratas almizcleras, cabe puntualizar que en los parques nacionales la especie exótica más representativa, que es el ciervo colorado, plantea situaciones complejas, que no pueden ser resueltas en función de los criterios pseudo conservacionistas que más arriba y de modo general han sido impugnados, y que en lo concerniente a los ciervos colorados propugnan su drástica eliminación por no ser autóctonos, porque de procederse con arreglo a tales criterios extremos, se lesionarían innecesariamente intereses generales significativos, dignos de ser contemplados, sin que medie razones de conservación atendibles, porque estos cérvidos no provocan una grave alteración del equilibrio ecológico.

En resumen, la complejidad aludida se origina en las siguientes circunstancias: desde el punto de vista conservacionista, la existencia y propagación del ciervo colorado en los parques patagónicos, podría reputarse inconveniente por ser exótico, por competir con los cérvidos autóctonos como el huemul y el pudú, y por causar algún perjuicio forestal al causar renovales de árboles.

Pero desde el punto de vista deportivo, turístico y, en definitiva económica, el ciervo constituye una presencia valiosa que resulta necesario mantener y aprovechar racionalmente. Ello es así porque los ciervos colorados, especialmente los del Parque Nacional Lanín, constituyen importantes trofeos de caza mayor, susceptibles de atraer significativas corrientes turísticas, nacionales y extranjeras a los cotos donde se los caza deportivamente.

De todo lo expresado resulta, por una parte, que la presencia del ciervo colorado en los hábitats que actualmente ocupa en jurisdicción de la República, es un hecho biológico que no conviene revertir; pero al mismo tiempo determina, de otra parte, la

necesidad de cuidar mediante una regulación apropiada, que se desarrollen ejemplares de excepcional calidad que posibilitan las privilegiadas condiciones ecológicas de los Andes Patagónicos, lo cual impone, como la práctica venatoria nacional y extranjera lo aconsejan, limitar la cantidad de ejemplares mediante una cuidadosa selección y, en su caso, eliminar el exceso de hembras y los machos débiles, enfermos o decrepitos. O sea que en virtud de las enseñanzas extraídas de dicha práctica, es conveniente reducir el número de cérvidos existentes en los cotos, para mejorar su calidad, con lo cual al par que se evitarán daños en los bosques, se asegurará la obtención de grandes trofeos deportivos.

Todas estas situaciones, realidades y necesidades, consulta la redacción del artículo 18, inciso e) del proyecto, al facultar al Organismo a permitir la caza y pesca deportiva de las especies exóticas dentro de las áreas del sistema de la ley, cuando existan razones de orden biológico, técnico o científico que las aconsejen, así como la erradicación de las mismas especies, toda vez que ella resulte necesario en virtud de las razones enunciadas, con sujeción a la reglamentación que dicte al efecto. Esta atribución constituye un instrumento idóneo para la consecución de los fines preindicados, que no estaba prevista en la legislación vigente. Ya se ha explicado al comentar la disposición concordante prevista en el artículo 5º, inciso f), que la fuente jurídica de ésta es la Ley Española de Caza de 1970 y que su concepto tecnológico es el equivalente a lo que en la materia se denomina "manejo" en los países anglosajones, así como en los organismos internacionales conservacionistas.

Coincide esta permisión con las directivas establecidas al respecto por la UICN a las cuales ya se ha hecho referencia al explicar la significación del citado artículo 5º, inciso f).

El artículo 18, inciso f) del proyecto instituye para el Directorio la facultad y el deber de promover la realización de estudios e investigaciones científicas de las áreas y objetos sometidos a su jurisdicción, así como también la realización de censos y encuestas de población y visitantes. Se han reunido en una sola norma el inciso d) del artículo 20 de la Ley Nº 18.594 y el inciso w) del artículo 3º de la Ley Nº 20.161, agregándoles

la palabra "promover"; por cuanto estas actividades, indispensables al apropiado manejo y conservación de la naturaleza, necesitan ser fomentadas para recuperar el considerable atraso en que se encuentra nuestro país en la materia. Se ha incorporado un precepto por el que se prevé el relevamiento e inventario de los recursos naturales existentes porque el pleno conocimiento de los mismos es necesario para poder cumplir debidamente las preindicadas funciones de la autoridad de aplicación.

El inciso g) del artículo 18 del proyecto, relativo a la facultad de dictar las reglamentaciones que le competen al Organismo como autoridad de aplicación de la ley, es similar al artículo 20 inciso i) de la Ley N° 18.594, siendo esta potestad, plenamente, concedida, una de las características fundamentales de la autarquía que se quiere atribuirle.

Por la importancia que tiene el tema, cabe señalar que las entidades autárquicas de nuestro país ejercen la administración a su cargo, en la mayoría de los casos, a través de este tipo de resoluciones, lo que permite que puedan reglamentar, en la medida pertinente, muchas actividades que, por su índole o complejidad, no podrían ser eficazmente contempladas en las leyes y decretos del Poder Ejecutivo.

Este sistema permite también la adaptación a las nuevas circunstancias y a los requerimientos del interés público mediante la modificación o derogación de las normas emergentes de estos reglamentos cada vez que, a juicio de la autoridad de aplicación, corresponda hacerlo.

Pero, es menester reiterarlo, en esta materia es donde se evidencian junto con las atribuciones de los organismos autárquicos, los límites a los cuales deben ceñirse en el ejercicio de las mismas, toda vez que, además de la Constitución y el resto de las leyes del país, deben observar estrictamente las competencias que los actos legislativos que regulan su funcionamiento, han establecido, como ocurre con el proyecto.

De la disposición comentada, de la del artículo 18, inciso h) que establece la aplicación de sanciones por infracción a los Reglamentos que dicte el Organismo y de los artículos 28 y 29 del proyecto, resulta que la autoridad de aplicación tendrá atribu-

ciones para determinar en sus reglamentos sanciones no privativas de la libertad corporal, las que estarán estrictamente limitadas a las prescripciones que se establecen en los citados artículos 28 y 29; esto es, a la tipicidad indispensablemente definida por la ley, por imperio del principio de reserva acuñado en el artículo 18 de la Constitución Nacional. Este criterio se conforma al establecido por la Comisión de Asesoramiento Legislativo en el provisorio 2.382 - Defensa, y que se analiza al comentar el artículo 28 del proyecto, en tanto no implica la imposición de penas sin ley (arts. 18 citado, 36 y 37 inc. 11 de la Constitución).

Dada la naturaleza jurídica e institucional que esta atribución reviste, es pertinente formular las siguientes consideraciones al respecto.

En primer término, se excluye la posibilidad de que la autoridad de aplicación establezca, mediante reglamento, penas privativas de la libertad, en observancia de los principios enunciados.

Lo que se propicia es un régimen contravencional (artículo 28 y 29) especificándose legalmente las sanciones pecuniarias y de carácter administrativo, habiéndose fijado para la multa el mínimo: quinientos pesos (\$ 500.-) y el máximo: cinco millones de pesos (\$ 5.000.000.-), determinándose también por acto legislativo las otras sanciones que pueden ser aplicadas en forma accesoria, alternativa o independiente: inhabilitación y suspensión (para o en el ejercicio de actividades sujetas a autorización o concesión del Organismo), decomiso de los instrumentos utilizados para cometer las infracciones o motivo de las mismas, y secuestro de éstos como medida precautoria, limitando su intervención a lo indispensable.

En tales términos, la ley fijará para quienes la violen, o para aquellos que infrinjan los reglamentos dictados en su consecuencia por el Poder Ejecutivo, o por la autoridad de aplicación, las especies y topes de sanciones a aplicar, quedando deferidas sólo a la potestad reglamentaria, la determinación de las circunstancias y condiciones concretas en que los infractores serían posibles de las aludidas sanciones legales.

Las prenotadas normas sancionatorias, más que ley penal en blanco, vigente en materia de lucha antiepidémica y policía sanitaria animal por los artículos 205 y 206 del Código Penal, cuya validez constitucional ha sido admitida por la doctrina y la jurisprudencia, configuran una graduación de jerarquía institucional inferior —atenta la no imposición de penas privativas de la libertad— que podríamos llamar “legislación contravencional en blanco”.

Sebastián Soler se pronuncia afirmativamente sobre la conveniencia y legalidad de esta preceptiva, expresando: “Ese género de incriminaciones es frecuente sobre todo en materia contravencional, pues en ella la variabilidad de las circunstancias hace casi imposible la minuciosa previsión de las infracciones, algunas de las cuales quedan definidas como desobediencias genéricas, limitándose la ley a señalar, en esos casos, cuáles son las condiciones que facultan a la otra autoridad a llenar el blanco. Ejemplo típico de este modo de proceder es la infracción prevista en el artículo 13 de nuestro Anteproyecto de Código de Faltas: ‘el que no observa una disposición legalmente tomada por la autoridad en razón de justicia, de seguridad pública o de higiene...’ El hecho delictivo es siempre el mismo; pero las circunstancias que pueden llevar a su comisión, son, por cierto, muy variables, dependientes de las necesidades, y fijadas por distintas autoridades” (“Decreto Penal Argentino”, editorial La Ley, Buenos Aires, 1945, tomo I, pág. 133).

Los criterios enunciados por Soler en el párrafo transcrito, consultan, precisamente, la variabilidad y diversidad de circunstancias que deben contemplarse en el régimen contravencional de los Parques Nacionales, las que escaparían a las posibilidades de oportuna definición legislativa, como ocurre con las actividades turísticas, deportivas (esquí, caza, pesca); transportes lacustres, extracción de madera y pastajes, entre muchas otras. De allí la necesidad de acordar la facultad normativa contravencional limitada que se propicia. Una disposición similar respecto a los decretos y resoluciones reglamen-

tarias sobre granos ha sido preceptuada en el artículo 78 del decreto Ley N° 6.698/63, restablecido por la Ley N° 21.288 dictada el 5 de abril de 1976.

En la legislación vigente para el Organismo existen normas represivas dispersas (artículo 20, inciso i) e inciso 1) de la Ley N° 18.594; artículo 3º, inciso r) de la Ley N° 20.161 y artículos 4º y 6º del Decreto N° 637/70) y técnicamente imperfectas, como por ejemplo al establecerse la penallidad de decomiso a través del decreto citado, lo que debió ser objeto de una ley, o la falta de especificación de las sanciones en las leyes que ni siquiera las enumeran.

Se interpreta que los textos propuestos: artículo 18, incisos g) y h), en concordancia con los artículos 28 y 29, aseguran una represión legal arreglada a los principios constitucionales ya invocados así como el debido proceso, expresamente mencionado este último en el artículo 28, con la consecuente garantía para que los imputados recurran judicialmente de las sanciones, si así lo consideren pertinente a la defensa de sus derechos.

A tales efectos, el inciso h) del artículo 18 del proyecto autoriza al Directorio para aplicar las sanciones por infracción a la ley y sus reglamentaciones, conforme a lo expresado al comentar el inciso anterior, facultad esencial a la autoridad creada por la ley, y que tiene como antecedente el artículo 20 inciso 1) de la Ley número 18.594, cuyo texto se ha modificado, sustituyendo “multas” por “sanciones”, porque se incorporan, la inhabilitación, la suspensión y el decomiso en el articulado propuesto. El inciso i) del artículo 18 del proyecto confiere al Directorio la facultad de otorgar concesiones para la explotación de todos los servicios necesarios para la atención del público en los lugares donde la Administración de Parques Nacionales ejerza su cometido. Esta facultad, es de gran importancia para el adecuado funcionamiento del Organismo, ya le está acordada por el artículo 20, inciso j) de la Ley N° 18.594, cuya redacción se ha perfeccionado sustituyendo para mayor precisión, la expresión “varios servicios”, por “todos

los servicios" necesarios para la atención del público estableciéndose, expresamente la correlativa atribución de declarar la caducidad de las concesiones por las razones de conveniencia pública que se enuncian.

El artículo 18 inciso j) del proyecto, relativo a la intervención obligatoria en el estudio, programación y autorización de cualquier obra pública dentro de su jurisdicción por parte de Parques Nacionales, perfecciona la análoga atribución contenida en el artículo 20 inciso m) de la Ley número 18.594, que se refiere al consentimiento indispensable para la ejecución de cualquier obra pública que importe una modificación respecto a dichos lugares. El texto propuesto utiliza las expresiones "estudio y programación", pues obras públicas de gran trascendencia, como ocurre con los diques para aprovechamiento de energía eléctrica o riego, demandan en la etapa previa a su ejecución gastos tan importantes en los estudios y proyectos, que cualquier observación que se formule, una vez que éstos están concluidos, no puede ser acogida pues implica una variación sustancial en los planes de obras y en los recursos necesarios para construirlos. Esta disposición que en el pasado fuera reiteradamente infringida por algunos organismos nacionales y provinciales, con posterioridad al 24 de marzo de 1976 ha sido cuidadosamente observada por las diversas autoridades actuantes dentro de las áreas del sistema de la ley. A tal efecto Parques Nacionales ha celebrado convenios, a los cuales se les ha dado el debido cumplimiento, con Vialidad Nacional, las autoridades viales de diversas provincias, Agua y Energía Eléctrica y el Servicio Meteorológico Nacional, entre otras reparticiones. En resumen este inciso tiene por objeto que se pueda verificar si las obras públicas a construirse por otros organismos se ajustan o no a la legislación cuya sanción se propicia.

A este tipo de acuerdos hay que referir el agregado del proyecto a su antecedente cuando especifica que la intervención de la autoridad de aplicación lo será en coordinación con las autoridades que con otros fines tengan competencia en la materia,

para dar así la debida base legal a los Convenios que, como la experiencia lo ha demostrado, permiten armonizar eficazmente el ejercicio de sus respectivas competencias a distintos Organismos Estatales, los cuales, pese a la natural diversidad de sus cometidos específicos deben, necesariamente, coordinar las medidas que adopten, en miras a una mejor consecución de las finalidades generales y superiores de interés público, que deben prevalecer sobre los objetivos sectoriales de cada Repartición. También el proyecto establece, en este inciso, la observancia de las leyes atinentes a Zonas de Seguridad y Zonas de Frontera.

El inciso k) del artículo 18 confiere al Directorio la facultad de autorizar los proyectos de construcciones para todas las obras privadas, fijando normas para su ejecución a fin de que armonicen con el escenario natural, no alteren los ecosistemas ni provoquen contaminación ambiental. Esta facultad necesaria bajo todo punto de vista, se encuentra en el artículo 20 inciso h) de la Ley Nº 18.594, habiéndose agregado la cláusula relativa a la prevención de la contaminación ambiental, aspecto que, en punto a los objetivos del organismo, tiene trascendental importancia, dado que para su misión de conservar la naturaleza, es primordial la preservación de los distintos medios como el agua, el aire, la tierra y los bosques.

Una evidencia de la gravedad de la situación existente en esta materia surge de la circunstancia de encontrarse contaminadas las aguas del Lago Nahuel Huapi en las proximidades de San Carlos de Bariloche, y en la costa de la Isla Victoria, como consecuencia del derrame de líquidos cloacales sin previo tratamiento.

Este problema, que excede la esfera de acción del Organismo, y para cuya solución deberá concurrir con otras autoridades gubernamentales así como con entidades privadas, demuestra la necesidad de la norma proyectada; para poder adoptar las primeras medidas en esta materia, Parques Nacionales, ha celebrado un convenio al efecto con la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, el que se encuentra en ejecución.

Otras disposiciones del artículo 18 inciso k) comentado, reiteran, como se ha dicho, la ley vigente e importan la atribución de facultades edilicias indispensables para asegurar que el ordenado desarrollo urbano, armonice con el escenario natural de los Parques Nacionales.

Se prescribe al final de este inciso, que deberán tenerse en cuenta las normas legales de Zonas de Seguridad y Zonas de Frontera, como requisito para autorizar la construcción de edificios privados.

El inciso l) del artículo 18 del proyecto, relativo a regímenes de acceso y actividades recreativas en las áreas del sistema de la ley repite el artículo 20 inciso e) de la Ley número 18.594, considerándose pertinente mantener esa atribución, por lo que respecto de él no cabe formular comentarios. Se agrega que esta atribución es sin perjuicio de las medidas que correspondan a la competencia de otras jurisdicciones nacionales o locales, y tomando en consideración los objetivos generales y políticas nacionales fijadas para el sector del turismo nacional, con lo que se contemplan explícitamente, para mayor claridad, las facultades de la Gendarmería Nacional y de las policías provinciales para el control de los caminos nacionales y provinciales situados dentro de las áreas del sistema de la ley, así como la observancia en ésta como en otras materias pertinentes de la política nacional turística.

El inciso m) del proyecto, tiene como fuente el artículo 20 inciso f) de la Ley Nº 18.594, con el agregado ya expresado al comentar el inciso j) de la previa intervención del organismo en el estudio del trazado de las obras viales y la autorización del proyecto definitivo de las mismas.

Se ha incorporado al principio del artículo la expresión: "Dictar las normas generales para la planificación de las vías de acceso y de los circuitos camineros", especificándose que tendrá intervención previa en los casos de construcción de rutas nacionales o provinciales a los fines del trazado de las mismas, dentro de las áreas del sistema de la ley, atribuyéndosele también la competencia de autorizar el proyecto definitivo.

Es de señalarse que las entonces Direcciones de Parques Nacionales y Vialidad Nacional mantuvieron durante muchos años, y muy particularmente durante las brillantes gestiones de sus presidentes fundadores, una cooperación recíproca que se tradujo en la construcción de importantes y difíciles caminos que comunicaron regiones enteras con el resto del país.

Luego, por diversas motivaciones, fueron generándose disensos entre ambas reparticiones, produciéndose situaciones de conflicto y deterioros significativos en algunos ecosistemas, particularmente por los desbosques. Felizmente las actuales autoridades de ambos organismos lograron superar todas las aludidas situaciones conflictivas, y restablecer la plena cooperación recíproca que tantos resultados produjo en el pasado. Al efecto celebraron un convenio que se puso de inmediato en ejecución y en cuya virtud las trazas de las obras viales que se realizan dentro de las áreas del sistema de ley, son expeditivamente acordadas por ambos organismos, al propio tiempo que se garantiza una efectiva protección de los recursos y bellezas naturales.

En definitiva, el texto propuesto para este inciso n) es concordante con la legislación y los acuerdos vigentes. También es de señalarse que Parques Nacionales, durante el año 1977, ha celebrado similares convenios para la armonización y coordinación de sus respectivas competencias específicas con Agua y Energía, Hidronor, el Servicio Meteorológico Nacional y los Gobiernos de varias provincias, acuerdos de los que cabe esperar tan plausibles resultados como los logrados en cumplimiento de lo estipulado con la Administración de Vialidad Nacional. El artículo 18, inciso n), del proyecto atribuye al órgano de aplicación el carácter de autoridad exclusiva, salvo lo previsto respecto a las facultades del Poder Ejecutivo en el ya comentado artículo 6º, para la autorización y reglamentación de la construcción y funcionamiento dentro de las áreas que integran el sistema de la ley de hoteles, hosterías, refugios, confiterías, grupos sanitarios, campings, autocampings, estaciones de servicio u otras instalaciones turísticas, así como para el otorgamiento de las respectivas concesiones y la determinación de su ubicación, la que coincidirá, en to-

dos los casos con los objetivos y políticas fijados para el sector de turismo nacional.

Establece también que estas facilidades podrán ser construidas por la Administración de Parques Nacionales, pero no explotadas directamente, sino por concesión, y que solo estará facultada para realizar dicha explotación con fines de fomento, en los casos en que la actividad privada no tenga interés en hacerlo.

La norma propuesta tiene como antecedente el artículo 20, inciso g), de la Ley N° 18.594 y el artículo 16, inciso i) de la Ley N° 12.103.

Respecto a dichas fuentes la innovación más importante consiste en la atribución expresa de competencia exclusiva a la Administración de Parques Nacionales, salvo la prenotada del Poder Ejecutivo Nacional en todo lo concerniente a la autorización y reglamentación de la construcción y funcionamiento de las instalaciones turísticas, ya aludidas, preceptiva que está destinada a prevenir los graves inconvenientes que se derivan de la superposición de diversas jurisdicciones sobre estos establecimientos, que deben ser necesariamente regidos por la autoridad de aplicación de la ley proyectada, porque si bien es cierto que la atención del turismo es una finalidad muy importante del sistema, no lo es menos que ella siempre debe subordinarse a la conservación de la naturaleza que constituye un propósito de interés público todavía más significante que el primero, y, si ejercieran su autoridad diversos organismos sobre los establecimientos contemplados en este precepto, podría darse el caso que se produjeran alteraciones en los ecosistemas o en el paisaje natural, al solo efecto de construir o explotar facilidades turísticas, las que siempre deben estar supeditadas al mantenimiento de la intangibilidad de los recursos naturales que resguardan los parques nacionales.

De esta manera en lo que se refiere a la autorización y reglamentación de la construcción y funcionamiento de instalaciones turísticas, la complementación entre el turismo y la conservación se produce a través del órgano de aplicación de la ley en resguardo del principio de integridad de los Parques Nacionales, tal como se realiza en los parques nacionales de aquellos países que más han avanzado en la materia.

Con ello, por una parte, se asegura-

rá el cumplimiento de las finalidades esenciales de la ley que son la conservación de la naturaleza en las áreas del sistema, y el disfrute de la misma bajo una regulación que asegure su goce a las presentes y futuras generaciones. De otra parte, se evitarán las perturbaciones que genera la multiplicidad de funciones de distintos organismos administrativos sobre las mismas materias u objetos, con la inevitable secuela de ineficiencia, burocratización y enervamiento de la capacidad de decisión y acción respecto a las cuestiones sobre las que recaen competencias promiscuas.

Esta competencia armoniza con las restantes misiones atribuidas a la Administración de Parques Nacionales por el proyecto en examen, respecto a materias afines o concurrentes a las contempladas por el inciso n) comentado, como ocurre con el inciso j) del artículo 5°, el artículo 10, inciso a) e inciso b) referentes a las explotaciones permitidas en las Reservas Nacionales, a la estructuración de asentamientos humanos en las mismas, a sus planes de urbanización y edificación a determinar por la autoridad de aplicación, así como la prestación de servicios básicos, y la confección de Planes Maestros y de Areas Recreativas prevista en el artículo 18, inciso r).

Como ocurre con otras disposiciones en la materia tratadas en el proyecto la exclusividad de la competencia administrativa del Organismo se prevé sin menoscabo de la observancia de las políticas nacionales para el sector turismo y la Seguridad Nacional. Por último, y aunque se repite con mayor precisión terminológica lo preceptuado al respecto por el artículo 20 inciso g) de la Ley N° 18.594, y 16 inciso i) de la Ley N° 12.103, cabe poner de resalto, por la trascendencia que tiene el principio que consagra, la cláusula final del artículo 18 inciso n) en cuya virtud la Administración de Parques Nacionales no podrá explotar directamente los servicios turísticos a que se refiere esa disposición, salvo excepcionales circunstancias que se especifican.

Esta norma encierra una apropiada definición del cometido que corresponde al sector público y del perteneciente a la iniciativa privada en la operación turística de los Parques Nacionales.

Queda con ello debidamente puntualizado que toda la gestión empresa-

ria estará abierta al esfuerzo creador de la libertad de trabajo, comercio e industria, mientras que a la autoridad de aplicación le compete la reglamentación del uso de los recursos naturales y el contralor de la observancia de la misma. Sólo cuando resulte necesario promover el desarrollo de una región o actividad, que todavía no ofrezca al sector privado el estímulo necesario e indispensable del beneficio para operar en ella, allí podrá ejercer la repartición de su labor de fomento, hasta que las condiciones de rentabilidad le permitan a aquél suplantarlo con la racionalidad y eficiencia que le son características.

La disposición analizada no es un mero enunciado doctrinario, muy por el contrario, tiene un gran significado como regla práctica de buena administración, lo que se demuestra mediante una breve relación sobre la aplicación y resultados de la norma vigente desde el año 1934.

En las épocas más fecundas de su labor, Parques Nacionales se ajustó fidedignamente a esta regla, tomando a su cargo en su función pionera, sólo aquellas tareas propias de la actividad privada que ésta no podía realizar, y, cuando estaban dadas las circunstancias para que ésta encontrara el necesario atractivo, pasaba a desarrollar otras áreas, dejándole libre la continuidad de las explotaciones económicas que había iniciado el organismo.

Este acertado criterio, que tanto ha contribuido al progreso de algunas de las regiones más apartadas del país, puede muy bien utilizarse como pauta para orientar la tarea futura de la Administración de Parques Nacionales, que, en cabal observancia de la norma que se comenta y del principio que la informa, tendría a su cargo estimular por todos los medios a su alcance la actividad privada turística en las áreas del sistema, y sólo sustituirla transitoriamente como excepcional medida de fomento, hasta que se den las condiciones para que ésta pueda instalarse y prosperar.

El artículo 18, inciso o), del proyecto, es análogo al inciso n) del artículo 20 de la Ley N° 18.594 y confiere la facultad para fomentar el desarrollo en las reservas nacionales, que es una importante función que la repartición ha cumplido, sobre todo en sus primeros diez años, habiendo construido caminos, puentes, escuelas, muelles,

puertos, obras sanitarias y hospitales. En el proyecto se adecua la norma vigente a la ya explicada reforma del artículo 10 para que las medidas de promoción del bienestar general a adoptarse, se concilien con las finalidades específicas conservacionistas que inspiran la Ley. Se ha agregado, entre las obras públicas a promover, la construcción de establecimientos asistenciales. Otro precepto nuevo y cuya incorporación como párrafo final de este inciso corresponde destacar por la importancia que tiene el tema, es la imperativa coordinación de dichas acciones en los planes y programas de la Política de Frontera. El inciso p) del artículo 18 del proyecto, es análogo al inciso o) del artículo 20 de la Ley N° 18.594, al que perfecciona en su redacción incluyendo expresamente la facultad de requerir los medios y servicios personales como carga pública para combatir incendios forestales, de acuerdo con la Ley de Bosques N° 13.273.

El inciso q) del artículo 18 del proyecto, relativo al manejo de la riqueza forestal existente en las reservas nacionales, a la posibilidad de autorizar su aprovechamiento mediante concesiones y tomar las medidas de protección que se juzguen necesarias, repite en lo esencial el inciso o) del artículo 3° de la Ley N° 20.161.

El inciso r), relativo a la elaboración y aprobación de planes maestros y áreas recreativas que prevean con largo alcance la acción a cumplirse en cuanto a la protección y conservación de los recursos naturales, calidad ambiental y asentamientos humanos, importa una innovación respecto a la legislación vigente, dado que en la misma no se establecía expresamente esta facultad y el decreto reglamentario de la Ley N° 18.594, N° 637/70, en su artículo 2° determina que tales desarrollos se efectuarán exclusivamente como resultado de un plan maestro que al efecto el Servicio Nacional de Parques Nacionales elaborará en un plazo de dos años para su aprobación por el Poder Ejecutivo. O sea que se restringe irrazonablemente la autarquía del organismo, en una cuestión que por su naturaleza técnica puede y debe ser de su competencia directa, tal cual se lo propone en el proyecto.

Se agrega en la segunda parte del inciso r) del artículo 18 del proyecto, la prescripción en cuya virtud la estructuración de sistemas de asen-

tamientos humanos, tanto en tierras particulares como estatales, quedará condicionada a la previa aprobación de los planes maestros y de las Areas Recreativas, relevante e indispensable potestad regulatoria, que se encontraba solamente implícita en la legislación vigente, y que se considera debe ser expresamente atribuida al Directorio, en razón de haberse producido en los últimos años en las regiones donde se encuentran los Parques Nacionales, o en las sustraídas a su jurisdicción, tremendas depredaciones de los ecosistemas y del paisaje, que resulta indispensable prevenir en el futuro.

Puede citarse como un caso aleccionador al respecto lo ocurrido con Villa Angostura, en donde la presión de mezquinos intereses especulativos ha arrasado los bosques, multiplicando los loteos con fracciones de medidas exiguas y desnaturalizando irracionalmente la otrora espléndida belleza del lugar, en algunos de cuyos sectores se hacían en lastimosos conglomerados, ocupantes que padecen situaciones lesivas para su condición humana.

Por último, el proyecto establece que la superficie destinada a asentamientos humanos en Zonas de Fronteras, deberá fijarse para cada caso en coordinación con el Ministerio de Defensa, para darle la intervención que pueda corresponder a su competencia en la materia.

El inciso s) del artículo 18 del proyecto autoriza a la Administración de Parques Nacionales a prever lo conducente a la prestación de los servicios públicos en su jurisdicción cuando los mismos no puedan ser prestados satisfactoriamente por los organismos competentes.

Esta atribución prevista solamente para afrontar situaciones excepcionales, está llamada a jugar como una función subsidiaria del Organismo, pues en sus respectivas actuaes y futuras no tiene, en principio, que cumplir la labor pionera de sus primeros años durante los cuales debió tomar necesariamente a su cargo estas prestaciones porque las reparticiones con competencia específica o las empresas privadas concesionarias no se hallaban en condiciones de hacerlo.

En rigor esta disposición sólo tendrá oportunidad de ser puesta en ejercicio en caso de graves deficiencias en los servicios públicos que no

fueran subsanables por otros medios, o en los nuevos parques nacionales como Baritú, ubicado en la provincia de Salta sobre la frontera con Bolivia, en una zona inhóspita en donde la repartición puede tener a su cargo una etapa inicial de promoción en la materia que se trata. Se reafirman pues, para la interpretación y aplicación del inciso comentado el llamado "principio de subsidiaridad" en la actividad del Estado que es uno de los pilares en que se basa la política económica del Gobierno Nacional. Este principio se encuentra reconocido expresamente en el ya comentado inciso n) del artículo 18 del proyecto que tiene su fuente originaria en el artículo 16 inciso i) de la Ley Nº 12.103 que recibió una fecunda aplicación en la etapa primigenia de Parques Nacionales.

Los incisos t), u), v), w) y x) del artículo 18 del proyecto, constituyen innovaciones cuya oportunidad y conveniencia surge de su texto sin necesidad de comentarios, por lo que se los reseña someramente al efecto:

t) Recabar de las autoridades nacionales, provinciales o municipales en su caso, toda la colaboración que necesite para la mejor realización de sus fines;

u) Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 14, mantener relaciones directas con los Ministros, Secretarios de Estado y demás autoridades nacionales así como también con Gobernadores y otras autoridades provinciales y municipales .

v) La delimitación y amojonamiento de los perímetros de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales;

w) Resolver sobre la toponimia en los lugares sujetos a su jurisdicción procurando restablecer la original.

Mediante el inciso x) el proyecto prevé la contratación, previo concurso de antecedentes u oposición, de científicos o técnicos argentinos, cuando por su especialidad resulte necesario utilizar sus servicios para el cumplimiento de los fines de la ley.

Las contrataciones de estos expertos constituye la mejor manera de incorporar al manejo y administración de nuestros Parques Nacionales los adelantos logrados por los especialistas argentinos que los hay y muy destacados en esta materia, consti-

tuyendo la disposición relativa al concurso una garantía acerca de la justicia y acierto en la selección de los contratados además de sentar un sano principio que asegure la idoneidad de los profesionales y la calidad de los servicios a prestar. Este inciso establece también que, en los casos excepcionales debidamente acreditados podrán contratarse científicos o técnicos argentinos o extranjeros en forma directa. Esta norma permitirá conseguir la colaboración de especialistas altamente calificados cuya reconocida competencia haga innecesaria la contratación por concurso, y se podrán también incorporar a nuestro país los significativos adelantos logrados en materia de conservación y manejo de la naturaleza en los países que más han evolucionado sobre el particular, mediante el procedimiento de celebrar las contrataciones autorizadas, con especialistas caracterizados de nuestro país o del exterior.

El artículo 19 del proyecto establece que toda entidad o autoridad pública que deba realizar actuaciones administrativas que se relacionen directa o indirectamente con las atribuciones y deberes del organismo determinadas en el título que se viene comentando, deberá obligatoriamente dar intervención previa a la Administración de Parques Nacionales. Esta norma tiene como antecedente el artículo 26 de la Ley Nº 18.594 al cual, con la finalidad de asegurar la eficacia del precepto, se le ha agregado la obligatoriedad de dar intervención previa a la repartición para que dicha intervención sea oportuna, correspondiendo destacar que, como lo precisa el artículo, estará limitada a la competencia del ente determinada por la ley.

A lo expresado cabe agregar que tanto el artículo examinado, como los incisos k), m) y r) del artículo 18 del proyecto, se fundamentan en el principio de integridad de los Parques Nacionales y Reservas Nacionales, principio que ya existía en la Ley Nº 12.103, que se mantuvo en la Ley Nº 18.594 y que ha sido re-ceptado en la Segunda Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales, al recomendar: "a todos los gobiernos que respeten la integridad de los parques nacionales y reservas equivalentes tomando medidas urgentes que ofrezcan una protección integral y continua de todos los

parques nacionales mediante una legislación adecuada que proscriba todas las actividades perturbadoras (establecimiento de obras hidroeléctricas, construcción inadecuada de carreteras de facilidades turísticas, etc.) y mediante la aplicación efectiva de dicha legislación". El aludido principio de la integridad de los parques debe en el caso de nuestro país, ser interpretado con arreglo a las pautas de interés general más arriba enunciadas, y a los criterios aconsejados por Bustillo al respecto que también se han invocado. Para terminar, cabe señalar que la tutela de dicho principio ha inspirado la suscripción de los convenios con la Administración de Vialidad Nacional y con otras reparticiones a las que anteriormente se ha hecho referencia. El Capítulo III del Título II del proyecto (artículos 20 a 22) establece las normas pertinentes a la dirección y administración del organismo.

El artículo 20 prevé que la repartición será dirigida y administrada por un Directorio compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Vocales que serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional durarán tres años en sus cargos y podrán ser redesignados; los miembros del Directorio deberán ser argentinos nativos o por opción. El Presidente, el Vicepresidente y un Vocal serán propuestos por la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, un Vocal por el Ministerio de Defensa, un Vocal por el Ministerio del Interior y un Vocal por el Ministerio de Bienestar Social, Subsecretaría de Turismo.

No podrán integrar el Directorio los propietarios, directores, gerentes, administradores, empleados o quienes formen parte de empresas hoteleras, de servicios turísticos recreacionales o efectúen cualquier explotación económica dentro de las áreas del sistema de la ley, pero ello regirá solamente en los casos en que dichas actividades estén sueltas a concesiones del organismo. Tampoco podrán integrarlo los beneficiarios de aprovechamientos forestales, agrícolas, ganaderos o de canteras que se lleven a cabo en tierras del dominio público en jurisdicción del mismo. Mediante este régimen de incompatibilidades, de interpretación restrictiva sólo se excluye a aquellos casos que, como el de los hoteles de pro-

piedad fiscal, transportes lacustres, o los medios de elevación, dependen —en forma directa y primordial— de las concesiones para su explotación comercial que otorga el Directorio, para evitar así la contraposición de intereses del poder concedente y el usufructo de inmuebles o servicios estatales acordados en virtud del mismo. Análogas consideraciones valen para los beneficiarios de aprovechamiento agropecuarios, de bosques o canteras, a ejercerse sobre las tierras del dominio público en jurisdicción del organismo.

El artículo 20 también establece lo concerniente al quórum, a las mayorías y votaciones, y a la sustitución del Presidente por el Vicepresidente, en caso de ausencia, impedimento o vacancia del titular.

Los antecedentes del artículo 20 son el artículo 21 de la Ley N° 18.594, modificado por el artículo 2° de la Ley N° 20.161 y los artículos 2° y 3° de la Ley 12.103.

Este artículo importa una modificación con relación a su antecedente, el artículo 21 de la ley vigente, en los siguientes puntos:

a) Se ha fijado en seis en lugar de siete el número de los miembros, para asegurar mayor representatividad a las decisiones del Directorio. Con siete miembros y un quórum de cuatro, bastaban tres miembros para tomar una decisión válida, es decir, menos de la mitad del cuerpo. En cambio con seis miembros y un quórum de cuatro, la decisión por mayoría absoluta, la toman tres miembros, es decir la mitad del cuerpo, siendo también necesaria la presencia de las dos terceras partes de los Directores para que el órgano pueda sesionar.

b) Se ha establecido una duración de tres años en las funciones de los Directores, a fin de adaptarla al término de los mandatos presidenciales establecidos en el Proceso de la Reorganización Nacional, y se prevé la posibilidad de que los Directores sean redesignados con el objeto de asegurar la continuidad institucional de su gestión, en los casos en que la misma resulte pertinente, situación que se altera con el continuo cambio de orientación que importaría una duración de cuatro años, con renovación por mitades, como lo establece el artículo 2° de la Ley N° 20.161.

c) Los miembros del Directorio son designados por el Poder Ejecutivo a

propuesta únicamente de los Ministerios y Secretarías de Estado con competencia más afines a la atribuida por la ley al organismo, acordándose la prelación pertinente en cuanto al número de directores a proponer a la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, a cuyo ámbito corresponde la jurisdicción específica de la entidad autárquica y, por ende, la fijación de la política general a seguir por la misma. Con ello, se tiende a asegurar la homogeneidad del cuerpo, al par que la participación de las cuatro jurisdicciones nacionales con competencia afines, situación que no se lograría con proponentes más diversificados, como los previstos en el artículo 2° de la Ley N° 20.161. Además, es de destacar, en la ley vigente, lo impropio que resulta que en el Directorio de una entidad pública, dos de sus miembros lo integran como "representantes" de asociaciones privadas en lugar de serlo a propuesta de las mismas, según lo dispone el artículo citado.

El artículo 21 del proyecto establece que: "Los miembros del Directorio serán responsables personal y solidariamente por los actos del mismo, salvo constancia en acta de su desacuerdo. El miembro ausente deberá dejar constancia de su desacuerdo en la reunión inmediata siguiente al conocimiento del acto, o por cualquier otro medio que asegure fehacientemente su opinión adversa".

Esta disposición se explica satisfactoriamente por su texto, al igual que la del artículo 22 del proyecto que se transcribe al efecto: "Todas las facultades del Directorio serán ejercidas por intermedio del Presidente. Ningún miembro del Directorio tendrá funciones ejecutivas, salvo por expresa delegación del cuerpo". Sólo cabe agregar que estos dos artículos no tienen antecedentes en la ley vigente, y que las normas propiciadas son acordes al régimen aconsejable para los cuerpos colegiados de las entidades autárquicas.

El artículo 23 del proyecto establece las funciones del Directorio, necesarias para el ejercicio de las atribuciones del organismo. Dichas funciones se enuncian en veintitres incisos, individualizados con las letras a) hasta w), correspondiendo destacar, entre ellas, las siguientes:

Aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales y reglamenta-

rias que rigen el organismo (inciso a); dictar el Reglamento Interno del mismo (inciso b); asesorar al Poder Ejecutivo en las materias de su competencia (inciso c), inclusive promoviendo la declaración o desafectación de áreas bajo su jurisdicción (inciso d); formular su presupuesto y elevarlo para su aprobación al Poder Ejecutivo Nacional (inciso e); dictar las resoluciones generales necesarias o convenientes para el cumplimiento de la ley y sus decretos reglamentarios (inciso f), aprobar los Planes Maestros y Areas Recreativas, cuyo significado más adelante se explica (inciso g); aprobar las mensuras de las áreas del sistema (inciso h); ejercer la conducción del cuerpo de Guardaparques Nacionales y dictar los reglamentos respectivos (inciso i); ejercer la opción de compra prevista en el artículo 7º del proyecto (inciso j); celebrar convenios con entidades públicas o privadas, para el mejor cumplimiento de sus fines (inciso k); proponer al Poder Ejecutivo Nacional la concertación de convenios internacionales en las materias de su competencia (inciso l); proponer al Poder Ejecutivo Nacional las construcciones e instalaciones previstas en el artículo 6º, así como el régimen de contrataciones directas excepcionales que, de acuerdo al artículo 16, segunda parte del proyecto, deberá ser establecido y reglamentado por decreto del mismo (inciso m); resolver: la adquisición de bienes, la venta o permuta de inmuebles de su patrimonio, las ventas de tierras en las Reservas Nacionales previa desafectación, para ser destinadas a sistemas de asentamientos humanos o actividades de servicio turístico, hasta un cinco por ciento de la superficie de cada reserva, y previa autorización del Poder Ejecutivo ampliar hasta un máximo del diez por ciento, el porcentaje citado anteriormente, y la venta de inmuebles del dominio privado del Estado afectados a su servicio. En todos los casos tendrá facultades para fijar condiciones, la base de la venta, y percibir el precio (inciso n); establecer cánones, tasas, patentes, aforos, derechos de pesca y caza deportiva, de construcción, de explotación y, en general de toda otra actividad relativa a la competencia conferida al Organismo a desarrollarse en los Parques y Reservas Nacionales, así como también los de ingreso a las áreas del sistema de la ley, pudiendo

eximirlos a todos ellos total o parcialmente, y designar agentes de percepción conforme a la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo al efecto (inciso o).

Las atribuciones conferidas en este inciso, hacen, por una parte, a la esencia de la autarquía del Organismo, dado que la facultad de determinar los valores de las prestaciones, retribuciones y derechos, así como la de establecerlos, constituye una materia propia y específica de la administración descentralizada que procura instituirse.

Sólo el órgano de aplicación está en condiciones de fijar en forma equitativa, y a la vez expeditiva, valores tan diversos como los cánones de las concesiones otorgadas para la actividad comercial turística o por la ocupación de tierras del dominio estatal, las tasas retributivas de los servicios que se prestan, las patentes por actividades sujetas a la inspección de la Repartición, como las de los fotógrafos y guías turísticos, los aforos por la madera fiscal que se extraiga, la pesca y la caza deportiva, las construcciones respecto a las cuales las tasas son correlativas a las funciones edilicias de la entidad y por la explotación en general de cualquier permiso o concesión que ésta otorgue, que en principio debe significar una adecuada compensación al Estado Nacional, a fin de que los ingresos provenientes de estas fuentes disminuyan los aportes de fondos de la Tesorería General para su funcionamiento.

Los derechos a abonarse para todas estas actividades, incluyendo las entradas y su precio deben ser determinados solamente por la autoridad de aplicación, a quien es razonable facultar también para que pueda eximir total o parcialmente de su pago en virtud de que éstas, en muchas ocasiones, son ejercidas por, o en favor de entidades de bien público, o por organismos oficiales.

En el único aspecto en donde se ha considerado pertinente sujetar estas atribuciones a la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo es en el relativo a la designación de agentes de percepción de las entradas a los Parques Nacionales y demás recaudaciones contempladas en este inciso.

Por la naturaleza jurídica de la obligación que se le recaba al agente de percepción de aportes de terceros, la misma debe serle impuesta por acto legislativo. En cambio, todo lo con-

cerniente a las formas y modalidades del ingreso, plazos y procedimientos, corresponde, por la índole de la materia que sea el Poder Ejecutivo quien fije las normas necesarias al efecto en uso de las facultades recaudatorias y reglamentarias que le atribuyen los incisos 13 y 2º del artículo 86 de la Constitución Nacional. La conveniencia de instituir agentes de percepción es manifiesta, porque simplifica la recaudación de los distintos derechos, muy particularmente el de entrada a los Parques, y los de caza y pesca deportiva. Además previene la evasión al tener que controlarse a unos pocos y determinados receptores, en lugar de hacerlo con los numerosos visitantes de los Parques Nacionales; no tiene prácticamente gastos de recaudación, y, por último y tal vez lo más importante, significa una mayor comodidad para el público asistente al eliminarse las demoras ante las ventanillas que venden las entradas, o en la tramitación de los pagos por otros conceptos, así como en los lugares de acceso y control.

Los agentes de percepción previsibles, sin perjuicios de los otros que determine el Poder Ejecutivo, son las personas físicas o jurídicas que desarrollan cualquier actividad prestataria de servicios turísticos, hoteleros, de transporte, recreacionales, o afines, así como las asociaciones civiles que nuclean a los deportistas del esquí, caza y la pesca. Este procedimiento incrementará y ordenará la recaudación del órgano de aplicación por actividades desarrolladas en los lugares de su jurisdicción (inciso o); celebrar todos los contratos necesarios para el cumplimiento de la ley (inciso p); novar o modificar las obligaciones del organismo y someter a arbitraje las cuestiones puramente patrimoniales (inciso q); otorgar permisos de uso precario a entidades de bien público, para fines comunitarios (inciso r); ceder sin cargo materiales de rezago a organismos públicos (inciso s); ejercer las facultades de la ley de obras públicas en las construcciones del organismo y, en su caso, delegarlas parcialmente en los funcionarios o dependencias del mismo (inciso t); nombrar, remover, estimular y sancionar al personal de la reparación, estableciendo regímenes al efecto que aseguren la selección y promoción de los más idóneos y la formación de cuadros debidamente

capacitados, todo ello de conformidad con las normas legales y reglamentarias para los agentes de la Administración Nacional (inciso u); conceder becas, impartir cursos o convenir su dictado con instituciones enseñantes, en cuanto ello importe una acción de fomento o estudio respecto de las áreas del sistema, debidamente justificada (inciso v); realizar todos los actos y convenios que hagan al mejor cumplimiento de los fines de la ley (inciso w).

El texto del articulado comentado se estima ilustrativo sobre las funciones del Directorio. Cabe agregar que como en nuestro país no existe un régimen único para todas las entidades autárquicas en cuanto a las facultades que puedan ejercer y al alcance de las mismas, es necesario determinarlas claramente en la ley de creación, a fin de evitar algunas que por falta de previsión dificultan la labor del organismo.

Si la descentralización tiene por objeto la especialidad de un servicio por un órgano creado el legislador, en mérito a lo dispuesto en los incisos 16 y 28 del artículo 57 de la Constitución Nacional, puede otorgarse a aquél todas las atribuciones necesarias y convenientes para que decidiendo y dirigiendo "de cerca", al decir de Bielsa, pueda cumplir sus objetivos.

El régimen vigente para Parques Nacionales se ha caracterizado por la insuficiencia de facultades otorgadas al órgano de decisión, que ha tenido como consecuencia que, en los hechos, se ha vaciado de contenido el concepto de autarquía proclamado por las leyes Nros. 18.594 y 20.161.

Prueba de ello la tenemos en los Planes Maestros y Areas de Desarrollo, que son la aplicación racional con proyección al futuro de las facultades otorgadas por la ley para la conservación y protección de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, pero sin embargo en el artículo 2º del Decreto N° 687/70, reglamentario de la Ley N° 18.594 dichas facultades son reticadas al depender su eficacia de la aprobación por parte del Poder Ejecutivo.

Igualmente cabe señalar como ejemplo de laguna legislativa que facultades para las cuales se requieren poderes especiales (artículo 1881 del Código Civil) como por ejemplo las de transar comprometer a juicio arbitral o de amigables componedores,

otorgar quitas de deudas, no las tiene el Directorio, pero en cambio las tiene el Asesor Jurídico por el artículo 5º del Decreto Nº 37968 reglamentario de la Ley Nº 17.516 de representación del Estado en juicio.

En el artículo proyectado se han recogido las facultades que por la ley vigente tiene el órgano de decisión y se le agregaron todas aquellas necesarias o convenientes para que la entidad pública pueda administrarse y dirigirse a sí misma a fin de cumplir sus objetivos, situación que no implica independencia, porque claro está que el ente autárquico estará sometido en sus actos al contralor jerárquico por parte del Poder Ejecutivo al control del Tribunal de Cuentas en su gestión financiera-patrimonial y a la jurisdicción del Poder Judicial de la Nación en los casos ocurrentes.

Para la determinación de las facultades patrimoniales se ha tenido en cuenta la doctrina expresada reiteradamente por la Procuración del Tesoro en el sentido de que: "las entidades autárquicas gozan de capacidad de derecho y de hecho y, en particular, para ser titulares de patrimonio propio, afectado al cumplimiento de los fines específicos de la entidad, sin que importe naturalmente, someter tal situación jurídica al régimen del Código Civil en su totalidad. Esa opinión pone de resalto, de igual modo, que si bien es cierto que, en el sentido más amplio, los patrimonios atribuidos a las entidades autárquicas son del Estado, no lo es menos que, por razones fundadas en el mejor desempeño de sus actividades, el propio Estado los ha individualizado mediante su afectación legal" (Colección de Dictámenes Tomo 73:110|115; 76:380|3; 87:164|8; 90:40|43; 120:38|48; 135|4).

El Capítulo V del Título II del proyecto determina las funciones del Presidente del Organismo, previendo al efecto: Sin perjuicio de lo establecido precedentemente, son deberes y atribuciones del Presidente:

"a) Cumplir y hacer cumplir la ley, su reglamentación y las resoluciones del Directorio;

"b) Ejercer la representación legal del Organismo, pudiendo delegar parte de sus atribuciones en funcionarios del mismo;

"c) Convocar y presidir las Sesiones del Directorio, informarle de todas las cuestiones que puedan interesar a la Institución y proponer los acuer-

dos y resoluciones que estime convenientes para la marcha del organismo y para el mejor logro de los fines de esta ley;

"d) Ser miembro nato de las comisiones que el Directorio resuelva constituir;

"e) Autorizar el movimiento de fondos;

"f) Adoptar las medidas cuya urgencia no admita dilación, dando cuenta de ellas al Directorio en la primera reunión que éste celebre;

"g) Nombrar, ascender, y sancionar al personal obrero, de maestraza o de servicios, previo los debidos informes y de acuerdo a la legislación vigente, dando cuenta inmediata al Directorio;

"h) Ordenar las investigaciones y sumarios administrativos que fueren necesarios dictando en cada caso la resolución e instrucciones correspondientes, pudiendo delegar parcialmente dicha atribución en funcionarios de su dependencia".

De la lectura del texto propuesto resulta que las facultades y deberes impuestas por el mismo al Presidente del Directorio, así como aquellas establecidas para dicho órgano administrador, son las que requieren la ejecución y aplicación de los principios básicos sostenidos por la presente ley a más de lo aconsejado por la experiencia acumulada a través de la práctica en los distintos casos particulares. Estas atribuciones, únicamente encaminadas a quedar expresamente concedidas pues en parte ya están dadas implícitamente para el logro de los objetivos de la repartición no difieren de las otorgadas por Estatutos de organismos autárquicos similares.

El Capítulo VI del Título II del proyecto prevé en los Artículos 25, 26 y 27 lo concerniente a la integración y aplicación del Fondo de Fomento de Parques Nacionales.

El artículo 25 tiene como antecedente el artículo 27 de la Ley Nº 18.594 y en sus diversos incisos —que reproducen dicha norma, con algunas modificaciones— procura establecer la percepción y administración de recursos propios del organismo, elementos esenciales a su autarquía y para el cumplimiento de los fines que la ley le encomienda.

Por su importancia para una futura disminución de los aportes a la repartición provenientes de la Tesorería General de la Nación se destaca la integración del Fondo (in-

ciso a), con el producido de la venta, arrendamiento o concesión de bienes de propiedad del organismo, así como de las concesiones para prestaciones de servicios que en las actividades turísticas y deportivas como la hotelería y el esquí comprendidas en el inciso f) deben razonablemente proporcionar importantes entradas a la repartición.

Otro tanto ocurre con los derechos de entrada y patentes (inciso d), que constituyen fuentes de ingreso de primer orden para la mayoría de los parques nacionales de otros países, especialmente los de Estados Unidos, por lo que cabe esperar que un aumento de los mismos proporcionado al valor turístico de los parques nacionales y al gasto público necesario para su conservación, unido a métodos de recaudación y control más eficiente importará contribuciones significativas al financiamiento propio del sistema. Al inciso g) se le han agregado los ingresos provenientes de los servicios que presta la repartición, que no estaban previstos en la ley vigente como fuentes de recursos de la repartición y tienen bastante importancia, como ocurre con las lanchas de pasajeros en algunos de los lagos patagónicos.

Además, se ha procurado perfeccionar conceptual y técnicamente los diversos incisos de este artículo que ya se encontraban en la ley vigente.

Una importante innovación la constituye el inciso k) de este artículo 25 por el que se prevé la integración del Fondo con los recursos que le asignen a Parques Nacionales leyes especiales, criterio de manifiesta conveniencia, que fue adecuadamente aplicado en la etapa inicial de la repartición mediante el impuesto a los pasajes al exterior.

El artículo 26 de este proyecto establece las aplicaciones del Fondo de Fomento a los fines previstos por la ley, en términos análogos a su fuente, que es el artículo 28 de la Ley N° 18.594, incorporando como innovación las siguientes disposiciones: inciso a) destinar dichos recursos a la adquisición de tierras afectadas al régimen legal de Parques Nacionales; inciso g) Solventar las indemnizaciones que corresponda abonar por los traslados de pobladores

residentes en los parques nacionales, así como de éstos a tierras donde puedan desarrollar sus actividades lucrativas con mayor beneficio y sin detrimento para los ecosistemas. Nos hemos ocupado de este aspecto al tratar el artículo 12, primer párrafo, a cuyo comentario nos remitimos; inciso h) "atender erogaciones necesarias para preservar recursos naturales que puedan en el futuro integrar el sistema instituido por esta ley". Con esta cláusula, se prevé la realización de estudios e investigaciones en áreas en las cuales resulte conveniente la instalación de parques nacionales, así como efectuar labores de protección previa a la declaración de los mismos. Se ha tenido en cuenta al efecto, que los actuales gobiernos de algunas provincias han previsto o propuesto la creación de parques nacionales en su territorio, en lugares cuyas bellezas escénicas o recursos naturales justificarían plenamente tal propósito; pero, por una parte, resulta menester efectuar los estudios previos al efecto, y, de otra parte, la situación económica nacional aconseja diferir la incorporación de esas áreas al régimen del organismo, para no aumentar sus erogaciones. En tales circunstancias, con mínimas inversiones se puede proveer a la conservación de regiones de gran atractivo, que las provincias no estarían en condiciones de proteger, hasta que llegue la oportunidad de incorporarlas al sistema.

En los restantes incisos del artículo 26 del proyecto, se han repetido las disposiciones del artículo 28 de la Ley N° 18.594, relativas a la aplicación del Fondo de Fomento, con algunas precisiones terminológicas.

El artículo 27 del proyecto igual al artículo 29 de la Ley N° 18.594 faculta al organismo a invertir en títulos públicos las disponibilidades financieras transitoriamente no utilizadas, mientras no se les dé el destino previsto por la ley.

El título III del proyecto, relativo a las contravenciones y acciones judiciales, ha sido dividido en dos Capítulos.

El Capítulo I (artículos 28 a 30) se legisla sobre las sanciones y el procedimiento para aplicarlas. Se han precisado ya al comentar el artículo 18 (inciso g) los fundamentos jurídicos y constitucionales en que se

sustenta este régimen contravencional, por lo que corresponde remitirse a lo allí expresado al respecto.

Cabe agregar que, en la segunda parte del artículo 28 del proyecto se prevé delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de dictar las normas de procedimiento, con observancia del debido proceso y garantizando el derecho de recurrir ante la justicia.

Se propone asimismo, facultar al Poder Ejecutivo para que a su vez delegue en el Ministerio de Economía la actualización anual de los montos de las multas, que se establecen en una escala de quinientos a cinco millones de pesos (\$ 500 a \$ 5.000.000). Estos montos se consideran adecuados para esta época, pero podría ser necesario modificarlos en el futuro; para esa posible variación se prevé la utilización del índice general de precios mayoristas elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Las fuentes de este artículo 28 son el artículo 11 de la Ley N° 18.594 y el artículo 4° del Decreto N° 637/70, habiéndose conceptualizado pertinente darle jerarquía legal a las normas sancionatorias contenidas en este último, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 18 de la Constitución que instituye tal recaudo como condición de punibilidad.

El artículo 29 propicia autorizar a la Administración de Parques Nacionales para que establezca el secuestro como medida procesal precautoria, limitando su intervención a lo indispensable respecto del mismo, y el decomiso de los efectos motivo de la infracción o de los elementos utilizados para cometerla, como sanción. El secuestro no está previsto en las normas vigentes, y el decomiso lo establece el artículo 6° del citado Decreto Reglamentario N° 637/70, debiendo este último, por las razones constitucionales apuntadas en el párrafo anterior, ser prescripto por la ley.

Estas sanciones, razonable y energicamente aplicadas, pueden tener una gran efectividad práctica para prevenir y reprimir la acción destructora de los depredadores: puesto que el secuestro y el decomiso, especialmente de los instrumentos utilizados por los infractores, es uno de los mejores disuasivos para los cazadores, pescadores o leñadores furtivos.

El Capítulo II del Título III del proyecto establece las acciones judiciales pertinentes al cumplimiento de la ley.

El artículo 30 dispone que el cobro judicial de los derechos, tasas, contribuciones de mejoras, cánones, recargos, multas y patentes, se efectuará por la vía de ejecución fiscal legislada por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a cuya preceptiva se remite. Se perfecciona la norma del artículo 30 de la Ley número 18.594, que es su fuente, aplicando directamente el régimen de apremio vigente para el fuero federal.

El artículo 31 del proyecto trae una importante innovación práctica, que facilitará la defensa judicial de los derechos de la repartición, al propiciar que la representación de la misma será ejercida en el interior por los Procuradores o Agentes Fiscales, Federales, los que quedarán habilitados para hacerlo con la sola resolución que dicte al efecto el Directorio del organismo.

Esta modificación no tiene precedentes en la legislación de Parques Nacionales, siendo análoga a la establecida en el artículo 36 de la Ley N° 14.878 del Instituto Nacional de Vitivinicultura y tiende a evitar la intervención innecesaria de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería y de la Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables y Ecología prescriptas por el artículo 2° del Decreto N° 11.972/59 y por el artículo 1° del Decreto N° 637/70, armonicizando con lo dispuesto por el artículo 1° inciso a) de la Ley N° 17.516 que encomienda la representación de la Nación en juicio en el interior a los Procuradores o Agentes Fiscales, a través de la Procuración del Tesoro. Con la modificación propuesta se persiguen plausibles propósitos de celeridad y eficiencia para la actuación del organismo ante los estrados judiciales, que redundarán en economía de gastos y eliminación de trámites superfluos. Es, además, consecuencia lógica de la amplia autarquía propiciada para la repartición.

El Título IV del proyecto, con un solo artículo, el 32, relativo a las áreas integrantes del sistema de la ley contiene la preceptiva que a continuación se examina.

El artículo 32 establece que a los fines de la ley y en razón de las reservas oportunamente dispuestas por el Estado Nacional o por la cesión del dominio y jurisdicción, oportunamente efectuada por las respectivas provincias, integran el sistema de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales las áreas así declaradas por las leyes de la Nación que se enumeran en treinta y dos incisos; ello sin perjuicio de las que se incorporen en el futuro. Este artículo no importa ninguna innovación, dado que se limita a ratificar la vigencia de las distintas leyes que menciona.

El Título V del proyecto también contiene un solo artículo, el 33, relativo a los Guardaparques Nacionales, a quienes de modo análogo a lo prescripto en el artículo 25 de la Ley N° 18.594 se establece que les corresponde el control y vigilancia de las áreas del sistema de la ley, agragándose en el proyecto las funciones inherentes al cumplimiento de las normas de la ley y sus reglamentos, a cuyos efectos se le atribuye al cuerpo respectivo el carácter de servicio, dependiente y auxiliar de la Administración de Parques Nacionales, a los fines del ejercicio de las funciones de policía administrativa que competen al organismo.

El Cuerpo de Guardaparques cumplirá las referidas misiones sin perjuicio de las funciones de policía de seguridad y judicial que tienen asignadas en particular las otras fuerzas públicas, así como las de seguridad nacionales y provinciales, éstas en cuanto a los delitos y contravenciones que son de su competencia. Por la importancia que tiene el cometido que cumplen los Guardaparques Nacionales, se ha considerado conveniente facultar al Poder Ejecutivo Nacional para establecer sus atribuciones y deberes, así como dictar la estructura orgánica del Cuerpo, su escalafón, regímenes disciplinarios y previsional, todo ello con la intervención necesaria de los Ministerios competentes.

Este artículo 33 del proyecto, en la mayoría de sus enunciados, no importa una delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo Nacional, puesto que aquellos se re-

fieren al ejercicio de atribuciones propias de éste, particularmente las establecidas en el artículo 86 incisos 1°, 2°, 7° y 10 de la Constitución Nacional. Solamente en lo concerniente al régimen previsional de los Guardaparques podría entenderse que el proyecto contiene una delegación limitada de facultades, la que resulta constitucionalmente válida estando fundada en razones de oportunidad y eficacia administrativa a los fines de poder encuadrar con la necesaria precisión y justicia a los guardaparques en el sistema jubilatorio más apropiado para su actividad que se desarrolla sin horarios y muchas veces también sin feriados, generalmente en lugares distantes de los centros poblados o inhóspitos que hacen penosa la vida del grupo familiar y dificultan la educación de los hijos. Debe tenerse en cuenta, además, que el aludido régimen será establecido por aplicación de la legislación que corresponda, o sea que no se faculta a crear uno nuevo sino a declararlos comprendidos en el legalmente instituido que mejor se adecue a la naturaleza específica y funcional del servicio, para que guarden con ella la debida correlación las prestaciones de pasividad y seguridad social a otorgarse a los beneficiarios. Congruentemente con lo previsto en el proyecto respecto de esta cuestión, el citado artículo 86 inciso 7° de la Constitución Nacional determina entre las atribuciones del Presidente de la Nación la de conceder jubilaciones y retiros conforme a las leyes de la Nación. En resumen, la única facultad que se delegaría sería la de determinar bajo qué régimen legal de previsión, vigente o a dictarse, estarán comprendidos los guardaparques.

El Título VI del proyecto, contiene las Disposiciones Especiales que en el artículo 34 incorporan una redacción totalmente nueva en la legislación de Parques Nacionales, tendiente a satisfacer los requerimientos de Seguridad Nacional que se plantean en las áreas del sistema de la ley y cuya apropiada aplicación permitirá resolver todos los problemas que puedan presentarse tanto respecto de esta materia, como los concernientes a la Defensa Nacional dentro de las

aludidas áreas, muchas de las cuales se encuentran en Zonas de Frontera. Para proveer un procedimiento eficaz que asegure el cumplimiento de los fines preindicados, dentro del marco de las competencias de los Ministerios del Poder Ejecutivo a las que corresponden las materias de que trata este artículo, se prevé la intervención del Ministerio de Defensa que hará conocer al de Economía los aludidos requerimientos de la Seguridad Nacional y éste recabará a su vez a la Administración de Parques Nacionales que produzca un informe al respecto, instancia que resulta necesaria dado el carácter de organismo técnico de aplicación de la presente ley que la misma le atribuye.

Con este informe técnico el Ministerio de Economía propondrá un plan para atender los requerimientos mencionados, el que acordará con el Ministerio de Defensa. Es de descontar que en la mayoría de los casos coincidirán ambos ministerios en las medidas a adoptarse pero, en la eventualidad remota de un disenso, el artículo 34 que se comenta prevé debidamente la intervención decisoria que, por la Constitución Nacional y el Estatuto del Proceso de Reorganización Nacional, corresponde al Poder Ejecutivo Nacional.

El plan de referencia, además de satisfacer los requerimientos prioritarios de la Seguridad Nacional, cuidará preservar el sistema de Parques Nacionales, Monumentos Naturales, y Reservas Nacionales.

Se ha contemplado también la posibilidad más extrema que puede consistir en la necesidad de destinar algunas de las áreas especialmente protegidas por la presente ley a actividades o usos prohibidos en la misma, por razones insoslayables de Seguridad Nacional; para este supuesto el Poder Ejecutivo resolverá la cuestión, proponiendo, si fuera indispensable, la desafectación del área mínima necesaria, la que deberá ser sancionada por ley, siendo pertinente que así se manifieste al respecto la voluntad decisoria del Gobierno porque la afectación del dominio público y para las finalidades específicas del sistema de las tierras de propiedad estatal de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales ha sido efectuada mediante los pertinentes actos legislativos que son los que se

mencionan en el artículo 32 del proyecto, y porque en nuestro régimen institucional tanto la afectación como la desafectación del dominio público deben ser establecidas por ley. La Argentina se ha comprometido en forma solemne a adoptar este temperamento mediante la ya citada Convención de la Unión Panamericana de 1940, cuyo artículo III establece: "Los Gobiernos Contratantes convienen en que los límites de los parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos, sino por acción de la autoridad legislativa competente". En consecuencia, y por aplicación del artículo 31 de la Constitución Nacional, la sanción de la desafectación de las áreas por ley, resulta de rigor tal como se lo propicia en el último párrafo del artículo 34 en examen.

El texto propuesto para este artículo concuerda plenamente con el artículo 21 de la ley de Tierras Fiscales en Zona de Frontera N° 21.900.

El citado artículo expresa lo siguiente: Título V - Disposiciones Especiales - "Artículo 21. Cuando razones de Seguridad Nacional lo determinen, de conformidad con las normas legales vigentes en Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, el Poder Ejecutivo Nacional, a través de los Ministerios de Defensa y de Economía, acordará la elaboración y ejecución de programas para la utilización de las tierras de esa jurisdicción, ubicadas en Zona de Frontera, disponiendo, si fuera indispensable, la desafectación del área mínima necesaria, la que deberá ser sancionada por ley". Son relevantes las coincidencias entre el artículo 34 del proyecto y artículo 21 más arriba transcripto, siendo importante destacar que en ambos se contemplan debidamente los requerimientos de la Seguridad Nacional, la intervención de los ministerios de Defensa y Economía para la elaboración de planes y programas para atenderlos, la decisión superior del Poder Ejecutivo Nacional, y la desafectación mediante acto legislativo del área mínima necesaria de sistema de Parques Nacionales para el cumplimiento de los aludidos requerimientos, cuando ello resultare indispensable.

El Título VII contiene las disposiciones transitorias. Por el artículo 35

se derogan las Leyes Ncs. 18.594 y 20.161.

Se derogan también los Decretos Reglamentarios Nos. 2.811/72 y 637/70, con excepción, en este último, de los artículos 4º, 5º, 6º y 12 que mantienen su vigencia hasta que se dicte el decreto reglamentario previsto para el Cuerpo de Guardaparques en el artículo 33, cuyo proyecto deberá elevar la Administración de Parques Nacionales dentro de los ciento ochenta (180) días, a partir de la promulgación de la ley aquí proyectada, mientras tanto, la aplicación del artículo 12 del citado Decreto N° 637/70, se ajustará a lo prescripto en el artículo 33 del proyecto, o sea que el Cuerpo de Guardaparques ejercerá las funciones de policía administrativa que se le atribuyen, sin perjuicio de las que en particular le corresponden a los otros organismos que allí se mencionan.

El artículo 36 del proyecto dispone que la Administración de Parques Nacionales elevará en el término de noventa (90) días su respectiva es-

tructura orgánica al Poder Ejecutivo, para su aprobación, así como el proyecto de decreto reglamentario de la ley.

La Ley de Parques Nacionales proyectada, el Reglamento para el Cuerpo de Guardaparques a dictarse por el Poder Ejecutivo, y la aprobación de una nueva estructura orgánica que responda a las necesidades funcionales de la Repartición, constituyen tres instrumentos de gobierno necesarios para que se cumplan satisfactoriamente los objetivos del Proceso de Reorganización Nacional en esta área de la Administración Pública.

Por las razones, antecedentes y circunstancias que quedan expuestas, se recomienda al Primer Magistrado la sanción del proyecto adjunto de Ley de Parques Nacionales.

Dios guarde a Vuestra Excelencia.

**José A. Martínez de Hoz.**  
**David. R. H. de la Riva.**  
**Alberto Rodríguez Varela.**  
**Jorge A. Fraga.**  
**Albano E. Harguindeguy.**