



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 18 de Noviembre de 2021

Vistos los autos: "Coihue S.R.L. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y daños y perjuicios", de los que

Resulta:

I) Que la empresa Coihue S.R.L. promueve demanda contra la Provincia de Santa Cruz, en la cual persigue dos pretensiones:

En primer lugar, que se declare la inconstitucionalidad de la ley provincial 2662 y de sus antecesoras -leyes 2492, 2442, 2425, 2387, 2372, 2355 y 2316- por considerarlas contrarias a los derechos constitucionales de propiedad, de trabajar y ejercer el comercio, como así también por desconocer los principios constitucionales de igualdad y razonabilidad (artículos 14, 16, 17, 28, 31 y ccs.). De igual modo, hace extensivo su pedido de inconstitucionalidad respecto de la ley 3466 de "Áreas Protegidas".

En segundo lugar, que se condene a la provincia a reparar los daños y perjuicios ocasionados a su parte, los que estima, al momento de articular la demanda (noviembre de 2004), en la suma de \$ 14.593.156,12 (o lo que en más o en menos resulte de la prueba), con más intereses (cfr. fs. 60/81 vta. y 930/932).

Comienza su relato explicando que adquirió en la década de 1970 dos terrenos en la Península de Magallanes,

Provincia de Santa Cruz. Uno de ellos tiene una superficie de 108 hectáreas y se encuentra ubicado *"...en el Departamento de Lago Argentino y su margen inferior linda en un frente de más de 1800 metros con el brazo Rico del Lago Argentino, por donde -a unos escasos 100 metros-, pasa el camino de acceso al Glaciar [Perito] Moreno"*. Aclara que sus características lo hacen *"una de las pocas tierras aptas de la Península para el desarrollo de diversos emprendimientos, con importantes vistas y panorámicas hacia el Glaciar [...], lagos y montañas..."* (fs. 61). El otro predio, de 392 hectáreas, se encuentra próximo al anterior, pero su difícil acceso disminuye la superficie aprovechable.

Sostiene que esas tierras son los únicos bienes que posee la sociedad y que desde el año 1993 ha visto severamente cercenado su derecho de propiedad. Concretamente argumenta que -a partir de la sanción de la ley 2316- los inmuebles quedaron comprendidos dentro del área de la Reserva Provincial Península de Magallanes; y luego, en octubre de 2003, con la sanción de la ley 2662, pasaron a integrar el Parque Provincial Península de Magallanes "Área Natural Protegida", lo que agrava las limitaciones a su derecho de propiedad.

Explica que, mediante el dictado de sucesivas leyes, se impidieron nuevas subdivisiones catastrales, proyectos de desarrollo o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras, y que esas limitaciones quedaron supeditadas y a la espera del dictado por parte de la provincia de un "Plan de Manejo del Área" que determinase los usos



Corte Suprema de Justicia de la Nación

permitidos y prohibidos. Sin embargo, la falta de sanción del mencionado "Plan de Manejo" (como será denominado en adelante) transformó lo que se postulaba como "transitorio" en restricciones de tiempo indefinido. Por tal motivo, la actora entiende que sus derechos constitucionales de propiedad y de ejercer el comercio fueron avasallados por la demandada, que mantuvo -durante años- gravosas restricciones sobre aquellos (p. ej. la imposibilidad de subdividir los terrenos o llevar a cabo un emprendimiento hotelero) y colocó a su parte en una situación de absoluta incertidumbre jurídica.

Añade que hubo un trato desigual respecto a su parte, toda vez que existen emprendimientos hoteleros ubicados en la zona a los cuales se les habría permitido ampliar sus instalaciones y desarrollar su quehacer comercial (fs. 67 vta. y, en el mismo sentido, fs. 932).

Tal proceder, en la perspectiva de la empresa actora, hace responsable patrimonialmente a la Provincia de Santa Cruz por los daños y perjuicios ocasionados por su conducta ilegítima. Textualmente, en su demanda sostiene que: "*...todas las leyes [...] cuya declaración de inconstitucionalidad aquí se impetra, constituyen un marco ilegítimo provocado y creado por la Provincia de Santa Cruz, que ha perjudicado ilícitamente los intereses de [su parte], y es en ese contexto en que debe responder*" (fs. 70).

Tras ello, Coihue desarrolla los rubros que entiende resarcibles y los cuantifica en los siguientes términos:

a) Con relación a la actualización y/o adecuación de estudios técnicos, proyectos, asesoramiento, hace referencia al perjuicio que experimentó al encargar distintos estudios y proyectos, algunos anteriores a la sanción de la ley, y otros que realizó frente a las "señales que iba enviando la provincia demandada..." (fs. 71 vta.), cuantifica el rubro en los costos actualizados de la realización de dichos trabajos y reclama \$ 240.000 por ese concepto;

b) Con respecto a la imposibilidad genérica de disponer del inmueble y el menoscabo de su valor, señala que la inviabilidad de lotear, vender fracciones de terrenos y el derecho de preferencia previsto en la legislación a favor de la provincia, impide enajenar los terrenos habida cuenta el estado de incertidumbre que las restricciones generan sobre sus propiedades, y por ese motivo reclama una indemnización de u\$s 2.290.800 o su equivalente en pesos de \$ 6.757.860 (conforme la cotización de la divisa norteamericana al momento de promover la acción).

c) En lo atinente al lucro cesante y/o la "pérdida de chance", expresa que cualquiera sea el encuadre que corresponda otorgar a los daños, debería tomarse en consideración uno de los proyectos presentados al Estado Provincial para explotar la actividad hotelera en la península que no pudo concretarse por



Corte Suprema de Justicia de la Nación

la negativa de la demandada; y en ese orden cuantifica el perjuicio en u\$s 1.596.924 o su equivalente en moneda nacional \$ 4.710.925,8 (según cotización al momento de promover la demanda).

d) En relación con la "pérdida de chance" propia dicha, señala que la península se ha convertido, en el último tiempo, en uno de los mayores centros turísticos y en función de las limitaciones impuestas por la demandada, se le impide el desarrollo de toda actividad. Por este rubro reclama el 40% de lo solicitado en el punto anterior, esto es, \$ 1.884.370,32.

e) Por último, reclama por daño moral una reparación de \$ 1.000.000.

II) Que a fs. 90/91, esta Corte declara su competencia originaria. Luego de ello, la Provincia de Santa Cruz contesta la demanda de su contraria y solicita su rechazo (fs. 112/125 vta.).

En su presentación, la demandada sostiene que la ley 786 establece el régimen jurídico de los Parques Provinciales, Monumentos Naturales Provinciales y Reservas Provinciales. Y que, en ese marco, la provincia sancionó, el 10 junio de 1993, la ley 2316 por la que creó la Reserva Provincial Península de Magallanes; en función de ello, se previó la elaboración de un "Plan de Manejo del Área" en un plazo de 180 días (y su aprobación por parte de la legislatura en 60 días), y se suspendió por 240 días la aprobación de nuevas subdivisiones,

proyectos de desarrollo o cualquier otro acto que pudiese comprometer el destino de las tierras de la reserva.

Expresa que en mayo de 1994 se prorrogaron dichos plazos; y si bien el Plan de Manejo no se aprobó se fijaron objetivos de observancia obligatoria para su elaboración.

Sobre esa base, argumenta que en noviembre de 2004 el Consejo Agrario Provincial puso en vigencia un "Programa de Ordenamiento de Usos Públicos para el Parque y Reserva Provincial Península de Magallanes", "*...en el entendimiento de que -ante la falta de un Plan de Manejo definitivo- se hacía igualmente necesario [...] contar con un ordenamiento que [posibilite] el uso sustentable de la región, en un todo de acorde con el manejo que posee el área vecina, Parque Nacional Los Glaciares*" (fs. 116).

A la luz de ello, la demandada infiere que no ha procedido en forma arbitraria por cuanto no ha habilitado el uso de la reserva a ningún emprendimiento (público o privado). En tal sentido, postula que "*[l]as quejas explicitadas en [la] demanda, son solo reclamos individuales [...], en tanto la Provincia de Santa Cruz se ocupa, dentro de las limitaciones propias de la especificidad y las dificultades que las cuestiones ambientales provocan, [...] de proteger un bien que es patrimonio de la humanidad. Una reserva de agua y un espacio geográfico cuya afectación de su ecosistema podría provocar la irremediable pérdida de ese ambiente puro y de regocijo para*



Corte Suprema de Justicia de la Nación

todos aquellos que hacen largas travesías para conocer esas maravillas" (fs. 116/116 vta.).

En tal sentido, la provincia reafirma su competencia para dictar las normas en cuestión sobre la base de su deber de preservar el medio ambiente; en concreto invoca el artículo 41 de la Constitución Nacional y el artículo 73 de la Constitución local, como así también la ley 21.836 que aprueba la "Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural" y la ley 24.295 que adopta la "Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático".

Por último, pide que se rechace el reclamo de la actora relativo al resarcimiento de los daños y perjuicios. Sobre el particular, sostiene que no existen derechos absolutos y que las restricciones al derecho de propiedad se justifican en la satisfacción del bienestar general. Concluye su argumentación señalando que "[l]as limitaciones evidentes al ejercicio absoluto del derecho de propiedad sobre esas tierras por parte de la actora, no son porque el mismo cede por razón [del] interés público frente al Estado, sino porque el Gobierno de la Provincia se ve en la obligación y necesidad de reglamentar o controlar esos actos de disposición, frente a un interés de la humanidad que por intermedio de los organismos internacionales competentes procura la preservación de los reservorios naturales, como es la zona de los glaciares, en beneficio de todos los habitantes del planeta..." (fs. 121 vta./122).

III) Que luego de haberse producido la prueba ofrecida por las partes, la empresa actora presentó su alegato haciendo mérito de ella (cfr. fs. 822/839 vta.). La demandada, por su parte, no hizo uso de esa facultad y la causa fue remitida a la Procuración General de la Nación, quien se expidió en el dictamen de fs. 842.

IV) Que al encontrarse el expediente en condiciones de dictar sentencia, en el año 2016 se publicó en el Boletín Oficial la ley provincial 3466 ("Ley de Áreas Protegidas"); por tal motivo, el Tribunal requirió a la Provincia de Santa Cruz que informase si reglamentó esa norma tal como lo ordena su artículo 45 (fs. 927). La demandada guardó silencio frente a dicha requisitoria.

En ese estado del proceso, invitados los litigantes a manifestar lo que estimasen pertinente con relación a dicha ley, la empresa actora se presentó y cuestionó la constitucionalidad de la ley 3466 por considerar que aniquila su derecho de propiedad, mientras que la provincia demandada omitió toda respuesta (fs. 946 y 947/949).

Considerando:

1º) Que el 20 de marzo de 2007 esta Corte declaró su competencia para entender en este pleito (fs. 90/91, Fallos: 330:1103); sobre dicha base, y teniendo especialmente en cuenta el tiempo transcurrido desde el llamado de autos así como la adecuada preservación de las garantías constitucionales de la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

defensa en juicio y del debido proceso que asisten a las partes, cabe sostener lo decidido en esa ocasión (arg. doct. "Reynot Blanco", Fallos: 331:1690, considerando 1º y sus citas).

2º) Que, en resumidas cuentas, la parte actora, propietaria de dos inmuebles en la Península de Magallanes, discute la constitucionalidad de un conjunto de normas ambientales dictadas por la Provincia de Santa Cruz, que en el año 1993 declararon al Área de la Península de Magallanes Reserva Provincial, y luego, en el año 2003, Parque Provincial (leyes 2316 y 2662).

Dicha normativa, a su vez, fue acompañada de leyes temporarias en su génesis, cuyas sucesivas y reiteradas prórrogas a lo largo de los años imposibilitan aun hoy que la empresa actora pueda disponer de su propiedad y desarrollar su quehacer comercial, en tanto prohibieron realizar cualquier acto que pueda comprometer el destino de las tierras hasta que se sancione el Plan de Manejo, que a estar a las constancias de la causa resulta inexistente al día de la fecha.

Así presentado el caso, las partes mantienen una divergencia en el enfoque constitucional que cabe asignar al conflicto. Según la postura de la parte actora las leyes provinciales desconocen sus derechos constitucionales de propiedad y el de ejercer el comercio; según la provincia, la regulación local persigue un fin constitucionalmente legítimo como es la tutela ambiental.

3º) Que en tales condiciones la cuestión a dirimir consiste en determinar si las leyes 2662, 2492, 2442, 2425, 2387, 2372, 2355, 2316 y 3466 sancionadas por la Provincia de Santa Cruz, en cuanto establecen limitaciones al dominio con fines medioambientales sobre inmuebles de la empresa actora, violan el derecho de propiedad consagrado en los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional; y en caso afirmativo, si corresponde reconocer a esa empresa una indemnización por tal afectación.

A fin de dar respuesta a esta cuestión corresponde:

- i) en primer lugar, reseñar las normas locales involucradas en el conflicto;
- ii) en segundo término, evaluar la protección que la Constitución Nacional acuerda a los derechos de propiedad de la actora;
- iii) en tercer orden, evaluar la incidencia de las regulaciones medioambientales en esos derechos, con especial referencia al diseño constitucional federal y local y a la atribución de la provincia para el dictado de la reglamentación cuestionada;
- iv) en cuarto término, partiendo de las bases jurídicas mencionadas, determinar si ha existido una lesión a los derechos constitucionales invocados; y
- v) por último, de existir esa lesión, si cabe reconocer una reparación patrimonial y cuáles han de ser sus alcances.

I. Regulación provincial de la Península de Magallanes



Corte Suprema de Justicia de la Nación

4º) Que en diciembre de 1972, el entonces Gobernador de la Provincia de Santa Cruz dictó la ley de *facto* 786 (posteriormente derogada por la ley 3466); a través de esa norma se reglamentó el régimen jurídico de los Parques, Monumentos Naturales y Reservas Provinciales. Como pauta general, se estableció que podían calificarse dentro alguna de esas categorías a *"...las áreas de jurisdicción Provincial que por sus extraordinarias bellezas escénicas y/o riquezas en flora, fauna y gea autóctonas o exóticas adaptadas, o en razón de un interés científico determinado, deban ser protegidas para investigaciones científicas, didácticas y goce de las presentes y futuras generaciones"*, estipulándose que, en cada caso, la declaración debía ser realizada por ley (artículo 1º).

La ley en cita disponía que los Parques Provinciales eran aquellas *"...áreas a conservar en su estado primitivo, sin otras alteraciones que las necesarias para asegurarse su control y la atención del visitante"*; agregaba que en los Parques Provinciales *"...[estaba] prohibida toda explotación económica, con excepción de las derivadas del turismo y de las que puedan efectuarse en propiedades privadas, en ambos casos con sujeción a las reglamentaciones que dicte la autoridad de aplicación"* (artículo 3º). Entre varias actividades prohibidas se mencionaba la instalación de industrias, la explotación forestal, la construcción de viviendas salvo las destinadas a los servicios de la autoridad de aplicación (turismo, vigilancia o seguridad de la provincia) y particulares de los propietarios de tierras

de dominio privado, sujetos a la reglamentación estipulada por la autoridad de aplicación para el manejo del área (según texto dado por la ley 2580), la introducción de fauna y flora exótica y toda acción que pueda originar alguna modificación del paisaje o del equilibrio biológico.

Los Monumentos Provinciales, por su parte, eran definidos como "*...las regiones, objetos, especies vivas de animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico a los cuales se les acuerda protección absoluta...*". En ellos, señalaba la norma provincial, no se podía realizar actividad alguna, excepto de las necesarias para efectuar visitas, inspecciones oficiales e investigaciones científicas (artículo 6°).

Finalmente, en las Reservas Provinciales recibían "*...prioridad la conservación de la fauna, de la flora y de las principales características fisiográficas y bellezas escénicas y de las asociaciones bióticas del equilibrio ecológico*". Entre las actividades permitidas se enunciaba a las industriales y comerciales, con arreglo a las reglamentaciones que se dicten y con el permiso que en su caso expidiese la autoridad de aplicación (artículo 8°).

A más de una década de promovida esta demanda, en el año 2016, la Provincia de Santa Cruz sancionó la ley 3466 ("Ley de Áreas Protegidas"), por medio de la cual se establecieron criterios generales de conservación.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En resumen, los aspectos salientes de la actual regulación implican:

a) la posibilidad de declarar Áreas Protegidas a los espacios naturales o antropizados ubicados en jurisdicción provincial que revistan importancia ecológica, económica, social, histórica, cultural, arqueológica y paisajista (artículo 1º), con el objetivo de mantener y conservar muestras representativas de ecosistemas existentes en la provincia, asegurando procesos evolutivos de regulación ambiental; mantener y conservar la diversidad biológica, etc. (artículo 3º).

b) la diferenciación entre distintas categorías de Áreas Protegidas: i) Categoría I - Reserva Natural Estricta y Área Natural Silvestre: en estas no se "...deberá permitir...", entre otras, el uso de las zonas para fines económicos, extractivos y/o recreativos; ii) Categoría II - Parque Provincial: conformada por "...grandes áreas terrestres, marinas y/o lacustres naturales no afectadas por la actividad humana, establecidas para proteger procesos ecológicos a gran escala, junto con el complemento de especies y de ecosistemas característicos del área, que también proporcionan la base para oportunidades espirituales, científicas, educativas, recreativas y de visita que sean ambiental y culturalmente compatibles..."; iii) Categoría III - Monumento Natural: su objetivo primario de conservación es "proteger específicos rasgos naturales sobresalientes y la biodiversidad y los hábitats asociados a ellos"; iv) Categoría IV - Áreas de Manejo o de Gestión de

Hábitats/Especies: su objetivo primario de conservación es mantener, conservar y restaurar especies y hábitats; v) Categoría V - Paisaje Terrestre y Marítimo Protegido: es un área manejada principalmente para la conservación de paisajes y con fines recreativos; y vi) Categoría VI - Reserva con Uso Sostenible de los Recursos Naturales: "...comprende áreas que contienen predominantemente sistemas naturales no modificados, que son objeto de actividades de manejo para garantizar la protección y el mantenimiento de la biodiversidad a largo plazo y proporcionar al mismo tiempo un flujo sostenible de productos naturales y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad" (artículo 9°).

c) para la gestión de las distintas Áreas Protegidas el legislador local establece diferentes tipos de zonas: i) Intangible: será categorizada como reserva natural estricta, en las cuales los procesos ecológicos han podido seguir su curso espontáneo o con un mínimo de interferencias; ii) Restringida: son aquellas en las que su estado natural solo podrá ser alterado ocasionando el mínimo impacto sobre el medio ambiente para la atención de aquellas actividades económicas no extractivas previstas en el Plan de Manejo; en estas zonas las actividades vinculadas al turismo se ejercerán conforme a las reglamentaciones que dicte la autoridad de aplicación; iii) Uso Controlado: únicamente se pueden realizar actividades económicas cuyo efecto sobre el ecosistema sean de carácter conservativo o recuperativo, sujeto a la reglamentación que dicte la autoridad



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de aplicación; iv) Uso Público: son las zonas que contienen atractivos naturales y/o culturales que se consideren aptos y compatibles con la visita y disfrute del público, diferenciando entre un uso intensivo o extensivo en función de la mayor o menor concentración de público; v) Rehabilitación Natural y Cultural; vi) Histórico Cultural: destinada a la protección y conservación de los recursos naturales; y vii) Amortiguación: diseñada para mitigar los impactos ambientales producidos por actividades humanas o por causas naturales. En todos los casos, el Poder Ejecutivo provincial, a propuesta de la autoridad de aplicación, debe complementar por decreto los regímenes básicos, *"...estableciendo la regulación particular propia y específica de las diferentes Zonas Reservadas"* (artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19).

d) se estipula que en las Áreas Naturales Protegidas la introducción y el desarrollo de asentamientos humanos estará sujeto a las pautas que establezca la autoridad de aplicación. A su vez, en las declaradas Monumentos Naturales y/o Culturales y en los Parques Provinciales *"no se permitirá ninguna presencia humana capaz de provocar alguna perturbación o alteración de sus ambientes naturales, ni la residencia o radicación de personas, con excepción de las mínimas necesarias para la administración del área"* (artículos 20 y 21). Específicamente en las Zonas Restringidas de los Parques Provinciales, el legislador provincial dispone: *"...no se permitirán asentamientos humanos, ni la construcción de infraestructura..."* (artículo 22).

Asimismo, se establece que "[c]ada Área Natural Protegida deberá contar con un Plan de Manejo en el que se explicarán las actividades a desarrollar, que deberá ser aprobado por el Poder Ejecutivo. [...] Los planes de manejo de cada área natural protegida deberán prever que la infraestructura, equipamiento e instalaciones destinadas al turismo y a la atención de los visitantes, se ubiquen en las zonas categorizadas como uso público. Asimismo definirán las construcciones que, a esos fines podrán ubicarse en dichas zonas, sus características generales y destino y el área de la superficie a utilizar..." (artículo 23).

e) finalmente, se prevé que todo inmueble de propiedad privada ubicado dentro de las Áreas Naturales Protegidas queda sujeto a las restricciones y límites al dominio, lo que debe constar en las escrituras y transferencias de dominio. Por otro lado, otorga un derecho de preferencia a favor de la provincia para la adquisición de las tierras (artículos 28, 29, 30 y 31).

5º) Que aclarado el marco general de regulación, debe tenerse en cuenta que en junio de 1993, mediante la ley 2316, la legislatura provincial, con fundamento en la ley 786, creó la "Reserva Provincial Península de Magallanes" (artículo 1º); dispuso que el Poder Ejecutivo provincial debía elaborar el Plan de Manejo en un plazo *improrrogable* de 180 días contados a partir de la sanción de esa ley y ser girado a la legislatura para que en el plazo también *improrrogable* de 60 días procediese



Corte Suprema de Justicia de la Nación

a su tratamiento y sanción (artículos 2º y 3º). Asimismo, se suspendió -con excepción de los trabajos para la construcción de la Central Hidroeléctrica Río Mitre- por el término de 240 días *"...la aprobación de nuevas subdivisiones, proyectos de desarrollo o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras de la Reserva"* (artículo 5º texto según el decreto 1467/93 y resolución 56/93). En forma provisoria, se estableció que la administración del Área estaría a cargo de un Consejo de Administración, conformado por el Consejo Agrario Provincial, la Subsecretaría de Turismo y la Municipalidad de El Calafate (artículo 4º).

En mayo de 1994, la legislatura sancionó la ley 2355 y concedió una primera prórroga de 270 días al plazo establecido en el artículo 2º de la ley 2316, es decir, para el dictado del Plan de Manejo. Cinco meses después, en octubre de 1994, se sancionó la ley 2372 en la que se dejó establecido que el Poder Ejecutivo debía girar ese Plan a la Cámara de Diputados para *"...darle tratamiento y sanción dentro del actual período ordinario de sesiones"*. Es así que en noviembre de 1994, por la ley 2387 se sancionó el Plan de Manejo (artículo 1º) y se volvió a suspender, esta vez por 400 días, la aprobación de nuevas subdivisiones en la Reserva Provincial Península de Magallanes; sin embargo, el entonces Gobernador vetó el citado Plan y, en su lugar, lo mantuvo bajo la forma de "objetivos" de observación obligatoria para su elaboración (decreto 1785/94).

Llegado el año 1995, a fines de noviembre, por medio de la ley 2425, la legislatura concedió otra prórroga para que el Poder Ejecutivo provincial elaborase el Plan de Manejo, esta vez fue hasta el 30 de junio de 1996; asimismo se dispuso que una vez elevado a la Cámara de Diputados, esta debía darle tratamiento en un plazo *"que no [podía] exceder el período de sesiones ordinarias del próximo año legislativo"* (artículos 1º y 3º). Nuevamente se suspendió la aprobación de nuevas subdivisiones, proyectos de desarrollo o cualquier otro acto que pudiese comprometer el destino de las tierras, hasta la sanción por parte de la legislatura del Plan de Manejo (artículo 2º).

Con posterioridad, se volvió a aplazar el tiempo para sancionar el Plan por 240 días contados a partir del 1º de julio de 1996 (artículo 1º, ley 2442); se mantuvo la *"prohibición"* de autorizar nuevas subdivisiones, proyectos, etc. en la Reserva en cuestión por 18 meses o hasta la sanción del mencionado plan de gestión en dicha área (artículo 1º, ley 2492).

En el año 2003, más precisamente el 23 de octubre, se crea el *"...área natural protegida Península de Magallanes, (...) integrada por la Reserva Provincial Península de Magallanes Zona Norte, la Reserva Provincial Península de Magallanes Zona Sur y el Parque Provincial Península de Magallanes, en el marco de lo establecido en la Ley 786 con los límites que se indican y describen en el Anexo I"* (ley 2662, artículo 1º).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Y en el año 2016 se promulgó la ley 3466 ("Ley de Áreas Protegidas") que introduce nuevas categorizaciones y zonas, fija diversas limitaciones y restricciones al dominio para las distintas Áreas y requiere, para concretar su aplicación específica, de su reglamentación (artículo 45) y del dictado de un Plan de Manejo (artículo 23).

II. Alcances de los derechos constitucionales de propiedad y de comerciar, sus límites

6º) Que el artículo 14 de la Constitución Nacional consagra el derecho de usar y disponer de la propiedad, y en el artículo 17 se reconoce su carácter inviolable.

Desde antiguo, esta Corte consideró que "las palabras 'libertad' y 'propiedad', comprensivas de toda la vida social y política, son términos constitucionales y deben ser tomados en el sentido más amplio; y la segunda, cuando se emplea en los artículos 14 y 17 de la Constitución, o en otras disposiciones de ese estatuto, comprende todos los intereses apreciables que un hombre puede poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad..." (Fallos: 145:307).

Tan amplia definición, no impidió que este Tribunal reconociese -en diversos ámbitos- un fin social en la propiedad privada (Fallos: 286:166; 289:67; 322:3255, entre otros). La doctrina también sostuvo este criterio: "[l]as normas constitucionales sobre la propiedad y su inviolabilidad en nada obstan [...] para sostener y propugnar que el derecho de propiedad

tiene una función social, y que su cumplimiento es exigible razonablemente por el estado, tanto a favor del estado mismo -por ej., en las cargas fiscales- como en numerosas políticas generales de bienestar general y de desarrollo, como en el área de las relaciones entre particulares..." (Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, 1995, Buenos Aires, Ediar, Tomo I "El derecho constitucional de la libertad", Capítulo XIV, ps. 480-481).

Por otra parte, el texto constitucional se encarga de reconocer *"...el derecho de trabajar y ejercer toda industria lícita [...] y comerciar..."* (artículo 14); la importancia de la industria y el comercio libre dentro del territorio de la Nación queda puesta de manifiesto a lo largo de su articulado, que impide la existencia de aduanas interiores (artículos 9 y 10), reconoce a los extranjeros los mismos derechos civiles que a los ciudadanos (artículo 20), promueve el establecimiento de nuevas industrias y la importación de capitales extranjeros (artículo 75, inc. 18), procura el progreso económico con justicia social y la productividad de la economía nacional (artículo 75, inc. 19) y busca la unificación de las regulaciones comerciales (artículos 75, inc. 12 y 126).

7º) Que así caracterizados los derechos de propiedad, de comerciar y ejercer industria lícita, corresponde analizar los límites dentro de los cuales ellos pueden ejercerse válidamente.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Al respecto, la propia Constitución se encarga de señalar que los derechos por ella reconocidos no son absolutos, sino que se encuentran sujetos a las leyes que reglamentan su ejercicio (artículos 14 y 28). Esta Corte ha dejado establecido que *"...ni el derecho de usar y disponer de la propiedad, ni ningún otro derecho reconocido por la Constitución, reviste carácter de absoluto [toda vez que] un derecho ilimitado sería una concepción antisocial"* (Fallos: 136:161, entre otros).

Desde allí, es lógico que aun cuando los derechos no sean absolutos, tampoco lo sean las atribuciones de los poderes públicos a la hora de reglamentarlos. En el marco de un sistema republicano de gobierno, las competencias de las autoridades públicas se caracterizan por ser un poder esencialmente limitado, sometido a la juridicidad y a la razonabilidad constitucional (artículos 1º, 19 y 28 de la Constitución Nacional).

De este modo, la atribución de reglamentar los derechos presupone no solo la actuación del órgano habilitado constitucionalmente para hacerlo, con observancia del procedimiento previsto al efecto, sino también el respeto por su contenido esencial. Los derechos constitucionales no pueden sufrir un menoscabo que importe aminorar sus atributos nucleares, a punto tal de desnaturalizarlos y dejarlos vacíos de sentido. Esta Corte ha dicho que el legislador no puede alterar la sustancia o esencia de los derechos constitucionales de propiedad (*"SA Empresa Mate Larangeira Mendes"*, Fallos: 269:

393). Por ende, tampoco resulta un proceder constitucionalmente admisible que los órganos estatales omitan, en forma arbitraria, el ejercicio de sus competencias expresas, y que por medio de tal inobservancia se lesionen derechos reconocidos en la Ley Fundamental.

Así, los medios empleados por el legislador deben ser proporcionados al fin perseguido; en palabras de este Tribunal "[l]a reglamentación legislativa no debe ser, desde luego, infundada o arbitraria sino razonable, [...] justificada por los hechos y las circunstancias que le han dado origen y por la necesidad de salvaguardar el interés público comprometido, y proporcionado a los fines que se procura alcanzar con ella" (entre otros: arg. doct. "Inchauspe Hnos. Pedro c/ Junta Nacional de Carnes", Fallos: 199:483).

En definitiva, el principio de razonabilidad repele toda arbitrariedad de las autoridades estatales y exige que sus conductas (en lo que se hace y en lo que se deja de hacer) estén primariamente fundadas en las exigencias constitucionales, antes que en el capricho o el libre arbitrio y la nuda voluntad de las autoridades nacionales, provinciales y municipales.

III. Tutela ambiental en la Constitución Nacional y local

8º) Que en este caso, la Provincia de Santa Cruz ha invocado la tutela medioambiental para justificar las limitaciones al derecho de propiedad cuestionadas por la empresa



Corte Suprema de Justicia de la Nación

actora. El análisis de la competencia, juridicidad y razonabilidad de tales regulaciones no debe perder de vista que el abordaje jurídico del medio ambiente en la Argentina reconoce un "antes" y un "después" delimitado por la reforma constitucional de 1994. Hasta la reforma, la normativa vigente estaba signada por la fragmentación. A partir de la reforma el enfoque holístico del tema y el mandato proteccionista se han hecho nítidos.

En esa línea, los constituyentes de 1994, en el artículo 41 de la Ley Fundamental, dejaron establecido el *derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. Ese derecho-deber exige a las autoridades proveer a su protección, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.*

De acuerdo al específico esquema de distribución de competencias medioambientales fijado en el párrafo tercero de esa norma, se impone a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

9º) Que de la fórmula constitucional transcrita en el considerando anterior, se infieren ciertas pautas de inexcusable consideración:

a) en primer lugar, el medio ambiente comprende el conjunto de elementos vivos e inertes, naturales y artificiales que, pese a su heterogeneidad, funcionan de modo integrado, conformando un sistema. Es un conjunto porque está compuesto por una pluralidad de elementos reconocibles en su individualidad; son heterogéneos ya que algunos tienen vida y otros solo existencia, pueden ser naturales o artificiales; poseen un funcionamiento integrado habida cuenta que los elementos que componen el ambiente se relacionan según pautas de "coexistencia" y/o "convivencia".

En la perspectiva constitucional, resulta elocuente la visión sistémica del ambiente, al referir entre sus cualidades a la idea de "equilibrio" y exigir a los poderes constituidos la protección del patrimonio natural y cultural, como así también de la diversidad biológica. Dicho de otra forma: en la mirada del constituyente se aprecia al ambiente como un sistema en el que el hombre (en su faz individual y colectiva) tiene el deber de asegurar (y/o contribuir) que sus elementos heterogéneos (naturales y culturales) interactúen en equilibrio.

b) en sintonía con lo anterior, la tutela ambiental no se concentra en una visión antropocéntrica, pues la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Constitución consagra la protección ambiental como un "derecho - deber" del individuo y de la sociedad en su conjunto. El ser humano, en tanto no es el creador de la naturaleza, tampoco puede ser el justificador intelectual de su protección o desprotección; de modo que, en nombre de cierta calidad de vida humana no podría convalidarse (ni ética ni jurídicamente) el perjuicio al equilibrio medioambiental.

Al respecto, este Tribunal ha dejado establecido que el ambiente *"no es para la Constitución Nacional un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible, tal como aquello que responde a la voluntad de un sujeto que es su propietario"* (Fallos: 340:1695).

c) al ser el ambiente un bien que excede al ser humano y a su tiempo presente, la Constitución impone un deber de *solidaridad intergeneracional* y de *desarrollo sustentable*.

En términos ambientales, la *Nación* entendida como vinculación intergeneracional respetuosa y responsable supone evitar contraer en el presente una "deuda ambiental" que deba ser soportada o sufrida por el porvenir. Por su parte, la *sustentabilidad* expresa una concepción humanista y anti-mercantilista que, al preservar el patrimonio ambiental gestado en una continuidad generacional para que subsista en el futuro, no hace sino traducir (en el idioma de la naturaleza y de la cultura) el concepto mismo de *Nación*.

d) También la Constitución se encarga de exigir el uso *racional* de los recursos, lo que supone deberes mancomunados entre distintos actores sociales: productores, consumidores, organizaciones de la sociedad civil y autoridades públicas. En otras palabras: el cuidado del medio ambiente (su uso *racional*) requiere la convergencia de quien produce (internalizando al ambiente como un bien antes que un costo) y de quien consume (racionalizando sus pautas de consumo). Y, en este contexto, las autoridades públicas tienen el indelegable deber de educar en el consumo y de regular -en forma razonable- las actividades productivas en función de la política ambiental (artículos 41 y 42, Constitución Nacional).

e) Finalmente, en materia ambiental, la Constitución se encarga de realizar un explícito reparto de competencias entre la Nación y las provincias, correspondiendo a la primera el dictado de los presupuestos mínimos de protección ambiental, y a las segundas su complementación; "complementar" supone -según lo entendió esta Corte- "...agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada" ("Estado Nacional c/ Mendoza, Provincia de", Fallos: 342:2256). Este nivel de regulación complementaria puede ser diferente entre los Estados miembros, quienes tienen como única limitación respetar el *nivel básico*, uniforme para todos ellos.

En este contexto, a su vez, las limitaciones administrativas a la propiedad privada que se establecen con fines medioambientales son -dado su carácter- de índole local y



Corte Suprema de Justicia de la Nación

sujetas -por supuesto- al principio de razonabilidad previamente expuesto (artículos 5º, 28, 41, 121 y 125, Constitución Nacional).

10) Que, con observancia del orden federal, la Constitución de la Provincia de Santa Cruz reconoce -en su artículo 73- el derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo personal.

Al propio tiempo, la Constitución santacruceña impone al Estado y a los particulares la obligación de cuidar y preservar el medio ambiente, *"así como [...] una explotación racional de los recursos naturales, para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras"*.

De igual modo, se establece que *"[p]or ley se reglarán las acciones tendientes a impedir toda agresión contra el medio ambiente y se crearán los organismos a los que se encomendará la aplicación de estos preceptos. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley y se asegurarán estudios del impacto ambiental en los emprendimientos que se realicen"*. Y finalmente, se prohíbe el ingreso al territorio provincial de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos o los de cualquier otra índole o naturaleza comprobadamente tóxicos, peligrosos o susceptibles de serlo en el futuro.

11) Que de la normativa examinada no se desprende reproche constitucional a la competencia de la Provincia de Santa Cruz referido a la declaración, primero como Reserva y, luego como Parque Provincial, de ciertas Áreas en las que quedaron comprendidos los terrenos de la empresa actora.

Si la Constitución Nacional -y la local- reconocen el derecho a un medio ambiente *sano y equilibrado*, y el deber de las autoridades de proveer a la protección del patrimonio natural y cultural, como así también a la diversidad biológica, la decisión de la demandada que declara un área de su territorio como Reserva o Parque Provincial se inscribe en el cumplimiento de tal mandato constitucional y, por lo tanto, no resulta jurídicamente reprochable. Lo dicho no implica la automática razonabilidad del conjunto de normas impugnadas, en cuanto prohibieron a los propietarios -a lo largo de los años- aprobar nuevas subdivisiones, proyectos de desarrollo o cualquier actividad que pueda comprometer el destino de las tierras de la actora por la ausencia del dictado del Plan de Manejo.

El punto de equilibrio entre los derechos de propiedad y de comerciar con el "derecho - deber" a un ambiente sano y equilibrado, exige recordar que en el sistema capitalista contemporáneo, Estado y Mercado se necesitan recíprocamente. El Estado demanda del Mercado los recursos económicos sin los cuales resultaría inviable para cumplir con sus cometidos fijados por la Constitución y las normas infra-constitucionales con aquella compatible, y el Mercado demanda del Estado el



Corte Suprema de Justicia de la Nación

sostenimiento de reglas de juego que otorguen previsibilidad a los intercambios.

Así, dentro de una sociedad que asume las bases del sistema capitalista (caracterizado por el reconocimiento de la propiedad privada, la iniciativa particular y la competencia), la "cuestión ambiental" inserta a la industria y el comercio -y por ende al consumo- en un contexto de utilización racional y responsable. Ello exige la prudente actividad reguladora del Estado para estatuir reglas de juego claras, transparentes e igualitarias entre todos los sectores sociales (y potenciales competidores), como así también generar los incentivos idóneos, proporcionados y eficaces para su acatamiento.

La regulación estatal razonable constituye un indispensable "instrumento de precisión" para que el Mercado, en el proceso "producción-consumo", internalice al ambiente (el cuidado y uso racional de sus recursos) como un activo antes que como una externalidad negativa. La precisión genera un clima de seguridad en el cual los particulares conocen de antemano a qué reglas se sujetará la actuación de los gobernantes, de manera que la conducta de estos sea previsible y, en caso contrario, que haya quien, con potestad suficiente, pueda corregir el error y responsabilizar eficazmente al transgresor ("Colegio de Escribanos de la Provincia de Bs. As.", Fallos: 341:1017).

El proceder de los poderes públicos debe ser prudente y coherente, generar certeza antes que incertidumbre e

indeterminación en los derechos de los habitantes; pues es la razonabilidad con la que se ejercen las competencias constitucionales lo que otorga validez a los actos de los órganos del Estado. Ya en el año 1871, esta Corte tuvo ocasión de decir que "...la administración debe ser leal, franca y pública en sus actos", este es un mandato exigible a todos los Poderes del Estado (Fallos: 10:203).

12) Que, sobre las bases descriptas precedentemente, la regulación provincial al vedar -por décadas- la aprobación de nuevas subdivisiones, proyectos de desarrollo o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras, hasta el dictado de un Plan de Manejo del Área que, de acuerdo a las constancias del expediente, nunca vio la luz, afectó en forma arbitraria el derecho de propiedad y de comerciar de la parte actora.

El proceder de la provincia revela, en este aspecto puntual, una ausencia de razonabilidad y coherencia, y demuestra una irresolución que colocó en una situación de incertidumbre jurídica la posición subjetiva de la actora sin instrumentar medidas apropiadas para conjugar armónicamente la tutela ambiental y el desarrollo sustentable del Área en cuestión.

Como quedó en evidencia, la normativa provincial comenzó en el año 1993 por prohibir el desarrollo de actividades en la Península por un plazo que se dijo que era *improrrogable*, en tanto estaba sujeto al también *improrrogable* plazo



Corte Suprema de Justicia de la Nación

establecido por la legislación para establecer el "Plan de Gestión". Sin embargo, esa supuesta *improrrogabilidad* fue desmentida por el comportamiento institucional de la demandada que, desde aquel entonces, fue postergando la imposibilidad de desarrollar emprendimientos en tierras privadas y, en paralelo, dispensando su deber de dictar el régimen de usos al que quedaría sujeta el Área. En este orden, la provincia fue dictando a lo largo de los años reglas que eran posteriormente desvirtuadas.

Acerca de este comportamiento vacilante de la provincia en la sanción del "Plan de Gestión", cabe referir el testimonio obrante a fs. 192/194, brindado por quien participó en la confección de uno de los proyectos de Plan de Gestión, que fue aceptado por el Poder Ejecutivo provincial, y, según el testigo, mantuvo una reunión informativa con varios legisladores que tenían inquietudes; sin embargo el Plan no se puso en marcha. La ausencia de sanción de dicho plan queda también en evidencia en la contestación del Consejo Agrario Provincial a fs. 515/516.

Para más, la demandada acompañó a fs. 108/111 (ver, asimismo, fs. 441/443) la disposición 6 del Consejo Agrario Provincial, de fecha 4 de noviembre de 2004, recién publicada en el Boletín Oficial provincial el 13 de septiembre de 2007 (inexplicablemente más de 3 años después), por medio de la cual se puso en vigencia un Programa de Ordenamiento de Usos Públicos para el Parque y la Reserva Provincial Península de Magallanes,

expresando que "[e]ste documento que hoy se presenta será el ordenador del corredor [...] hasta la sanción definitiva del Plan de Manejo, el cual deberá ser compatible con las normas medioambientales y paisajísticas vigentes..." (fs. 108).

Su lectura ratifica las restricciones que impusieron las leyes a los derechos de la actora hasta tanto no se sancionase el Plan de Manejo en el Parque Provincial. Cabe señalar que esa reglamentación: a) mantuvo la imposibilidad de subdividir los lotes; b) consideró al Parque Provincial como una zona única hasta tanto no se dicte el tantas veces mencionado "Plan"; y c) continuó las restricciones de uso vinculadas a cualquier tipo de servicio de turismo o edificios no autorizados expresamente, como cabalgatas o actividades de *trekking*.

También la declaración de uno de los testigos que estuvo encargado de desarrollar un proyecto para la actora en el Área, da cuenta de que fue presentado a la provincia y nunca se obtuvo respuesta; de modo que frente a la ausencia del Plan de Manejo no se pudo llevar a cabo la obra (fs. 369/371). Y a fs. 449, la Dirección Provincial de Catastro informó que desde el año 1993 a la fecha de contestación de su informe (año 2008) "...no se han registrado en [dicho organismo] mensuras de subdivisiones en la Reserva Provincial Península de Magallanes" (fs. 449).

Esta conducta observada por la demandada -impedir de modo prácticamente absoluto el derecho a disponer de la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

propiedad y de comerciar, supeditado al dictado de un Plan que ella misma debía sancionar y que no ha hecho- importa una alteración esencial a los derechos constitucionales de la actora.

No se trata, cabe insistir con esto, de discutir la finalidad de tutela ambiental aducida por la Provincia de Santa Cruz ni sus competencias constitucionales a tal efecto, sino de reprobar la desidia en que incurrió la demandada al prohibir (en forma indiscriminada) toda actividad de la actora y no concretar, tal como era su deber, el respectivo Plan de Manejo, que era y es -precisamente- la herramienta ambiental ideada por la propia provincia para la adecuada gestión del Área y el respeto al derecho de propiedad y de comerciar de la actora. Es que, **se encuentra fuera de toda discusión que el Área Protegida de la Península de Magallanes y el Área adyacente a esta, el Parque Nacional Los Glaciares y especialmente el Glaciar Perito Moreno, constituyen bienes naturales únicos e irrepetibles de la más digna y elevada tutela jurídica.**

En ese orden, no escapa al Tribunal que en las Áreas Protegidas, por principio, la actividad humana debe estar restringida y subordinada a la conservación y queda sujeta a un régimen especial y distinto a los espacios no protegidos. Pero ese indiscutible reconocimiento no aminora, en el caso, la manifiesta ilegitimidad de la demandada, al no asumir su deber de determinar en concreto el régimen de usos, y en caso de considerar que las restricciones impactaran sobre los elementos

esenciales del dominio, reparar el sacrificio patrimonial experimentado tal como exige el artículo 17 de la Constitución Nacional.

13) Que para llegar a esa conclusión esta Corte pondera particularmente que la omisión sustantiva de la Provincia de Santa Cruz tuvo un correlato procesal en las diversas etapas de este juicio. Así, no puede olvidarse que el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación obliga al Tribunal a dictar sentencia con "*los fundamentos y la aplicación de la ley*", y en ese punto específicamente establece que la conducta procesal de las partes contribuye a calificar jurídicamente sus pretensiones (artículo 163, inc. 5°).

En esta causa, la provincia: i) llevó a cabo una contestación de demanda lacónica al brindar razones que justifiquen la omisión de dictar el tantas veces mencionado plan de manejo; ii) luego de producida la prueba recabada, no hizo uso de su facultad de alegar sobre ella (cfr. fs. 840 y sgtes.); iii) no cumplió con el requerimiento cursado por esta Corte a fin de que informase si se ha reglamentado la ley provincial 3466 (fs. 927 y 946); y iv) por último, invitada a manifestar como parte del proceso lo que estimase pertinente con relación a dicha ley, omitió toda respuesta (fs. 941 y 946). En todas esas oportunidades la parte actora aportó las consideraciones jurídicas y probatorias que estimó pertinentes.

IV. Reparación patrimonial



Corte Suprema de Justicia de la Nación

14) Que determinada la ilegitimidad y arbitrariedad de la conducta de la demandada en cuanto al mantenimiento de restricciones (indefinidas) a los derechos de propiedad y de comerciar de la recurrente, y a su propia e injustificada mora en la aprobación del "Plan de Manejo", cabe abordar el derecho que asiste a la empresa actora a obtener una reparación patrimonial y sus alcances.

En términos generales, el derecho a ser resarcido frente a un daño ilegítimo tiene sustento constitucional; en efecto, el artículo 19 de la Constitución Nacional establece el principio general que prohíbe a los hombres perjudicar los derechos de un tercero, cláusula que se encuentra entrañablemente vinculada a la idea de reparación (arg. doct. Fallos: 327:3753).

Esa pauta constitucional traduce un principio general que regula cualquier disciplina jurídica, e incluye naturalmente los perjuicios generados por el quehacer estatal. Así, el Estado tiene una obligación ético-jurídica de observar un comportamiento diligente, coherente y ejemplificador, que procure la satisfacción de los intereses de la comunidad y, en paralelo, evite generar daños injustos a los particulares.

15) Que la pretensión indemnizatoria, fundada en la responsabilidad extracontractual del Estado por su actividad ilícita, tiene como presupuestos para su procedencia: i) la ejecución irregular de un servicio, por acción u omisión,

debiendo en este último supuesto diferenciar si se trata de la inobservancia a un mandato de una regla expresa de derecho o de un mandato jurídico indeterminado, en cuyo caso se debe ponderar, por un juicio estricto, los medios de que dispone el servicio, el lazo que une a la víctima con este y el grado de previsibilidad del daño; ii) la existencia de un daño cierto; y iii) la relación de causalidad adecuada entre la acción u omisión y el daño cuya reparación se persigue (arg. doct. Fallos: 328:2546; 330:563; 332:2328, entre muchos otros).

Respecto al primer recaudo, esta Corte ha expresado que quien contrae la obligación de prestar un servicio lo debe realizar en condiciones adecuadas para llenar el fin para el que ha sido establecido, y es responsable de los perjuicios que causare su incumplimiento o ejecución irregular. Esta idea objetiva de la falta de servicio, por acción o por omisión, encuentra fundamento en la aplicación por vía subsidiaria del artículo 1112 del Código Civil -vigente al momento de los hechos-, pues no se trata de una responsabilidad indirecta toda vez que la actividad de los órganos o funcionarios del Estado realizada para el desenvolvimiento de los fines de las entidades de las que dependen ha de ser considerada propia de estas, que deben responder de modo principal y directo por sus consecuencias dañosas (arg. doct. Fallos: 306:2030; 316:2136; 318:1800; 324:492; 325:2949; 326:4003, "Serradilla", Fallos: 330:2748).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

16) Que de acuerdo con las circunstancias descriptas en los considerandos anteriores, resulta indiscutible la "falta de servicio" en que incurrió la demandada al prohibir (de modo indefinido) todo tipo de actividad en los terrenos propiedad de la actora y, en paralelo, omitir dictar la normativa que dispusiese el Plan de Manejo, a pesar de que asumió el deber expreso de hacerlo.

Resta analizar si los perjuicios patrimoniales invocados por la parte actora son ciertos y guardan un nexo de causalidad adecuado con la conducta reprochada a la Provincia de Santa Cruz. A tal fin, corresponde examinar cada uno de los rubros reclamados:

a) En primer lugar, Coihue S.R.L. reclama la reparación de los daños originados por la realización de estudios (v.gr. el relevamiento plani-altimétrico) y proyectos para emprendimientos que se vieron frustrados por la conducta de la demandada.

Los elementos de juicio incorporados a la causa -no desconocidos puntual y concretamente por la demandada, y valorados conforme a la regla de la sana crítica (artículos 163, inc. 5º y 386 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación)- permiten sostener que la actora, en la razonable expectativa de ejecutar obras en sus tierras, incurrió en gastos que guardan un nexo causal adecuado con la conducta irregular imputada a la provincia (ver fs. 369/371, fs. 373, la

documentación reservada en Secretaría, puntualmente, la nota del 3 de junio de 1998 en la que se presentó a la demandada un proyecto hotelero).

Por este rubro, la parte actora solicita el reconocimiento de \$ 240.000. El perito contador en su informe de fs. 502/507 vta., estima razonable el monto, basándose en la Ley de Aranceles y Honorarios Provincial de Agrimensura, Ingeniería y Arquitectura; en cuanto a los cuestionamientos de la demandada, se aprecian genéricos e insuficientes (fs. 612/612 vta.). Por ello, en función de lo dispuesto por el artículo 477 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, corresponde hacer mérito, en este aspecto, de dicho informe y reconocer a la actora la suma pretendida.

b) En segundo lugar, la parte actora reclama bajo el rótulo de lucro cesante o "pérdida de chance" una reparación por los proyectos hoteleros que presentó y no pudo llevarlos a cabo a raíz del modo ilegítimo en que procedió su contraria. También pide más adelante un resarcimiento, estrictamente por "pérdida de chance", por el incremento que experimentó el turismo en la zona de la Península. Considera que por este ítem se le debería otorgar un 40% de lo que se reconociese por el rubro anterior.

Frente a este planteo, cabe recordar que el lucro cesante está configurado por las ventajas económicas esperadas de acuerdo a las probabilidades objetivas debida y estrictamente comprobadas, cuya admisión requiere una acreditación suficiente



Corte Suprema de Justicia de la Nación

del beneficio económico y que exista un concreto grado de probabilidad de que el daño se convierta en cierto (arg. doct. Fallos: 338:1477). En tales condiciones, la pretensión de que se reconozca lucro cesante resulta conjetural e hipotética, toda vez que el emprendimiento comercial nunca llegó a concretarse.

Sin embargo, otro parecer merece el pedido del actor formulado como "pérdida de chance". Esta Corte se ha hecho cargo de la chance como factor indemnizable al reconocer "el valor económico de una probabilidad" que ha sido frustrada por la ocurrencia de un comportamiento antijurídico; en cualquier caso, se requiere: i) "la frustración de obtener un beneficio económico siempre que éste cuente con probabilidad suficiente" ("Serradilla, Raúl Alberto", Fallos: 330:2748); ii) "la existencia de un perjuicio con un concreto grado de probabilidad de convertirse en cierto", no "puramente hipotético" (arg. doct. Fallos: 320:1361; 321:3437; 323:2930), y iii) que quien se pretende damnificado llegue "a emplazarse en la situación idónea para hacer la ganancia o evitar la pérdida" (arg. doct. Fallos: 317:181; 326:847).

A partir de tales parámetros, la "chance" invocada por el actor resulta lo suficientemente concreta y cierta como para reconocerle carácter resarcible. Y, en tal sentido, la pericia contable concluye en que el resultado neto acumulado (entre los años 1998 a 2004) ascendería a la suma de \$ 64.260.799; de ese monto, en atención a que lo que se resarce es la pérdida de la oportunidad de explotar el bien, es razonable

reconocer el 10% de ese monto, esto es, \$ 6.426.080 (cf. artículo 165 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

c) En tercer lugar, Coihue S.R.L. solicita que se repare la desvalorización de sus tierras. En este punto, el resarcimiento no es procedente. Una de las notas del daño resarcible es su carácter de cierto y el nexo causal adecuado que debe mantener con la conducta reputada como ilegítima. En este estado de cosas, la naturaleza de la pretensión de la actora descarta que el perjuicio resulte resarcible, a riesgo de que la compensación derive en un enriquecimiento sin causa. Por ello, a juicio de esta Corte, este ítem no puede ser admitido.

d) Tampoco cabe admitir el pedido de la sociedad comercial actora para que se repare el daño moral, pues -como ya lo consideró esta Corte- no resulta admisible reconocer a una persona jurídica perjuicios de esa índole (Fallos: 298:223, entre otros).

17) Que respecto de los intereses, se debe computar la tasa pasiva promedio del Banco Central de la República Argentina (cf. arg. artículo 10 decreto 941/1991 y comunicado del Banco Central de la República Argentina 14.290).

Esos intereses se deberán calcular: a) con relación a los gastos por la realización de estudios desde el 10 de junio de 1993 hasta su efectivo pago; y b) en punto al reconocimiento de la "pérdida de chance", se debe calcular desde el 10 de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

octubre de 2008 (fecha de presentación del informe pericial que consigna valores actuales a esa fecha) hasta su efectivo pago.

V. Alcance de la declaración de ilegitimidad: Deber de sancionar las restricciones definitivas

18) Que en virtud de lo expuesto, la decisión de las autoridades provinciales que mantuvo indefinidamente un esquema transitorio de prohibiciones se exhibe como una afectación ilegítima del derecho de propiedad de la parte actora; en paralelo que ese proceder tropieza con la propia irresolución de las autoridades provinciales al no determinar -en concreto- los alcances específicos de las restricciones con mira a la tutela ambiental y, en caso que el sacrificio excediese las normales cargas de la vida en sociedad, resarcir el perjuicio (artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Nacional). Tal escenario torna admisible la responsabilidad del estado provincial por actividad ilícita en los términos precedentemente señalados.

Así las cosas, corresponde declarar que la prohibición de hacer subdivisiones, proyectos de desarrollo o "...cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras" (vigente al momento de iniciarse las presentes actuaciones, entre otras, por la ley 2492 y en la disposición 6/2004 del Consejo Agrario) constituye una vulneración inconstitucional de los derechos de propiedad de la parte actora. Por lo tanto, el cumplimiento de tales prohibiciones, previstas en las normas citadas o en cualquier otra que las

sustituya, no podrá serle exigido hasta que la Provincia de Santa Cruz establezca el régimen definitivo de restricciones al dominio aplicable a los inmuebles privados ubicados dentro del Parque Provincial Península de Magallanes. Durante el mismo lapso, tampoco resultará exigible a la demandante la disposición 6/2004 en cuanto le impide ofrecer todo tipo de servicios al turismo.

Si bien el plazo transcurrido ha sido más que suficiente para que las autoridades provinciales adoptasen el llamado "plan de manejo", es decir, un régimen definitivo y razonable de limitaciones al dominio dentro del parque resulta prudente abrir un breve e improrrogable período posterior al presente fallo dentro del cual la parte demandada tenga la posibilidad de adoptar esa medida, ello para no menoscabar su legítimo propósito de preservar el ambiente. A tal fin, resulta apropiado disponer que la presente sentencia tendrá plena efectividad una vez transcurrido el plazo de ciento veinte (120) días corridos, el que comenzará a computarse con la notificación del fallo a la parte demandada.

19) Que los tres jueces firmantes de los dos votos que concurren a formar la sentencia del Tribunal, más allá de los distintos fundamentos desarrollados, comparten el mismo juicio sobre la trascendencia del pronunciamiento que hoy se dicta. Los hechos del caso han puesto en evidencia el desapego hacia las formas bajo las cuales, de acuerdo con la Constitución Nacional, debe articularse la defensa del ambiente -cuya



Corte Suprema de Justicia de la Nación

importancia ha sido puesta de resalto- con el derecho a usar y disponer de la propiedad. Los límites a este derecho establecidos en la Constitución, que van desde la reglamentación razonable hasta la expropiación, abren un campo de posibilidades válidas dentro del cual debe trazarse toda política pública sin alterar el contenido más esencial del derecho de propiedad. Por esa razón, la provincia es responsable por haber violado de modo ilícito el derecho de propiedad. Lo que hoy se resuelve, entonces, no es más que la necesaria consecuencia del camino que ha trazado el pueblo argentino en la búsqueda del bienestar general y los demás bienes trascendentes mencionados en el Preámbulo. En ese camino no hay fines que justifiquen el abandono de la Constitución.

Por todo lo expuesto, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal ante la Corte, se resuelve:

1. Hacer lugar a la demanda promovida por la parte actora y declarar la invalidez de las prohibiciones establecidas en la ley 2492 (y sus antecesoras) y la disposición 6/2004 del Consejo Agrario.

2. Intimar a la Provincia de Santa Cruz a fin de que en el plazo de 120 (ciento veinte) días dicte un Plan de Manejo (artículo 23 de la ley 3466 y concordantes); transcurrido ese plazo sin que la provincia adopte el respectivo Plan de Manejo, no le serán oponibles a la actora las prohibiciones establecidas en la ley 2492, tampoco las previstas en la disposición 6/2004

del Consejo Agrario Provincial y cualquier otra norma que las sustituya.

3. Condenar a la Provincia de Santa Cruz a pagar la suma de \$ 240.000 en concepto de daño emergente y la de \$ 6.426.080 a título de pérdida de chance, con más los intereses, que se deben computar a la tasa pasiva promedio del Banco Central de la República Argentina. Los accesorios se deberán calcular: a) con relación a los gastos por la realización de estudios desde el 10 de junio de 1993 hasta su efectivo pago; y b) en punto al reconocimiento de la "pérdida de chance", se debe calcular desde el 10 de octubre de 2008 (fecha de presentación del informe pericial que consigna valores actuales a esa fecha) hasta su efectivo pago.

4. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación, y en su oportunidad, archívese.

VO-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ

Considerando:

1º) La firma Coihue SRL inicia demanda con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de las leyes 2662, 2492, 2442, 2425, 2387, 2372, 2355 y 2316, sancionadas por la legislatura de la Provincia de Santa Cruz y de que se condene a la citada provincia a pagarle la suma de \$ 14.593.156,12 en concepto de indemnización de los daños y perjuicios que le fueran ocasionados hasta el momento de iniciar la presente causa. Al mismo tiempo, hace reserva de ampliar la pretensión para incluir los daños que tengan lugar mientras perduren las restricciones sobre su derecho de propiedad, introducidas por las leyes que impugna.

La actora manifiesta que es propietaria desde 1976 de dos fracciones de terreno ubicadas en la Provincia de Santa Cruz, más precisamente en la Península de Magallanes. Uno de los dos predios, de 108 hectáreas, está ubicado enfrente al Glaciar Perito Moreno y el otro, de 392 hectáreas, es próximo al anterior, pero tierra adentro. En 1993 los predios quedaron afectados por la ley provincial 2316 que declaró la zona como Reserva Provincial (artículo 1º) y suspendió por el término de 240 días la aprobación de nuevas subdivisiones, proyectos de desarrollo o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras de la reserva (artículo 5º). De esos 240

días el poder ejecutivo debía tomar 180 para elaborar un plan de manejo del área y la cámara de diputados debía proceder a su tratamiento y aprobación en los 60 días restantes (artículos 2° y 3°). De manera provisoria, el área sería administrada por un consejo integrado por dos dependencias del gobierno provincial (el Consejo Agrario y la Secretaría de Turismo) y la municipalidad de El Calafate.

Según se denuncia en la demanda las restricciones para el ejercicio del derecho de dominio sobre los inmuebles nunca se levantaron desde 1993 y se han mantenido hasta la fecha con el mismo carácter provisorio con que fueron originalmente establecidas. No se ha cumplido con los artículos 2° y 3° de la ley 2316, es decir, en ningún momento entró en vigor el régimen de usos permitidos a los cuales podían destinarse los inmuebles privados dentro del área protegida. Durante los diez años que siguieron a la sanción de la ley 2316 la legislatura se limitó a prorrogar el plazo otorgado al poder ejecutivo para confeccionar el plan de manejo. La última ley de prórroga fue sancionada en 1998 y establece que las restricciones provisionales se mantendrán por un plazo de "18 meses o hasta la sanción de un Plan de Manejo de dicha área".

En 2003, fue sancionada la ley provincial 2662 que modifica el artículo 1° de la ley 2316 y convierte la Reserva en Parque Provincial, acto que, según se dice en la demanda, aumenta las ya gravísimas y abusivas restricciones a los derechos de Coihue S.R.L.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

La actora denuncia que los perjuicios a su patrimonio no fueron causados solamente por la vigencia de las normas que se sucedieron desde que en 1993 fue sancionada la ley 2316. Aclara que, además, hubo actos y omisiones de las autoridades de Santa Cruz que le impidieron destinar sus inmuebles a la prestación de servicios vinculados con el turismo, explotación que es la más apropiada para un inmueble afectado a la protección del medio ambiente. Menciona que en 1998 presentó a las autoridades provinciales un proyecto de hotelería siguiendo los lineamientos del plan de manejo que había sido confeccionado por la comisión oficial convocada licitación mediante. Esta nota nunca fue contestada por la provincia. Tal comportamiento del gobierno local determinó la inviabilidad de llevar a cabo cualquier otra inversión en la elaboración de nuevos proyectos.

A partir de todo lo anterior concluye que la conducta seguida por el gobierno provincial no consiste ni en una restricción de derechos, ni en una expropiación, sino que se busca generar exprofeso una situación de incertidumbre, una verdadera zona gris, inútilmente dilatada en el tiempo, a los efectos de desmerecer su derecho de propiedad (y el de los demás propietarios de la región). Esto fue posible gracias a que la ley 2316 puso una condición cuyo cumplimiento quedó a cargo de la demandada y que nunca se concretó: la sanción del plan de manejo (cfr. escrito de demanda, fojas 71).

Señala que en el mismo Parque se ha autorizado la construcción, funcionamiento y ampliación del hotel "Los

Notros", el que, si bien se encuentra instalado desde un tiempo anterior al de la creación de la Reserva, ha sido considerablemente ampliado y modificado con posterioridad a la entrada en vigor de las restricciones sin que ello haya merecido ninguna objeción por parte de las autoridades provinciales.

Según la actora, la conducta de la Provincia de Santa Cruz le ha causado daños de diverso tipo: gastos para la concreción del proyecto hotelero sobre el cual nunca tuvo respuesta de las autoridades provinciales; disminución del valor de los inmuebles; lucro cesante correspondiente a los ingresos que habría generado el proyecto hotelero; pérdida de chance debida a la imposibilidad de aprovechar el mayor flujo de turistas que se verificó en la zona en los años inmediatamente previos a la demanda; daño moral producido a los actores por el ejercicio autoritario y arbitrario que hicieron de su poder las autoridades de la Provincia de Santa Cruz sometiéndolos a soportar ultrajes tales como leyes inconstitucionales, esperas, dilaciones, falsas propuestas, explicaciones contradictorias, etcétera. Se menciona también el tratamiento preferencial otorgado a la hostería "Los Notros" a la que se permitió realizar inversiones y mantener su actividad comercial al tiempo que eso mismo le era denegado a los actores. La suma final reclamada asciende a \$ 14.593.156,12 e intereses.

2º) La Provincia de Santa Cruz contestó la demanda y pidió su rechazo. Argumentó que sus autoridades no han obrado en forma discrecional ni arbitraria.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Sostiene que el gobierno local está obligado a defender el bienestar general de sus habitantes y su patrimonio, que en el caso excede su ámbito e intereses territoriales. Es decir que, si hace lo que hace, no es su responsabilidad ni su culpa, sino que actúa por impulso de restricciones normativas que no puede ni debe resistir.

Se apoya en diversos instrumentos internacionales que promueven la protección del patrimonio natural, reducción del impacto ambiental de los proyectos a realizarse para mitigar el cambio climático, así como el efecto sobre los glaciares (cita la Convención sobre Protección de Patrimonio, Cultural y Natural -ley 21.836-; la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático -ley 24.295- y una declaración del Centro Latinoamericano de Ecología Social). También menciona el derecho a un ambiente sano reconocido en el artículo 41 de la Constitución y las correspondientes obligaciones que pesan sobre los gobiernos nacional y provincial.

Señala que la preservación de áreas y monumentos naturales ha sido y es una preocupación permanente que va más allá del interés material no solamente de los particulares, sino también de los intereses de la misma provincia que se vería muy beneficiada con la explotación turística de ese ámbito geográfico único en el mundo, pero que sin severas restricciones y controles se vería degradado de modo irreversible.

En su favor, cita un informe elaborado a pedido de la provincia por Daniel Sabsay, en el cual se dice que la preservación del Parque y de la Reserva solo es posible mediante las restricciones establecidas en la ley 786.

Argumenta que la suspensión de subdivisiones y de planes de desarrollo no es absoluta, sino que se refiere exclusivamente a aquellas subdivisiones o planes de desarrollo "que puedan comprometer el destino de las tierras de la reserva", según expresa en su texto el artículo 5° de la ley 2316.

Luego ofrece diversos argumentos para justificar su posición sobre la inexistencia de cada una de las categorías de daños que la actora reclama. Sobre la pérdida de valor, contesta que si la reducción hubiera sido tan sustancial como se alega, la actora tenía a su disposición la acción expropiatoria contra el estado provincial. En relación con los gastos correspondientes al proyecto hotelero replica que ellos fueron realizados cuando ya estaban vigentes las restricciones establecidas en el artículo 5° de la ley 2316, de modo que su utilidad no se frustró por un cambio arbitrario de normas. Sobre el lucro cesante responde que el proyecto de inversión fue hecho a exclusivo riesgo de la actora, sobre la base de un proyecto de plan de manejo que no estaba vigente. Se opone a la compensación por la pérdida de chance puesto que ella se refiere a una mera hipótesis de la que no puede hacerse cargo el gobierno de la provincia. Por último, manifiesta que el daño moral no procede



Corte Suprema de Justicia de la Nación

pues la provincia no incurrió en ningún comportamiento ilegítimo y porque las personas jurídicas no sufren padecimientos morales.

3º) Que la causa corresponde a la competencia originaria de Tribunal (artículos 116 y 117 de la Constitución), de acuerdo con lo resuelto a fojas 90, sin que haya operado alguna circunstancia que determine la necesidad de modificar lo decidido.

4º) La firma Coihue S.R.L. funda su pretensión de daños y perjuicios en la afirmación de que las normas dictadas por las autoridades de la provincia, así como los actos y omisiones que se siguieron de ellas, la privaron del derecho de usar los inmuebles de su propiedad ubicados dentro del área protegida Península de Magallanes al prohibir en ellos cualquier finalidad económicamente rentable. La Provincia de Santa Cruz, por su lado, contesta que el artículo 5º de la ley 2316 y las normas que le sucedieron no impiden toda actividad económica en los lotes, sino solamente aquella que pudiera comprometer el destino de las tierras del área protegida.

Por lo demás, la actora afirma que la conducta de las autoridades provinciales le ha causado daños; que esos daños son resarcibles porque dicha conducta ha sido ilegítima y que aun cuando se reputara legítima la actividad estatal, los daños serían igualmente indemnizables puesto que constituyen un sacrificio especial, diferenciado del que podría alcanzar al resto de la sociedad y que, por eso, no estaría obligado a

soportar. En sentido contrario, la parte demandada niega que la actora haya sufrido daño alguno como consecuencia de los actos del gobierno provincial; que aun si hubiese padecido algún perjuicio, no sería un daño indemnizable puesto que el gobierno ha actuado legítimamente y no se trataría de un sacrificio que haya debido afrontar solamente la actora, sino del efecto general de la ley, en el sentido de que alcanzaría a toda la sociedad.

5º) Que, con carácter preliminar, corresponde considerar los motivos por los cuales la señora Procuradora Fiscal entiende que correspondería rechazar la demanda, motivos que en alguna medida están también presentes en la contestación presentada por la Provincia de Santa Cruz (cfr. dictamen emitido por la Procuración General en la causa CSJ 2511/2005 "Apen Aike SA c/ Santa Cruz, Provincia de", al que remite la señora Procuradora Fiscal a fs. 842). Se sostiene que la actora no tendría a su disposición una acción de daños y perjuicios contra la provincia pues [i] las limitaciones al dominio privado de los particulares con fines de bien público son una potestad del estado provincial; [ii] no encontrándose en discusión la legitimidad de propósito que, en el caso, han tenido las limitaciones impuestas por el gobierno provincial -la preservación del medio ambiente-, cualquier reclamo de la actora basado en la imposibilidad de explotar los inmuebles debe canalizarse por vía de una acción expropiatoria inversa o irregular.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Existen al menos cuatro razones que invalidan lo sostenido por la Provincia de Santa Cruz. En primer lugar, una vez aceptado el derecho de los particulares a demandar judicialmente al Estado por la indemnización de los daños causados por el accionar (lícito o ilícito) de las autoridades, nadie puede ser excluido del ejercicio de ese derecho sin una norma válida que así lo dispusiera. Tal norma no existe en el caso. En segundo lugar, en el caso, la actora no discute la legítima potestad del estado provincial para crear una reserva o un parque provincial como medio para la protección del ambiente (artículo 1º de la ley 2316), sino la decisión de perpetuar una prohibición para realizar cualquier inversión productiva en los inmuebles de la actora ubicados dentro del área protegida, prohibición para cuya legitimidad no basta invocar la aptitud legal de la Provincia de Santa Cruz de realizar lo necesario para preservar el medio ambiente. En efecto, el incontrastable hecho de que el Estado provincial tenga atribuciones para establecer restricciones al dominio de los particulares en beneficio del bienestar general, no es en modo alguno suficiente para descartar la posibilidad de que en este caso en particular las autoridades hayan actuado irregularmente afectando los derechos de los actores. En tercer lugar, la ley 21 de la Provincia de Santa Cruz, que contiene el régimen provincial de expropiaciones, al establecer los supuestos en que procede la acción de expropiación irregular, no incluye la situación en que el Estado impone restricciones o limitaciones indebidas a los derechos del titular sobre un bien, como sí lo hace, por

ejemplo, la ley nacional 21.449 (cfr. artículo 26 de la ley 21 y artículo 51, inciso c, de la ley 21.449). En cuarto lugar, debe tomarse en cuenta que la presente demanda se funda principalmente en el carácter *ilícito* de la conducta seguida por las autoridades de Santa Cruz. Efectivamente, en autos, a diferencia de lo que argumenta la señora Procuradora Fiscal, la actora no ha puesto en cuestión "la conveniencia o el acierto del criterio elegido por el legislador". Por el contrario, se ha agraviado por la ilicitud de la conducta estatal.

6º) Que el 10 de junio de 1993 la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz sancionó la ley 2316, cuyo artículo 1º dispone la creación de la Reserva Provincial Península de Magallanes. En los artículos siguientes, se estableció que el poder ejecutivo debía confeccionar un plan de manejo del territorio, para lo cual se fijó el plazo de 180 días (artículo 2º), al cabo de los cuales debía enviar dicho plan de manejo a la Cámara de Diputados para su tratamiento y sanción, para cuya tarea se fijó, a su vez, el plazo de 60 días (artículo 3º). En la misma ley se decidió suspender "la aprobación de nuevas subdivisiones, proyectos de desarrollo o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras de la Reserva" (artículo 5º). No ha mediado controversia que entre los inmuebles alcanzados por esta suspensión están los de la firma Coihue S.R.L. Se previó que la restricción duraría 240 días, es decir, el mismo tiempo en el cual el poder ejecutivo debía confeccionar el plan de manejo del territorio (180 días) y la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

legislatura tratarlo (60 días). De la discusión parlamentaria que precedió a la sanción de la ley 2316 surge que se trataba de un proyecto presentado un año antes por el poder ejecutivo y que el propósito central de la sanción fue el de evitar que tuviese lugar en la zona un desarrollo desordenado y perjudicial para la preservación de las condiciones naturales del territorio. El requisito de la intervención legislativa posterior a la elaboración del plan de manejo, prevista en el artículo 3º, fue incorporada al texto en consideración al impacto que la ley tendría sobre la propiedad privada de los inmuebles ubicados dentro del área protegida (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 10 de junio de 1993, intervención de la legisladora Crespo Vda. De Riera, página 255).

La ley 2316 recibió el veto parcial del gobernador (decreto 985/1993). El artículo 5º de la ley fue el texto observado. Según se desprende de la expresión de motivos del veto, en la zona se encontraba proyectada una obra hidroeléctrica sobre el río Mitre, en un lugar ubicado dentro de los límites de la nueva reserva. Por consiguiente, el poder ejecutivo propuso al legislativo modificar el artículo 5º para excluir esa obra pública de la suspensión general de proyectos de desarrollo que establecía el texto original de la norma. La legislatura aceptó la propuesta. Tuvo en cuenta para ello el estudio de impacto ambiental de la central hidroeléctrica que se había solicitado a la Universidad Nacional de La Plata (cfr.

Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 26 de agosto de 1993, página 488 y ss.). Esta sesión legislativa es de suma importancia para comprender el alcance de las restricciones introducidas en el artículo 5° de la ley 2316. El cuerpo legislativo quedó dividido en dos posiciones antagónicas. El legislador que representó la posición contraria al veto y a la modificación propuesta por el ejecutivo, sostuvo que no era necesario hacer la excepción porque la obra hidráulica era un proyecto que no comprometía el destino de las tierras y, por lo tanto, no caía dentro de la prohibición establecida en el artículo 5° de la ley 2316 (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 26 de agosto de 1993, intervenciones del legislador Lafuente, especialmente páginas 489, 490 y 491). En sentido contrario, la legisladora que actuó como portavoz de la posición favorable a la propuesta del ejecutivo, expresó que el artículo 5° contemplaba tres categorías de actos prohibidos: las subdivisiones, los proyectos de desarrollo y *cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras de la reserva*. De las tres clases de actos, solamente la tercera categoría incluía en su definición el efecto sobre el destino de las tierras. Como las obras sobre el río Mitre, de acuerdo con dicha legisladora, correspondían a la categoría "proyecto de desarrollo" quedaban alcanzadas por la prohibición con independencia de sus efectos sobre el destino de las tierras. Cabe reproducir el siguiente pasaje de la intervención de la legisladora Fernández de Kirchner por su claridad y



Corte Suprema de Justicia de la Nación

contundencia: "El espíritu del proyecto del Ejecutivo -y la intención de los legisladores- era que mientras se discutiera el Plan de manejo no se hiciera absolutamente nada en la reserva" y, más adelante, "la intención que tuvimos en aquella oportunidad fue que durante ese lapso no se hiciera absolutamente nada, por eso ahora el Poder Ejecutivo debe vetar el artículo 5° y exceptuar la construcción de este emprendimiento" (cfr. loc. cit., intervenciones de la legisladora Fernández de Kirchner, especialmente página 491). En la votación final, con el voto dirimente del presidente del cuerpo, prevaleció la decisión de aprobar el proyecto de reforma enviado por el poder ejecutivo (cfr. loc. cit. página 492). El texto definitivo del artículo 5° fue el siguiente:

"Artículo 5°.- Quedan suspendidos, con la sola excepción de los trabajos tendientes a la construcción de la Central Hidroeléctrica Río Mitre a construirse sobre el río homónimo, por el término de doscientos cuarenta (240) días de la sanción de la presente, la aprobación de nuevas subdivisiones, proyectos de desarrollo o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras de la reserva".

Si bien los plazos contemplados en la ley 2316 tenían carácter improrrogable (vid. artículos 2° y 3°), el 12 de mayo de 1994, la legislatura, por unanimidad, sancionó la ley 2355 por la que se prorrogó 270 días el vencimiento del plazo previsto para que el poder ejecutivo elaborase el proyecto de plan de manejo. Según explicó el miembro informante, el

ejecutivo había solicitado más tiempo porque diversas circunstancias habían demorado su elaboración. Entre ellas, mencionó las dificultades para ubicar un técnico especializado en planes reguladores, la cantidad de trabajos de campo necesarios, la "reconstrucción dominial" y los estudios de fauna y flora. Y agregó "está faltando la historia dominial, es decir quiénes fueron los antiguos pobladores del lugar, desde los indígenas hasta nuestros tiempos, y cuáles van a ser los proyectos que van a ser aprobados para el manejo del área". Aclaró que se estaba trabajando en la redacción del plan de manejo definitivo y que se habían cometido errores por parte de la comisión al computar el plazo legal como si se tratase de días hábiles y no corridos. También se hizo referencia a que los integrantes de la comisión encargada de elaborar el plan no estaban dedicados exclusivamente a eso, sino que tenían también otras funciones. A continuación, el proyecto de ley fue sancionado por unanimidad.

Dentro del nuevo plazo otorgado por la ley 2355, el poder ejecutivo envió el plan de manejo al legislativo. Sin embargo, por razón de su extensión y complejidad, la Cámara de Diputados no estuvo en condiciones de tratarlo y sancionarlo dentro del término de 60 días previsto en el artículo 3° de la ley 2316. En estas condiciones, la legislatura decidió prescindir del proyecto remitido por el ejecutivo y sancionar, como plan de manejo, una lista de objetivos que deberían ser observados en la Reserva Península de Magallanes (conf. Diario



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 24 de noviembre de 1994, página 856 y ss.). La ley fue publicada con el número 2387. Además de aprobar el plan de manejo que reemplazó al elaborado por el ejecutivo (artículo 1º), dispuso, en lo que aquí concierne, mantener la suspensión para autorizar nuevas subdivisiones en la reserva (artículo 2º). En palabras del legislador Ocampo, miembro informante del proyecto de ley, al examinar el proyecto de plan de manejo remitido por el ejecutivo, los diputados encontraron que contenía "muchas cuestiones -fundamentalmente técnicas- que nosotros no podíamos evaluar porque no teníamos la capacidad técnica para hacerlo y también había muchas cuestiones que a los legisladores nos parecía que no debían estar incluidas dentro de ese Plan o que no eran elementos de tratamiento dentro del mismo" (loc. cit. páginas 857/858). En el mismo sentido, las declaraciones que hizo en la sesión el legislador Lafuente. Así, sostuvo: "lo que pasa es que no sabemos -y esta es la situación en la que ahora nos encontramos: ¿cuál es realmente el desarrollo sustentable de la Península? Esta es la dificultad de la cuestión que tenemos que resolver. ¿Por qué no lo sabemos? Porque es un tema relativamente nuevo, porque no contamos con experiencia, a nivel nacional, en la solución de problemas similares, porque requiere [...] la necesidad de estudios más profundos realizados por personas que tengan más conocimiento sobre la materia" (loc. cit. página 860).

El 15 de diciembre de 1994 el poder ejecutivo dictó el decreto 1785 por el cual vetó el artículo 1º de la ley 2387 y propuso otro texto para dicha norma. La lista de metas aprobada como "plan de manejo" pasan, en nuevo texto, a ser los "objetivos" que deberían observarse en la realización de un futuro plan de manejo. La confección del plan de manejo, establece el mismo decreto, se haría con la participación del "Emcatur" (referencia probable al Ente Municipal Calafate Turístico), los propietarios de tierras de la reserva, la Subsecretaría de Turismo, la Subsecretaría de Interior y el Consejo Agrario Provincial. Además, el decreto 1785 dispone que deberá requerirse asesoramiento de personal científico y técnico. Como fundamento del veto, se expresa que, los objetivos aprobados por la legislatura "no componen «per se» la totalidad de la materia que un Plan de Manejo debe agotar". Se aclara que el propósito del ejecutivo es dejar incólumes los principios y objetivos señalados por el legislador, así como la suspensión instada y la nominación de una nueva autoridad de aplicación" y concretar "la adecuación jurídicamente más acorde" (conf. Boletín Oficial, Año XXXIX, N° 2581, Río Gallegos, 20 de diciembre de 1994, página 2). En resumen, se dejó sin efecto la aprobación del plan de manejo y se mantuvo la suspensión, aunque limitándola a las nuevas subdivisiones, sin mencionar los proyectos de desarrollo y los actos que pudieran comprometer el destino de las tierras. Por lo demás, estableció cómo se procedería de ahí en más para elaborar otro plan de manejo.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Ya vencidos los 270 días otorgados por la ley 2355, el poder ejecutivo solicitó un nuevo plazo de 400 días para la elaboración del plan de manejo del área Península de Magallanes. Según se puede leer en la nota enviada a la legislatura, hacia noviembre de 1995 se encontraban en estudio las ofertas para "la contratación de una O.N.G. o consultora con antecedentes en Planificación de Áreas Naturales Protegidas y experiencia en Planes de Desarrollo Económico Turístico" (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 30 de noviembre de 1995, página 708). El cuerpo legislativo sancionó, entonces, la ley 2425 cuyo artículo 1º concede una prórroga al ejecutivo hasta el 30 de junio de 1996. En la misma ley se restableció la suspensión para aprobar proyectos de desarrollo que había sido omitida en la ley anterior. Para ello, se modificó el artículo 2º de la ley 2387, que quedaría redactado en los siguientes términos:

"Artículo 2º.- Quedan suspendidas, hasta la sanción por esta Legislatura del Plan de Manejo del Área a que alude la Ley 2316, la aprobación de nuevas subdivisiones, proyectos, de desarrollo o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras de la Reserva".

La medida fue objeto de cuestionamientos durante la sesión en que se debatió la nueva ley. Un legislador manifestó que "en el caso de la Península de Magallanes, desde el mes de junio del año 1993 venimos estableciendo limitaciones al derecho de propiedad y no es una buena señal que sigamos extendiendo

este tipo de procedimiento si es que Santa Cruz aspira a propiciar la radicación de inversiones privadas" (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 30 de noviembre de 1995, intervención del legislador Lafuente, página 709). En respuesta, se dijo que se trataba efectivamente de "una limitación al derecho de propiedad, pero nosotros no lo estamos imponiendo sine die, es decir, sin un término fijo, ya que establecemos que el Poder Ejecutivo debe elaborar el Plan de Manejo en un plazo que no podrá exceder el 30 de junio" el que "tiene que ser tratado por esta Cámara antes de la finalización del período de sesiones ordinarias del próximo período legislativo, queda claro que no es una limitación sin término, tiene un término fijo y esperamos que esta vez se cumpla" (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 30 de noviembre de 1995, intervención del legislador Puricelli, página 710). También se dijo que "las demoras que hemos tenido en esta Legislatura por falta de conocimiento y de manejo del tema, de ponernos de acuerdo con los particulares, los intereses económicos que puede tener la hotelería de El Calafate y los intereses que puedan tener los grandes grupos de operadores turísticos del mundo que están interesados en la Península de Magallanes. Esta es una cuestión que de a poco se va a ir superando, la Provincia ha decidido contratar gente especializada para definir un Plan de Manejo y encontrar una respuesta más objetiva" [...] "Entonces, primero Plan de Manejo y, a posteriori abrir la posibilidad de subdivisiones e inversiones, si no estamos haciendo las cosas al revés..." (cfr.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 30 de noviembre de 1995, intervención del legislador Chaile, página 712). Después del debate, se pusieron a consideración dos despachos: uno de minoría que solamente otorgaba la prórroga pedida por el Ejecutivo y otro de mayoría que, además, restablecía la suspensión de la aprobación de subdivisiones, proyectos de desarrollo y demás actos que pudieran comprometer el destino de las tierras mientras no se aprobase el Plan de Manejo (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 30 de noviembre de 1995, páginas 712/713). La mayoría se inclinó por el segundo proyecto que se transformó en la ley 2425.

El 12 de septiembre de 1996 la legislatura provincial discutió y sancionó la ley 2442 que otorgó una nueva prórroga del plazo (240 días) dentro del cual el poder ejecutivo debía presentar el plan de manejo. El legislador que presentó el proyecto declaró que hasta el momento no se había podido sancionar el plan de manejo porque "había mucho desacuerdo en el tratamiento del mismo". Acto seguido, informó que la comisión convocada por el ejecutivo había finalizado su trabajo y que el proyecto de plan de manejo, aunque todavía no se había remitido oficialmente, ya estaba de hecho en manos de los legisladores. También aclaró que, una vez ingresado de manera oficial, debería ser sometido al proceso legislativo y para ello resultaba necesario ampliar los plazos "por última vez, esto tiene que quedar perfectamente claro, porque si no este tema va a seguir

siendo un cuento de nunca acabar" (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 12 de septiembre de 1996, página 522). Esta vez también la iniciativa contó con la oposición de algunos legisladores que señalaron otros aspectos de la cuestión. Se dijo que el "estado de falta de cobertura legislativa respecto de todo lo que se puede hacer en la Península de Magallanes afecta los derechos de los ciudadanos y retrasa el desarrollo de la región" y que "lo que se debería haber hecho desde el inicio era haber llamado a licitación para contratar a gente especializada para que realicen este plan" (cfr. loc. cit., intervención del legislador Bielle, página 523).

El 25 de junio de 1998 la legislatura, al sancionar la ley 2492, mantuvo el criterio de la ley 2425 y supeditó el cese de la prohibición para realizar subdivisiones y proyectos de desarrollo en la Reserva Península de Magallanes a la sanción del plan de manejo. La suspensión de las autorizaciones para ese tipo de actividades se mantendría "por dieciocho meses o hasta la sanción de un Plan de Manejo de dicha área". La ley fue sancionada por unanimidad. Los dichos de un legislador durante la sesión revelan que el plan de manejo elaborado en el ámbito del poder ejecutivo ya estaba siendo tratado en las comisiones de la legislatura (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 25 de junio de 1998, intervención del legislador Zannini, página 326).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Esta situación se mantenía al momento de iniciarse la demanda. Cabe mencionar que el 22 de octubre de 2003, se sancionó la ley provincial 2662 por la cual un sector de la Península de Magallanes fue declarado Parque provincial. No ha sido materia de controversia en autos el hecho de que los terrenos propiedad de la parte actora fueron alcanzados también por esta ley. Con posterioridad, el 13 de septiembre de 2007, se publicó en el boletín oficial de la provincia una resolución fechada en el año 2004, dictada por el Director General de Recursos Naturales. Se trata de la disposición 6/2004, cuyo artículo 1º pone en vigencia un Programa de Ordenamiento de Usos Públicos para el Parque y Reserva Provincial Península de Magallanes. En el artículo 2º se hace la aclaración de que este Programa tendrá vigencia hasta el momento en que se sancione el "Plan de Manejo". En cuanto a los proyectos o temas planteados por los propietarios u operadores del área se dispone que no serán resueltos sino hasta el momento en que sea sancionada la ley que aprueba el plan de manejo (artículo 4º).

7º) Que todo lo anterior permite hacer las siguientes afirmaciones sobre algunos de los puntos controvertidos. Primero, la prohibición para realizar proyectos de desarrollo dentro de la reserva fue absoluta, con la única excepción de la Central Hidroeléctrica Río Mitre. En tanto ello fue así, no puede aceptarse la defensa opuesta por la Provincia de Santa Cruz en el sentido de que era posible realizar proyectos de desarrollo que no comprometiesen el destino de las tierras del

área protegida. Segundo, dicha prohibición no fue una consecuencia directa de la creación de la reserva, sino que ella se debió a la carencia de un plan de manejo de las tierras afectadas al momento de sancionarse la ley 2316 y del fracaso en concebirlo y aprobarlo con posterioridad. Y, tercero, que el fracaso en establecer el plan de manejo de las tierras afectadas al área protegida Península de Magallanes se ha debido a la impericia de las autoridades locales para regular el uso de las tierras dentro del área protegida y a la decisión de omitir la consideración de cualquier otra forma de preservar los fines buscados con la creación de la reserva que no sea la obliteración de los derechos de los propietarios afectados (en este sentido, no se extendió a los emprendimientos privados la solución adoptada para la obra pública sobre el Río Mitre, es decir, la posibilidad de supeditar todo proyecto a la previa estimación de su impacto ambiental).

8°) Que la demandada ha negado que los eventuales daños en el patrimonio de la actora fueran consecuencia directa de las limitaciones al dominio introducida por la legislación provincial. Sostiene que el artículo 5° de la ley 2316 no restringe toda explotación económica sobre los fundos ubicados dentro del área protegida, sino solamente aquellas actividades económicas que pudieran "comprometer el destino de las tierras de la reserva". Si ello fuera así los eventuales daños sufridos por la actora serían consecuencia de su imposibilidad de hallar un proyecto compatible con el destino de las tierras protegidas



Corte Suprema de Justicia de la Nación

y no de las decisiones tomadas por las autoridades provinciales. La parte actora ha demostrado con contundencia que, mientras estuviese pendiente la sanción del plan de manejo mencionado en el artículo 2° de la ley 2316, el impedimento para llevar adelante un proyecto de desarrollo mencionado en el artículo 5° de la misma ley, fue absoluto y con ese entendimiento fue sancionado y luego aplicado. Lo primero, como ya se ha visto, surge con total claridad del debate parlamentario que tuvo lugar en la legislatura de Santa Cruz en ocasión de aceptarse el veto parcial del gobernador al texto original del artículo 5° de la ley 2316. El carácter absoluto de la prohibición para realizar proyectos de desarrollo en las tierras comprendidas dentro de los límites de la reserva explica el veto dispuesto por el ejecutivo provincial en el decreto 985/1993 y la excepción dispuesta para la construcción de la Central Hidroeléctrica Río Mitre.

El carácter absoluto del impedimento para llevar adelante cualquier proyecto de desarrollo fue asumido por el poder judicial provincial. Es lo que surge de la causa "Lacustre Sud S.A. c/ Bellini, Oscar s/ daños y perjuicios" que tramitó, bajo el número L-10127/01, por ante el Juzgado en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería n° 2 de la ciudad de Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz, incorporada al expediente como prueba documental. En dicha causa tramitaba una demanda promovida por una firma que había puesto a la venta sus inmuebles ubicados en el área protegida "Península de

Magallanes" contra un legislador de la provincia que denunció en diversos medios de comunicación el carácter engañoso de la oferta de venta, puesto que no mencionaba las restricciones que pesaban sobre los inmuebles. La actora en su demanda alegaba que las declaraciones del legislador eran difamatorias y habían afectado severamente la posibilidad de vender el bien. Por su parte, el legislador demandado opuso como defensa el argumento de que sus dichos habían sido estrictamente veraces y que había hecho tales declaraciones en defensa de los eventuales interesados en la oferta que podían verse defraudados, puesto que en los inmuebles no podía llevarse a cabo ninguna actividad económica. Los tribunales provinciales fallaron en contra de la actora (fojas 463 y ss., sentencia de primera instancia y fojas 559 y ss. sentencia confirmatoria de segunda instancia). El fundamento central fue que el legislador accionado había probado que, efectivamente, la ley provincial y la autoridad de aplicación habían dispuesto una restricción total para desarrollar proyectos de desarrollo dentro del área protegida hasta tanto se sancionase el plan de manejo de las tierras. Para ello, se tuvo como principal, aunque no exclusivo, fundamento el informe rendido en la causa por el organismo administrativo que funcionaba como autoridad de aplicación, el Consejo Agrario Provincial. A fojas 337 del expediente, con fecha 5 de marzo de 2002, el presidente de dicha entidad había expresado que "hasta tanto se dicte el Plan de Manejo no pueden otorgarse permisos para emprendimientos". El legislador provincial obtuvo entonces una sentencia favorable del poder judicial local sobre la base



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de lo informado por la administración de Santa Cruz que de manera coincidente concluyó que la restricción establecida inicialmente por el artículo 5° de la ley 2316 alcanzaba a toda posible explotación económica y que ella duraría hasta tanto se dictara el plan de manejo mencionado en el artículo 2° de la misma ley. En estas condiciones, debe concluirse que la ley 2316, tal como ella fue sancionada, aplicada e interpretada por las autoridades locales, no dejaba espacio para efectuar ninguna inversión productiva en los terrenos privados comprendidos en el área protegida "Península de Magallanes".

9°) Que, según resulta de lo antes expuesto, la Provincia de Santa Cruz desde 1993 ha prohibido la realización de cualquier actividad económica en los inmuebles propiedad de la parte actora. Esta conducta, por las consideraciones que se harán más adelante, ha generado daños a la parte actora que deberán ser resarcidos por la Provincia de Santa Cruz. La responsabilidad del estado provincial tiene como fundamento el carácter irregular de las acciones llevadas a cabo por las autoridades locales para limitar los derechos de la demandante reconocidos por el Código Civil entonces vigente al titular del dominio (artículos 2506, ss. y ccs.) y garantizados por los artículos 14 y 17 de la Constitución. Esta Corte ha reconocido el derecho a reclamar del estado la compensación de los daños causados por el obrar negligente y erróneo de sus organismos (Fallos: 329:1881), con fundamento en el artículo 1112 del Código Civil (ley 340), norma que se encontraba vigente en la

época de los hechos generadores del perjuicio y en la que los daños reclamados tuvieron consumación (cfr. Fallos: 338:1455).

La primera actuación, al menos negligente del estado, fue la de crear un área protegida que imponía limitaciones categóricas sin aprobar simultáneamente un régimen de usos permitidos en los predios que eran propiedad de particulares cuando no mediaban razones de urgencia que justificasen tal proceder. Se prohibió temporalmente toda actividad económica privada en el territorio hasta la elaboración y aprobación del plan de manejo de las tierras. Si bien esta limitación estuvo inicialmente sujeta a un plazo, no mediaron razones de emergencia que la justificaran. No fue por falta de tiempo que se sancionó la ley 2316 sin contar con un régimen de uso de las tierras. En efecto desde la presentación del proyecto de ley de creación de la reserva hasta su sanción, transcurrió un año (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 26 de agosto de 1993, página 490), tiempo que excede considerablemente los 180 días que se otorgaron al ejecutivo para cumplir con la confección del proyecto de Plan de Manejo. Tampoco se conocen las razones por las cuales, advertido el cuerpo legislativo de la gravedad que revestían las restricciones al dominio, no se evaluaron medidas menos gravosas, tales como condicionar los proyectos de desarrollo en los terrenos privados a una prueba de aptitud ambiental. No se trataba en absoluto de un camino novedoso, pues era el propuesto en el proyecto de resolución remitido por el ejecutivo local



Corte Suprema de Justicia de la Nación

para la realización de la obra hidráulica sobre el río Mitre (cfr. loc. cit. página 488). En síntesis, la severa limitación al ejercicio de los derechos de la parte actora no se debió a urgencias objetivas vinculadas con la protección del ambiente, sino a falencias en el proceso decisorio de las autoridades provinciales.

A lo dicho debe agregarse que la Provincia de Santa Cruz no ha ofrecido en esta causa, ni tampoco fuera de ella, justificación alguna para haber postergado recurrentemente y, al cabo, para diferir *sine die* la obligación de sancionar el Plan de Manejo establecida por los artículos 2º y 3º de la ley 2316 y, al mismo tiempo, mantener la prohibición de realizar cualquier explotación sobre los inmuebles pertenecientes a los particulares situados dentro del área protegida.

Todo lo contrario. De los hechos probados resulta que la imposibilidad de las autoridades provinciales para elaborar el plan de manejo del territorio protegido se debió a una causa recurrente cuya exacta naturaleza no ha salido a la luz. Las declaraciones de los legisladores que intervinieron en los debates que tuvieron lugar en el seno de la legislatura provincial muestran que se fueron alegando a lo largo del tiempo motivos diversos para explicar la inexistencia de un plan de manejo que revelan impericia para llevar a cabo la tarea, imprevisión sobre los pasos a seguir, errores en el cómputo de plazos, subestimación de dificultades, etcétera. Además, concurren circunstancias ciertamente inexplicables. La más

significativa para el caso está dada por la decisión obstinada de sujetar la prohibición de explotar los inmuebles privados a la condición de que se aprobase el plan de manejo aun cuando era manifiesto que existía una falla persistente en el proceso de creación de las normas que impedía cumplir con esa condición.

Cabe mencionar algunos indicios que marcan la existencia de esa falla en el funcionamiento del gobierno local. Cuando el poder ejecutivo, finalmente, envió a la Cámara de Diputados el proyecto de plan de manejo, esta no lo trató, aparentemente por carecer de la pericia necesaria para evaluar el acierto del proyecto y sancionó, en su lugar, una lista de objetivos generales (ley 2387). El poder ejecutivo, vetó la ley porque esos objetivos no servían como plan de manejo de la Reserva. Sin embargo, en lugar de establecer un procedimiento que permitiese al órgano legislativo decidir de manera informada sobre la calidad del proyecto presentado, se tomó la decisión de elaborar un nuevo plan de manejo para lo cual convocó a una comisión de interesados y expertos (conf. decreto 1785 del 15 de diciembre de 1994). Todo ello sin dar razón alguna de por qué el proyecto de plan de manejo ya terminado debía ser desechado.

Surge del registro de la sesión respectiva que el nuevo proyecto elaborado por la comisión mencionada en el decreto 1785/1994 estaba a estudio de la legislatura cuando el 25 de junio de 1998 se debatió y sancionó la ley 2492. Sin embargo, inexplicablemente, este segundo proyecto tampoco fue sancionado.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por lo demás, no ha ofrecido la provincia justificación alguna para haber omitido durante tres años la publicación oficial de la resolución 6 dictada por el Consejo Agrario Provincial el 4 de noviembre de 2004 (B.O. 13/9/2007) y para mantenerla en vigor al menos durante 12 años más, hasta la sanción de la ley 3466, pese a que se trata de una resolución que expresamente se declara transitoria hasta la aprobación legislativa del plan de manejo definitivo. La resolución 6/2004 contiene una restricción total para realizar cualquier actividad económicamente rentable sobre los inmuebles privados. En los artículos 4° y 5° del Anexo, —además de reproducirse la restricción legal para la construcción de viviendas contenida en la ley 786 entonces vigente— la disposición 6/2004 prohíbe: la subdivisión de lotes, la ganadería, la actividad forestal, la instalación de criaderos, la colocación de cercos y alambrados, las excursiones en vehículos motorizados de cualquier tipo y en bicicleta fuera de los caminos habilitados, la práctica de deportes aéreos, las cabalgatas, la práctica del "trekking" y cualquier tipo de servicio al turismo o edificios no autorizados expresamente por la autoridad de aplicación (conf. fojas 108/109). Todo ello, claro, supeditado a la sanción del esperado plan de manejo (conf. artículo 2° de la disposición 6/2004 y artículos 3.1, 9 y 10 de su Anexo).

La descripción anterior es demostrativa de que el gobierno provincial ha actuado desde la sanción misma de la ley 2316 en 1993 de manera negligente por su manifiesto descuido

hacia los perjuicios que su conducta pudiera ocasionar a los dueños de inmuebles ubicados dentro del área protegida Península de Magallanes. Es así puesto que, más allá de la impotencia institucional para dictar la regulación denominada "plan de manejo", sobre cuya base los propietarios afectados, como lo es la parte actora, pudieran haber dispuesto de un modo razonable y no ruinoso de sus bienes, omitió adoptar medida alguna para mitigar el daño a los particulares. Todo lo contrario, mantuvo obstinadamente la prohibición total para realizar actividades económicamente rentables en los inmuebles privados ubicados dentro del área protegida.

La decisión fue, indudablemente, la de trasladar todos los costos de la falla institucional a los particulares afectados. Basta recordar que, al discutirse la sanción de la ley 2425, unos pocos legisladores propusieron conceder la prórroga al ejecutivo para elaborar el plan de manejo, pero sin mantener la prohibición para explotar los inmuebles privados. La iniciativa fue rotundamente rechazada pese al hecho, reconocido expresamente durante la sesión, de que las repetidas demoras eran atribuibles al mal funcionamiento del proceso gubernamental de toma de decisiones (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 30 de noviembre de 1995, en particular, páginas 710/713).

10) Que, de acuerdo con la Constitución Nacional, las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal, reserva que comprende la reglamentación del ejercicio



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de los derechos asegurados a los habitantes por la propia Constitución, sin otra limitación que la razonabilidad, que es requisito de todo acto legítimo y la medida en que la reglamentación sea solo eso y no la negación del derecho reglamentado ni de otro alguno garantizado por la Constitución (cfr. Fallos: 288:240). En el mismo sentido, este Tribunal ha establecido que, aunque el acierto o conveniencia de las soluciones legislativas no son puntos sobre los que quepa pronunciarse al Poder Judicial, las leyes son susceptibles de reproche con base constitucional cuando resultan irrazonables, o sea, cuando los medios que arbitran no se adecuan a los fines cuya realización procuran o cuando consagran una manifiesta iniquidad (Fallos: 310:2845; 311:394; 312:435; 344:126, entre otros).

Las normas y los actos que han impedido a la firma Coihue S.R.L. explotar sus inmuebles no cumplen con ninguno de los requisitos establecidos por esta Corte para predicar la razonabilidad de las leyes y, en general, de la actividad estatal, puesto que no son un medio para el logro de fines legítimos. Como se ha visto, y contrariamente a lo alegado por la parte demandada, la prórroga continua de la prohibición para subdividir los inmuebles y para realizar cualquier tipo de actividad económica en ellos no ha tenido la finalidad de preservar la integridad medioambiental de la Península de Magallanes —que sería la función del omitido plan de manejo del territorio—, sino la de compensar la falla institucional en

virtud de la cual el gobierno provincial ha fracasado sistemáticamente en dictar el plan de manejo con el consiguiente régimen de usos permitidos de los terrenos ubicados dentro del área protegida. Cubrir las consecuencias de la mala administración no es un fin legítimo que pueda servir para justificar la razonabilidad de cercenar derechos individuales.

Lo dicho determina que la suspensión para aprobar subdivisiones de los inmuebles propiedad de la parte actora dentro del área protegida Península de Magallanes y para aprobar proyectos de desarrollo en dichos inmuebles, establecida en la ley 2492 de la Provincia de Santa Cruz y en la disposición 6/2004, dictada por el Consejo Agrario Provincial, son una alteración del derecho de Coihue S.R.L. para usar y disponer de su propiedad (artículos 14 y 28 de la Constitución).

11) Que, como resulta de todo lo dicho hasta aquí, la Provincia de Santa Cruz, desde 1993, ha prohibido realizar en los inmuebles de la parte actora no solamente aquellas actividades con efectos degradantes del medio ambiente y de la integridad del ecosistema existente en la Península de Magallanes, y que por ello estarían prohibidas en un futuro y nunca sancionado plan de manejo del territorio, sino también las actividades económicas que no tendrían ese impacto ambiental y que en consecuencia, cabe suponer, serían permitidas. Esta discriminación entre actividades prohibidas y actividades permitidas constituye la esencia del plan de manejo, según surge de los antecedentes legislativos que se han reseñado



Corte Suprema de Justicia de la Nación

anteriormente. Al omitir la sanción de esta regulación, la Provincia de Santa Cruz ha frustrado y cancelado no solamente la posibilidad de que los dueños llevaran a cabo los proyectos de inversión que ellos estaban en condiciones de realizar. La falta de definición de los proyectos admisibles ha impedido que los inmuebles, mediante la forma jurídica adecuada (venta, locación, asociación, etcétera), pudieran ser utilizados por otros agentes económicos que, llegado el caso, estuvieran en mejores condiciones de llevar a cabo una explotación económica sustentable. De esta manera, la decisión tomada por la provincia de someter los inmuebles a un futuro régimen especial que discrimina entre usos permitidos y prohibidos del suelo, pero, al mismo tiempo, negarse a identificar cuáles serían unos y otros es, por sí misma y con independencia de las suspensiones establecidas de manera expresa, una agresión a los principios básicos del sistema económico de la Constitución.

En efecto, las normas promulgadas por la Provincia de Santa Cruz son de aquellas que violan la propiedad privada como derecho individual y, al mismo tiempo, la neutralizan como elemento central del programa constitucional para el desarrollo de la riqueza nacional. Este doble carácter de la propiedad privada está presente en el derecho público argentino desde los orígenes mismos de nuestra organización. Los artículos 14 y 17 de la Constitución han seguido casi literalmente los artículos 16 y 18 del proyecto de constitución elaborado por Juan Bautista Alberdi (Bases, en: Obras Completas, Buenos Aires, 1886, T. III,

p. 561/562). Al justificar la garantía constitucional de la propiedad privada, Alberdi lo hizo no solamente como una condición de la libertad individual, sino como una de las "garantías públicas de progreso y de engrandecimiento" (Bases, capítulo 18, en: Obras Completas, Buenos Aires, 1886, T. III, p. 451). Ya sancionada la Constitución, el mismo Alberdi reiteró la idea afirmando que la propiedad, como garantía de derecho público tiene dos aspectos: "uno jurídico y moral, otro económico y material puramente" (Sistema rentístico, Capítulo II, apartado III, en: Obras Completas, Buenos Aires, 1886, T. IV, p. 164).

En el pensamiento del inspirador de la Constitución en esta cuestión, las leyes destinadas a reglamentar su ejercicio no debían restar eficacia a la propiedad en ninguna sus dos dimensiones. Al respecto, es de todo punto de vista pertinente citar sus palabras una vez más:

"Siendo el desarrollo y la explotación de los elementos de riqueza que contiene la República Argentina el principal elemento de su engrandecimiento y el aliciente más enérgico de la inmigración extranjera de que necesita, su constitución debe reconocer, entre sus grandes fines, la inviolabilidad del derecho de propiedad y la libertad completa del trabajo y de la industria" [...] "Nuestro derecho colonial no tenía por principal objeto garantizar la propiedad del individuo, sino la propiedad del fisco. Las colonias españolas eran formadas para el fisco, no el fisco para las colonias. Su



Corte Suprema de Justicia de la Nación

legislación era conforme a su destino: eran máquinas para crear rentas fiscales. Ante el interés fiscal era nulo el interés del individuo. Al entrar en la revolución, hemos escrito en nuestras constituciones la inviolabilidad del derecho privado; pero hemos dejado en presencia subsistente el antiguo culto del interés fiscal. De modo que, a pesar de la revolución y de la independencia, hemos continuado siendo Repúblicas hechas para el fisco. Es menester otorgar garantías de que esto será reformado, y de que las palabras de la Constitución sobre el derecho de propiedad se volverán realidad práctica por leyes orgánicas y reglamentarias, en armonía con el derecho constitucional moderno" (op. cit. p. 452/453).

El principio constitucional que manda respetar la propiedad privada –vale la pena insistir– no implica en absoluto la imposibilidad de una adecuada reglamentación para que su ejercicio sea compatible con otros fines constitucionales como lo es, por ejemplo, la promoción de un ambiente sano. Pero, sin duda el debido respeto a la propiedad privada conlleva una exigencia constitucional de que tales reglamentaciones sean razonables en todo sentido. En el contexto de autos, la razonabilidad supone no solamente la existencia de un fin legítimo (al que ya se ha aludido), sino también la mayor precisión o definición posible de los usos prohibidos en protección del medio ambiente para, de ese modo liberar, los demás usos a la actividad creadora de riqueza. Esto último viene exigido por el desempeño que la propiedad está llamada a cumplir

en el funcionamiento del sistema económico de la Constitución. El aporte de las instituciones jurídicas a este objetivo fundamental de la Constitución se cumple cuando las normas, además de prevenir la violencia o el fraude, aseguran la regularidad y eficacia en la aplicación del derecho, proporcionan claridad y coherencia dentro del sistema legal y proporcionan estabilidad de las reglas. Una atmósfera de completa incertidumbre, además de otras consecuencias, destruye la capacidad de respuesta de la economía a los estímulos de crecimiento (Olivera, Julio H., Crecimiento económico y seguridad jurídica, Anales, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Serie I -Anuarios- Número 8, Años X y XI, Segunda Época).

Las restricciones vigentes en Santa Cruz desde 1993, centralmente por su indefinición respecto de su alcance y de su límite temporal, socavan totalmente el derecho de propiedad. En lugar de definir con precisión a qué tiene derecho quien es propietario de un bien dentro del área protegida Península de Magallanes mediante la identificación precisa de las restricciones administrativas necesarias para proteger el ambiente, hacen imposible el acceso a dicha información impidiendo, de ese modo, el uso y la disposición legítima de la propiedad tal como ella es regulada por el Código Civil y Comercial de manera uniforme en todo el territorio de la Nación y asegurada para todos los habitantes por la Constitución Nacional (artículos 14 y 17).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

12) Que, corresponde establecer respecto de cada uno de los daños denunciados en la demanda si ellos se encuentran probados, si han sido consecuencia de la conducta irregular de la Provincia de Santa Cruz y en qué medida deben ser reparados por la demandada.

A tal fin, corresponde señalar que los daños provocados a la actora por la conducta de la demandada tienen como base el hecho no controvertido de que la firma Coihue S.R.L. es la propietaria de dos inmuebles ubicados dentro del área protegida Península de Magallanes, en el sector que primero fue declarado "reserva" y, posteriormente, "parque" provincial.

También cabe tomar en consideración la frustración de los intentos puestos en acto por la actora para concretar alguna forma de explotación económica de sus terrenos, lo cual ha quedado demostrado con la prueba documental y testimonial producidas, de la que surgen los diversos proyectos elaborados, uno de los cuales fue incluso puesto en conocimiento de las autoridades (cfr. Nota de fecha 3 de junio de 1998, acompañada a fs. 78, apartado 1.a, punto "m" y declaraciones de fs. 192, 195 y 608).

13) Que la actora menciona en primer lugar los **gastos** incurridos para el relevamiento planialtimétrico llevado a cabo para explotar los inmuebles, los cuales deben ser indemnizados pues se trata de un estudio que no tiene sentido llevar a cabo si no es para establecer qué tipo de actividades pueden

realizarse en ese terreno. Asimismo, pide se la indemnice por los gastos vinculados con los proyectos para la construcción y explotación de un hotel en el predio. En relación con este rubro, la pretensión es procedente porque se trata de gastos que fueron incurridos en el contexto de la incertidumbre normativa producida por las continuas prórrogas para establecer el régimen de usos permitidos, es decir, bajo la expectativa fundada de que en algún momento podría llevarse a cabo alguna actividad rentable que le permitiese recuperar estos gastos, expectativa que fue frustrada por la ya descripta falta de cuidado y diligencia con que obraron las autoridades provinciales. Por lo dicho, este rubro será admitido por el valor reclamado de \$ 240.000 (cfr. fs. 72), dado que la prueba documental producida no ha sido objeto de un cuestionamiento concreto por parte de la demandada y la pericia contable consigna que se trata de una suma razonable en función de los gastos denunciados.

La actora también solicita que se la indemnice por la disminución del **valor de venta** de los inmuebles la que sería del 75%, de acuerdo con las conclusiones de la tasación pericial cumplida en autos (cfr. fs. 635/636). La reducción del precio venal de los inmuebles, según lo denunciado por la actora en su demanda y por el perito tasador en su informe, sería una consecuencia de las restricciones establecidas por la provincia demandada para realizar cualquier explotación en ellos, restricciones que subsisten por la omisión de sancionar el plan de manejo del territorio en el cual se establecerán las



Corte Suprema de Justicia de la Nación

condiciones bajo las cuales los inmuebles pueden ser aplicados a una actividad productiva. Por lo tanto, de acuerdo con la posición asumida por la misma actora, la disminución del precio por la cual reclama reviste carácter transitorio y no habría de permanecer una vez dictado el plan de manejo, es decir, una vez removidos los obstáculos para utilizar los terrenos como bienes de capital. Esto último es precisamente lo que pretende la misma actora al incluir en la demanda una pretensión declarativa de inconstitucionalidad de las normas provinciales, punto que será considerado más adelante. Por consiguiente, admitir este rubro indemnizatorio llevaría a un enriquecimiento impropio de la actora que percibiría el 75% del valor de venta de los inmuebles y, al mismo tiempo, mantendría su derecho de dominio sobre tales bienes.

También se reclama en la demanda el equivalente al 10% de la renta acumulada que hubiera generado el hotel proyectado entre el año 1998 y el año 2004 en que se inició la demanda y, además, sobre este monto así determinado, reclama el 40% en concepto de pérdida de chance por no haber podido aprovechar el incremento del turismo en los años previos al inicio de la demanda. Sin embargo, la actora no es terminante en cuanto a si tales rubros corresponden al concepto de lucro cesante o de pérdida de chance. La prueba pericial realizada en autos (fs. 502/507) establece que la explotación del hotel proyectada habría arrojado un resultado neto acumulado para el período 1998-2004 de \$ 64.260.799. Aclara el perito que no es de

su incumbencia determinar si corresponde encuadrar esta suma bajo el concepto de lucro cesante o de pérdida de chance. De todos modos, puntualiza que, en la medida que el informe fue realizado a valores actuales (10 de octubre de 2008, fojas 506 vta.), en caso de tomarse la estimación practicada en su informe, no correspondería adicionar nada por pérdida de chance.

La obligación de indemnizar el **lucro cesante** presupone que el reclamante se ha visto impedido de obtener ganancias ciertas y determinadas provenientes de una actividad lucrativa que se vio interrumpida o alterada por el hecho dañoso. Sin embargo, la actividad de hotelería, es decir, el factor generador de las ganancias nunca se concretó ni tuvo más realidad que la propia de todo proyecto. Es por este motivo, que la misma actora pondera su pretensión reclamando solamente el 10% del total acumulado (cfr. fs. 74 vta.). Esta circunstancia, impide afirmar que se trata de ingresos *ciertos* (cfr. Fallos: 338:1477) que la actora estaba en condiciones de percibir, pero que se vio impedida de hacerlo por causa de la conducta dañosa de la demandada.

Sin embargo, sí resulta indiscutible que la actora tenía una oportunidad de obtener ganancias con la explotación de sus terrenos que se vio eliminada por el bloqueo total establecido en la ley 2316 y siguientes. Esa oportunidad de realizar una actividad lucrativa es en sí misma un valor cuya pérdida, bajo el concepto de **pérdida de chance**, ha sido admitida como un daño resarcible (cfr. Fallos: 321:542). Como se trata de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

compensar la pérdida de ganancias probables, pero no ciertas en el sentido antes indicado, la cuantificación de este rubro debe hacerse mediante la ponderación del volumen de esas ganancias esperadas de acuerdo con una cierta probabilidad. Por lo demás, sería contrario al concepto de "chance" y a lo dicho antes respecto del lucro cesante considerar que la actividad lucrativa y las ganancias que esta devengaría tenían una probabilidad igual a uno, es decir, que eran cien por ciento seguras. En tales condiciones, el reclamo del 10% del resultado neto del negocio frustrado se ajusta más a este concepto que al de lucro cesante y en estos términos será admitido por un total de \$ 6.426.080, con más los intereses que se devengarán desde el 10 de octubre de 2008, fecha de la estimación pericial a valores que eran actuales a ese momento.

En atención a la regla que esta Corte ha seguido de modo invariable, no corresponde reconocer a las personas jurídicas un daño extrapatrimonial que pueda ser indemnizado bajo la categoría de **daño moral** (cfr. Fallos: 313:284; 315:2607 y "Santa Fe, Provincia de", Fallos: 325:1761). Por esta razón, tampoco corresponde admitir lo reclamado por este concepto.

14) Que los intereses correspondientes al reclamo en concepto de daño emergente (compensación de gastos en estudios, proyectos y asesoramiento) se deberán calcular desde el 10 de junio de 1993 hasta el efectivo pago. En relación con la suma reconocida en concepto de pérdida de chance, los accesorios deberán calcularse a partir del 10 de octubre de 2008. En ambos

casos, el cálculo deberá hacerse mediante la utilización de la tasa pasiva promedio que publica el Banco Central de la República Argentina (Fallos: 326:1299, disidencia parcial de los jueces Nazareno, Fayt y Maqueda y causas CSJ 457/1998 (34-S)/CS1 "Serenar S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ daños y perjuicios", sentencia del 19 de agosto de 2004; CSJ 103/1999 (35-R)/CS1 "Roque Reymundo e Hijos S.A.C.I.F.A.I. c/ San Luis, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios", pronunciamiento del 7 de junio de 2005; y "Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército)" -Fallos: 333:31-).

15) Que, por las mismas razones desarrolladas anteriormente y las demás vertidas en CSJ 2511/2005 (41-A)/CS1 "Apen Aike S.A. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", voto del juez Rosenkrantz, sentencia del día de la fecha, corresponde hacer lugar a la demanda en lo concerniente a la pretensión de carácter declarativo que también integra el objeto del proceso. Como lo ha resuelto esta Corte en numerosas ocasiones, este tipo de acciones tienen una finalidad prospectiva: la de precaver aquellos perjuicios derivados de la aplicación de las normas impugnadas y fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en conflicto (Fallos: 311:421; 318:30; 323:1206; 327:1034 y 331:2178, entre muchos otros).

De tal manera, corresponde declarar que la prohibición de hacer subdivisiones, proyectos de desarrollo o "...cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las



Corte Suprema de Justicia de la Nación

tierras" (vigente al momento de iniciarse las presentes actuaciones, entre otras, por la ley 2492 y en la disposición 6/2004 del Consejo Agrario) constituye una vulneración inconstitucional de los derechos de propiedad de la parte actora. Por lo tanto, el cumplimiento de tales prohibiciones, previstas en las normas citadas o en cualquier otra que las sustituya, no podrá serle exigido hasta que la Provincia de Santa Cruz establezca el régimen definitivo de restricciones al dominio aplicable a los inmuebles privados ubicados dentro del Parque Provincial Península de Magallanes. Durante el mismo lapso, tampoco resultará exigible a la demandante la disposición 6/2004 en cuanto le impide ofrecer todo tipo de servicios al turismo.

Si bien el plazo transcurrido ha sido más que suficiente para que las autoridades provinciales adoptasen el llamado "plan de manejo", es decir, un régimen definitivo y razonable de limitaciones al dominio dentro del parque, resulta prudente abrir un breve e improrrogable período posterior al presente fallo dentro del cual la parte demandada tenga la posibilidad de adoptar esa medida, ello para no menoscabar su legítimo propósito de preservar el ambiente. A tal fin, resulta apropiado disponer que la presente sentencia tendrá plena efectividad una vez transcurrido el plazo de ciento veinte (120) días corridos, el que comenzará a computarse con la notificación del fallo a la parte demandada.

16) Que los tres jueces firmantes de los dos votos que concurren a formar la sentencia del Tribunal, más allá de los distintos fundamentos desarrollados, comparten el mismo juicio sobre la trascendencia del pronunciamiento que hoy se dicta. Los hechos del caso han puesto en evidencia el desapego hacia las formas bajo las cuales, de acuerdo con la Constitución Nacional, debe articularse la defensa del ambiente –cuya importancia ha sido puesta de resalto– con el derecho a usar y disponer de la propiedad. Los límites a este derecho establecidos en la Constitución, que van desde la reglamentación razonable hasta la expropiación, abren un campo de posibilidades válidas dentro del cual debe trazarse toda política pública sin alterar el contenido más esencial del derecho de propiedad. Por esa razón, la provincia es responsable por haber violado de modo ilícito el derecho de propiedad. Lo que hoy se resuelve, entonces, no es más que la necesaria consecuencia del camino que ha trazado el pueblo argentino en la búsqueda del bienestar general y los demás bienes trascendentes mencionados en el Preámbulo. En ese camino no hay fines que justifiquen el abandono de la Constitución.

Por todo lo expuesto, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal ante la Corte, se resuelve:

1. Hacer lugar a la demanda promovida por la parte actora y declarar la invalidez de las prohibiciones establecidas en la ley 2492 (y sus antecesoras) y la disposición 6/2004 del Consejo Agrario.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

2. Intimar a la Provincia de Santa Cruz a fin de que en el plazo de 120 (ciento veinte) días dicte un Plan de Manejo (artículo 23 de la ley 3466 y concordantes); transcurrido ese plazo sin que la provincia adopte el respectivo Plan de Manejo, no le serán oponibles a la actora las prohibiciones establecidas en la ley 2492, tampoco las previstas en la disposición 6/2004 del Consejo Agrario Provincial y cualquier otra norma que las sustituya.

3. Condenar a la Provincia de Santa Cruz a pagar la suma de \$ 240.000 en concepto de daño emergente y la de \$ 6.426.080 a título de pérdida de chance, con más los intereses, que se deben computar a la tasa pasiva promedio del Banco Central de la República Argentina. Los accesorios se deberán calcular: a) con relación a los gastos por la realización de estudios desde el 10 de junio de 1993 hasta su efectivo pago; y b) en punto al reconocimiento de la "pérdida de chance", se deben calcular desde el 10 de octubre de 2008 (fecha de presentación del informe pericial que consigna valores actuales a esa fecha) hasta su efectivo pago.

4. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación, y en su oportunidad, archívese.

Nombre del actor: **Coihue S.R.L.**

Nombre del demandado: **Provincia de Santa Cruz.**

Profesionales intervinientes: **Dres. Carlos Alberto Bacqué, Gastón Emilio Yaryura Tobías y Francisco Tobías Lynch y Liliana B. Díaz, Carlos Sánchez Herrera, Iván Fernando Saldivia, Carlos Javier Ramos, Fiscal de Estado.**

Ministerio Público: **Dra. Laura Monti.**