

POTESTADES PROVINCIALES SOBRE EL DOMINIO DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA EMISIÓN DE CRÉDITO INTERNACIONAL EN ARGENTINA. ANÁLISIS DE SUS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

Franchi Valentina

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Alcides Bazza (codirector)

Ciencias Sociales

Palabras claves: dominio originario, dominio eminente, jurisdicción.

INTRODUCCIÓN

Los recursos naturales en la última reforma constitucional.

La regulación de los recursos naturales no había sido atendida por la Constitución de 1853. Por primera vez, la Constitución de 1949, con vigencia hasta 1956, reconoció al Estado nacional la propiedad sobre diversos recursos naturales.

En la reforma constitucional de 1994, bajo la premisa de fortalecer el sistema federal, se estableció por el artículo 124 segundo párrafo, que les corresponde a las provincias el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio. Asimismo, en las reformas de las constituciones provinciales que tuvieron lugar luego de 1994 se introdujo la misma expresión para reconocer los recursos naturales como propios. Sin embargo, a treinta años de la reforma constitucional, el esclarecimiento del término “dominio originario” continúa siendo una deuda pendiente, principalmente, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que aún no le ha dado contenido a este término tan enigmático.

Desde luego, el tema cobra importancia dado que los recursos naturales constituyen una importante fuente financiera para las provincias argentinas y, más aun, en el contexto económico y político internacional que brinda oportunidades para que las economías regionales argentinas desempeñen un papel destacado.

La región de la Patagonia presenta un gran potencial para la explotación de hidrocarburos como petróleo y gas natural. Asimismo, la explotación de fuentes alternativas de energías se vuelve relevante en el noroeste del país por su potencial geológico en minerales como cobre, oro, plata y, particularmente, litio. Sin embargo, la dinámica federal actual presenta obstáculos significativos para aprovechar el potencial hidrocarburífero y minero del país. En algunos casos, hubo iniciativas provinciales que no contaron con el respaldo del gobierno nacional. En otras situaciones, las iniciativas nacionales fueron vetadas por las provincias. Por tanto, surgen incertidumbres respecto al alcance y los límites de las facultades reconocidas por el artículo 124 de la Constitución Nacional.

OBJETIVOS

El objetivo es analizar las problemáticas jurídico-institucionales que derivan de la atribución por la Constitución nacional del dominio originario de los recursos naturales a las provincias argentinas. Primordialmente, identificar los fundamentos de la redacción actual y las críticas formuladas en relación a esta.

Proyecto acreditado: Reglas fiscales y la sustentabilidad de las finanzas públicas provinciales (CAI+D).

Año convocatoria: 2020

Organismo financiador: Universidad Nacional del Litoral

Director: Luciano Carlos Rezzoagli

Codirector: Alcides Bazza

METODOLOGÍA

La estrategia metodológica es de carácter cualitativo y se sustenta en la revisión exhaustiva de: (i) normativa constitucional; (ii) debates sostenidos en las sesiones de la convención constituyente de 1994, disponibles en el Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente; (iii) aportes de la doctrina constitucional y particularmente del derecho administrativo; (iv) jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Diferencias entre dominio y jurisdicción.

Existe un gran consenso en la doctrina y la jurisprudencia en cuanto a que dominio no implica jurisdicción, pudiendo haber titulares diferenciados para uno y otro caso. Así lo sostuvo la Corte Suprema de Justicia de la Nación en “Marconetti”, “Provincia de Buenos Aires c/ Nación Argentina” y “Chevron San Jorge SRL”. En el mismo sentido se han expresado autores como Sacristán y De la Riva siguiendo la definición de Frías al indicar que el dominio se ejerce sobre las cosas mientras que la jurisdicción sobre las relaciones, pudiendo estas últimas referir al uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Sin embargo, el hecho de que el artículo 124 de la Constitución Nacional sólo refiera al dominio y no haga referencia a la jurisdicción no debe entenderse como una sustracción para las Provincias; por el contrario, debemos recorrer el resto de las cláusulas constitucionales para identificar qué materias han delegado las Provincias al Estado nacional y cuales han sido retenidas por aquellas, siendo la materia ambiental una cuestión paradigmática a la luz del art. 41 de nuestra Carta Magna que establece la competencia nacional para dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, y a las provincias, las necesarias para complementarlas.

El artículo 124 como derecho *ex novo*.

El empleo del término “originario” conlleva a entender que el dominio de las Provincias argentinas no reconoce la existencia de dueño anterior y que no se trata, por tanto, de un derecho derivado.

Sin embargo, en el fallo “Administración de Parques Nacionales c. Provincia de Misiones s/acción declarativa de inconstitucionalidad” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2017), este tribunal ha señalado que “el citado precepto no puede ser interpretado con una amplitud tal que implique negar el derecho real de dominio a quienes tienen el carácter de titulares de bienes inmuebles al tiempo de sancionarse la reforma del año 1994, ni tampoco para incidir en los límites de un establecimiento de utilidad nacional, fijados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de esta reforma”. Por lo tanto, la calificación de originario, como derecho *ex novo*, no implica suprimir o limitar derechos precedentes.

Dominio originario como potestad. Equiparación con dominio eminente.

Encontramos voces de la doctrina administrativista que ubican a la categoría de “dominio originario” dentro de la figura de “dominio eminente”, propia del Derecho Romano que ha sido utilizada para fundamentar atribuciones exclusivas del Estado, como las potestades tributarias y expropiatorias. Vélez Sarsfield, en la nota al artículo 2507 del Código Civil, hizo alusión a esta expresión como el poder reglamentario general del Estado respecto del derecho de propiedad.

En primer lugar, Estela Sacristan sostiene una tesis que propone una equiparación lisa y llana de dominio originario y dominio eminente. Entiende que esta teoría permitiría superar las asimetrías terminológicas entre la Constitución Nacional y muchas constituciones provinciales que ya hacían alusión al “dominio eminente” previo a la reforma de 1994.

Por su parte, Juan Carlos Cassagne entiende que el “dominio originario” se traduce en el no reconocimiento de un dueño anterior; mientras que el “dominio eminente” podría caracterizarse como aquella tutela que ejerce el Estado sobre todas las cosas ubicadas en su territorio y que sustenta sus facultades de legislación, control y jurisdicción. Para el autor, ambos títulos son atributos de la soberanía y por tanto equiparables.

Afinidad con el Derecho de Minería.

En el marco de las sesiones que tuvieron lugar en la reforma constitucional del año 1994, algunos convencionales remitieron a la legislación minera, que desde el año 1886 reconoce el dominio originario del Estado sobre las minas. De esta forma, podríamos estar frente a una suerte de importación del concepto del Código de Minería.

En consecuencia, de seguir esta tesis, nos encontraríamos en el campo del dominio privado del Estado, el cual permite establecer una propiedad particular a través de una concesión legal, algo muy diferente a las concesiones administrativas que pueden otorgarse únicamente sobre los bienes que integran el dominio público. A través del acto de concesión, el Estado no se desprende de su dominio originario, sino que lo mantiene y puede recuperarlo si el propietario particular incumple con las obligaciones que impone el Código de Minería.

A su vez, la asignación de la propiedad de las minas al Estado, particularmente a su dominio privado, obedece a la tesis del dominio regaliano. En consecuencia, se trata, una vez más, de una expresión del dominio eminente.

Dominio originario como categoría sui generis.

Por otro lado, Ignacio De la Riva sostiene que “dominio originario” constituye una categoría autónoma que no sería equiparable al dominio eminente puesto que este último no consiste en un dominio, propiamente, sino en un poder abstracto, genérico y no limitado a bienes particulares, que alcanza a todos los bienes, sean o no de titularidad estatal. Al caracterizarlo como un título sui generis, entiende que comparte los caracteres propios del dominio público como son la inalienabilidad y la imprescriptibilidad y por otro lado, al igual que el dominio eminente, se ejerce dentro del ámbito de jurisdicción territorial de su titular.

CONCLUSIONES

Los convencionales de la reforma de 1994 introdujeron un término confuso que, aun indagando en los razonamientos de aquellas sesiones, no logra definirse.

De las posiciones de la doctrina abordadas en los párrafos precedentes, se observa que todas ellas encuentran su fundamento último en el dominio eminente.

Sin embargo, el dominio eminente del Estado se manifiesta tanto en el dominio público, al tomar la decisión por vía legal de sustraer determinados bienes del comercio; como también así en el dominio privado, tal como sucede con las minas, las cuales pertenecen al Estado pero que se caracterizan por un particular sistema de concesión legal. En efecto, circunscribir al dominio originario como una expresión del dominio eminente no aporta una solución a nivel conceptual.

A nivel práctico, sólo la caracterización como bienes de dominio público o privado del Estado traería aparejada la aplicación de diferentes regímenes jurídicos. Actualmente, el Código Civil y Comercial contiene en el artículo 235 un catálogo de bienes que integran el dominio público como son el mar territorial, las aguas interiores, los ríos, las aguas subterráneas, el espacio aéreo. Seguidamente, en el artículo 236, enumera los bienes que integran el dominio privado del Estado, entre los que se mencionan las minas de plata, oro, cobre, piedras preciosas, sustancias fósiles y toda otra de interés similar.

En efecto, la identificación de estos posicionamientos de la doctrina constituye un presupuesto para avanzar en el análisis de la jurisprudencia reciente, tanto de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como de los máximos tribunales de las diferentes provincias argentinas que han atendido casos controvertidos como el de la papelera Botnia en la provincia de Entre Ríos, el Salar del Hombre Muerto en Catamarca y la exploración de petróleo off shore en el mar territorial en las costas de la Provincia de Buenos Aires.

BIBLIOGRAFIA BASICA

Cassagne, J. 2007. El artículo 124 de la Constitución y el dominio originario. LA LEY, pp. 117-125.

Cuadros, O. 2018. Administración y mercado. Dominio y contratos del Estado. Regulación de los derechos de propiedad. ASTREA. Buenos Aires, pp. 33-38.

De la Riva, I. 2022. El enigmático dominio originario de los recursos naturales del artículo 124 de la Constitución de la Nación Argentina. Aportes para su esclarecimiento. Revista de Derecho Administrativo Económico, pp. 163-191.

De la Riva, I. 2018. ¿Qué dominio originario? Definir su alcance sigue siendo una asignatura pendiente. Comentario al fallo “Administración de Parques Nacionales c. Misiones s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” de la Corte Suprema. El Derecho – Revista de Derecho Administrativo, pp. 1-6.

Frías, P. 2008. El proceso federal argentino, su situación actual. Autonomía y dependencia. En: Hernández, Antonio M. [coord.]. Derecho Público Provincial. Lexis Nexis. Buenos Aires, pp. 111-129.

González Moras, J. 2008. El régimen dominial del Estado y los recursos naturales. RAP, N° 374, pp. 17-36.

Sacristán, E. 2019. Los recursos naturales en la Constitución Nacional argentina: La cuestión del dominio originario. Revista de Derecho Administrativo Económico, pp. 111-139.