



ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHUBUT

Al Señor Ministro
Coordinador de Gabinete
Cr. Pablo S. KORN.-

Ref. Expte. Nro. 712/11 MCG

Vienen a esta Asesoría General de Gobierno las actuaciones referenciadas, en relación a la consulta realizada y opinión legal requerida respecto a la problemática planteada en relación al recurso natural bosque ubicado dentro de los ejidos municipales, y la superposición o conflicto de competencias, jurisdicción y legislación.-

El primer precepto que debe traerse a estudio para formular una respuesta y por su más elevada jerarquía normativa, es el art. 105° de la Constitución Provincial.-

Esa norma reza en lo pertinente: “El Bosque Nativo es de dominio de la Provincia. Su aprovechamiento, defensa, mejoramiento y ampliación se rigen por las normas que dictan los Poderes Públicos Provinciales... El Estado determina el aprovechamiento racional del recurso y ejerce a tal efecto las facultades inherentes al poder de policía”.-

De igual manera, resultan aplicables al tópico en examen, los arts. 99, 241, cdtes. de la Constitución Provincial, Art. 124 in fine de la Constitución Nacional, Leyes Nacionales N° 13.273, N° 25.080, N° 26.331, Leyes Provinciales XVII N° 2 (Antes 124), IX N° 33 (Antes 3944), XVII N° 61 (Antes 4580), XVII N° 91, XVII N° 14, XVII N° 41, XVII N° 43, XVII N° 92, XVI N° 1 (Antes 226); Decretos Provinciales N° 712/04, 764/04, N° 74/05, entre otras normas.-

El art. 241° de la Constitución Provincial, reza también que “Corresponden a los Municipios todas las tierras fiscales situadas dentro de sus respectivos límites, salvo las destinadas por la Provincia a un uso determinado y los que el



ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHUBUT

Estado Nacional o Provincial adquieran a título privado. Sin perjuicio del dominio del Estado Federal o Provincial, los Municipios retienen la jurisdicción sobre lugares situados en sus ejidos en materia de interés local y conservan los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional o provincial en tanto no interfieran sus fines específicos”.-

Coincidentemente, la Ley XVI N° 1 (Antes Ley 226) declaró incorporadas al dominio de las Corporaciones Municipales las tierras fiscales situadas dentro de su jurisdicción, sin necesidad de acto formal alguno por parte de la Provincia.-

Establecido el marco legal que fija la Carta Magna Provincial y las normas invocadas, iniciaremos el análisis e interpretación de los alcances de dicho precepto y la problemática que despierta.-

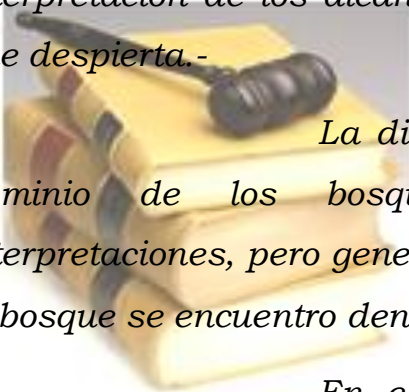
La diáfana claridad del art. 105° respecto al dominio de los bosques nativos, no permite distintas interpretaciones, pero genera un conflicto interjurisdiccional, cuando el bosque se encuentre dentro del ejido municipal.-

En esa inteligencia, debo adelantar que se descarta la posibilidad de distinguir entre la propiedad del suelo y la del vuelo; como lo sostienen diversos dictámenes que anteceden y se expiden sobre la cuestión en examen.-

El derecho real de superficie no se encuentra previsto en nuestra legislación; y el de Superficie Forestal no fue incorporado a nuestro Código Civil sino hasta el año 2001; tras la sanción de la Ley 25.509.-

Ergo, siendo que el dictado de la Legislación Civil corresponde al Congreso de la Nación; por cuanto constituye esta una facultad delegada por las Provincias, no puede suponerse que la Constitución Provincial, ha establecido tras la reforma del año 1994 un nuevo derecho real en el ámbito provincial.

Corresponde entonces interpretar la definición y el alcance del art. 105° de la Constitución Provincial, la cual se



AGG



ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHUBUT

ajusta entonces a las disposiciones contenidas en el Capítulo V de ese alto cuerpo, que declama respecto los Recursos Naturales.-

Esa declaración, en igual sentido a lo preceptuado por el art. 124 in fine de la Constitución Nacional, como el art. 99 de la Constitución Provincial, declara como de dominio público al bosque nativo, indicando que su aprovechamiento, defensa, mejora y ampliación se rigen por las normas que dictan los Poderes Públicos Provinciales.-

Cuando las Constituciones Nacional y Provincial refieren al término “dominio”; refieren al dominio público que difiere inveteradamente del dominio privado.-

En el caso del Bosque Nativo, y como recurso natural, pertenece al dominio público (art. 124 C.N, 99 y 105 CPCh) de la Provincia del Chubut; es decir, se encuentra o forma parte de ese conjunto de bienes que se halla sometido a un régimen jurídico especial. (Marienhoff, Miguel “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo V; pag. 39).-

Resulta ajeno a ello la titularidad de dominio del inmueble al cual por accesión pertenece el bosque nativo. No debe resultar confundido el concepto de naturaleza civil. “El Dominio Público no es una institución de naturaleza civil: es de derecho público, y más concretamente “administrativo”. Si el Código Civil hace referencia al dominio público no es para atribuirle naturaleza civil. Cuando dicho Código establece que cosas pertenecen al dominio público y cuales al dominio privado, lo hace al solo y único efecto de deslindar ambos tipos de dominio, estableciendo así la distinción o clasificación básica en la condición legal o naturaleza jurídica de las cosas, materia que, por pertenecer a la legislación sustantiva, es propia del Código Civil” (aut. y ob. cit, pág. 99).-

En el caso que nos ocupa, los arts 124° de la C.N. y 105° de la CPCh, declaran de dominio de la Provincia del Chubut al bosque nativo; esto no incluye al inmueble del cual forman parte por accesión.-



ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHUBUT

En ese sentido, en una licencia dialéctica, me permito observar la existencia de legislación de menor categoría o jerarquía normativa a las normas que declaran la afectación al dominio público, que pretenden extender el alcance del concepto de bosque nativo a cosas muebles e inmuebles. Normativa cuya dudosa validez requiere ser objeto de revisión, máxime cuando en la etapa de reglamentación se afecta el espíritu de la ley, avanzando sobre cosas que no pertenecen al dominio público, por resultar de las personas jurídicas públicas como lo son los Municipios de nuestra Provincia. (véase verbigracia arts. 2º y el actualmente derogado art. 4º del Dto. 712/04).-

En ese sentido, corresponde recordar que los principios del derecho privado solo serán aplicados cuando se adecuen o ajusten a la materia del dominio público.

Citando nuevamente al maestro Marienhoff, “Si se observan los bienes muebles integrantes del dominio público, fácilmente se comprueba que, junto a los bienes principales, suele haber “accesorios”. El Régimen legal de las cosas accesorias de inmuebles dominiales presenta analogías con el de las cosas principales y accesorias del derecho privado; pero la aplicación de los principios del derecho privado solo será pertinente cuando lo consientan los principios del derecho Administrativo aplicables en la materia de dominio público. Por eso es que si bien en derecho privado las cosas accesorias participan de la condición legal de la cosa principal a que acceden, en derecho administrativo no siempre ocurre así” (ob. cit. Pag. 103).-

La mayoría de la doctrina argentina recepta el criterio amplio que interpreta que las cosas muebles, inmuebles y derechos pueden ser objeto y ostentar el carácter de dominio público.-

En ese sentido, y luego del año 1994, la Constitución Nacional y Provincial establecen con absoluta claridad que los recursos naturales existentes en su territorio, corresponden a las provincias. Concretamente, en las normas de la constitución



ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHUBUT

local citadas repetidamente, se establece el mismo temperamento, declarando de dominio provincial al bosque nativo, en cuanto resulta este el t3pico que nos interesa.-

Fecho, siendo que la afectaci3n al dominio p3blico corresponde a normas de las m3s alta jerarqu3a legislativa, y que versa exclusivamente sobre el bosque nativo; y siendo que a3n resultando cosas de naturaleza mueble que acceden al inmueble donde se sit3an, sin hesitaci3n puede afirmarse que ante la falta de afectaci3n de la cosa principal al dominio p3blico, no puede interpretarse a 3sta comprendida dentro de esa naturaleza; por cuanto esa afectaci3n solo puede efectivizarse mediante un acto legislativo expreso.-

Descartado entonces de la afectaci3n p3blica el inmueble sobre el cual se ubica el bosque nativo, no puede existir duda sobre la exclusiva jurisdicci3n de la comuna local sobre cuyo ejido se encuentren situados esos inmuebles.-

Ello as3, por cuanto como refieren las normas invocadas, a los Municipios corresponden todas las tierras fiscales situadas dentro de sus respectivos l3mites, salvo las destinadas por la Provincia a un uso determinado y las que el Estado Nacional o Provincial adquieran a t3tulo privado.- (art. 241º CPCCh y leyes concordantes.)

En conclusi3n, dentro de los ejidos es cada Municipio quien ejerce la jurisdicci3n sobre los inmuebles all3 situados, sean estos de particulares, de la propia comuna, o del Estado Nacional o Provincial cuando actuasen como sujetos de derecho privado; mas el Estado Provincial ha declarado por norma del m3s alto grado su dominio sobre el bosque nativo que accede a los mismos; sobre los cuales dicta las normas que establecen su aprovechamiento, defensa, mejora y ampliaci3n; regulando su aprovechamiento racional y ejerciendo las facultades inherentes al poder de polic3a.-

En conclusi3n, se sugiere –salvo su mejor criterio- el dictado de un acto administrativo que de acuerdo a las pautas expuestas, establezca con precisi3n el



ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHUBUT

ámbito de competencia de la autoridad de aplicación provincial, el concepto y alcance de la definición de bosque nativo, y la derogación de las normas reglamentarias que pudieran oponerse a la legislación de superior jerarquía citada; a los efectos de componer el conflicto que motivara el presente pronunciamiento legal.-

Es cuanto opino.-



AGG

NOTA N° /11-AGG.-



ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO
Luis Costa N° 55 Rawson (9103) CHUBUT
ARGENTINA
TEL. (02965) 480-272 / 253
agg@chubut.gov.ar