

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 8 de septiembre de 2003.

Vistos los autos: "Total Austral S.A. c/ Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Provincia de s/ acción declarativa" de los que

Resulta:

I) A fs. 558/578 se presenta Total Austral S.A. e inicia una demanda declarativa contra la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur por medio de la cual pretende que se disipe el estado de incertidumbre respecto al alcance de la jurisdicción provincial sobre yacimientos de hidrocarburos situados en el mar territorial, fuera de la línea de tres millas marinas contadas desde las líneas de base establecidas por la ley 23.968, en relación a los ejercicios fiscales de los años 1991, 1992, 1993 y al mes de enero de 1994. Solicita, asimismo, la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 2 y 81 de la Constitución de esa provincia que pretenden extender el territorio provincial más allá de los límites que fueron fijados por la legislación federal en la materia.

Dice que conjuntamente con las empresas Wintershall Energía S.A. (ex Dominex Argentina S.A.) y Pan American Sur S.R.L. (ex Bidas Austral S.A.), es concesionaria, desde el 16 de febrero de 1994, de la explotación de hidrocarburos en el lote "Hidra" ubicado a unos 12,8 km de la costa de la Isla Grande de Tierra del Fuego, en las cercanías de la estancia Río Cullen. Esa distancia, medida en millas marinas, equivale a 7 millas.

Relata que el 23 de diciembre de 1996 la Dirección General de Rentas de la demandada determinó de oficio una supuesta diferencia en el impuesto a los ingresos brutos por los anticipos del período marzo 1991 - diciembre 1992, fun-

dándose para ello en la presunta jurisdicción provincial sobre los espacios marítimos en los cuales se asienta el yacimiento mencionado. Expresa que recurrió ese acto administrativo pero sin éxito, por lo que interpuso un recurso de apelación ante el Ministerio de Obras y Servicios Públicos que se encontraba pendiente de decisión al tiempo de iniciarse esta demanda.

Recuerda que la ley 23.775 declaró provincia al entonces Territorio de Tierra del Fuego y fijó sus límites (art. 1°). Sin embargo —agrega— el Poder Ejecutivo Nacional observó la parte pertinente del artículo citado y promulgó la ley sin el texto que se refería a aquellos límites. De esa manera, la extensión de la nueva provincia venía a coincidir con la del anterior territorio fijada por el decreto-ley 2191/57, el cual no contenía mención alguna al mar territorial o a la plataforma continental. Sin embargo, reconoce que al adquirir el ex territorio el status de provincia resultó aplicable a su respecto la ley 18.502, que otorgaba a esas unidades políticas jurisdicción sobre las zonas marítimas hasta una distancia de tres millas marinas medidas desde la línea de las más bajas mareas o, a partir del dictado de la ley 23.968, desde las líneas de base allí definidas.

Sostiene que no existen normas de rango constitucional que atribuyan a las provincias dominio o jurisdicción alguna sobre el mar territorial o plataforma submarina, ya que la legislación por la que la Nación ejerció su facultad para fijar los límites les otorgó una jurisdicción restringida tales como el texto original del Código Civil o la ley 18.502. Respecto a esta última, afirma que las leyes posteriores (23.968, 24.145, 24.543 y 24.922) no innovaron respecto de sus disposiciones en la materia. Indica también que la provincia carece de dominio originario sobre el mar territorial o la plataforma submarina y que su carácter de archipiélago no

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

altera el reparto de jurisdicciones. Cita jurisprudencia y legislación de los Estados Unidos de Norteamérica, Méjico y Brasil.

A fs. 589/594 amplía la demanda a fin de que se disipe la incertidumbre respecto del alcance de la jurisdicción tributaria provincial en los espejos de agua ubicados en la zona de la Bahía de San Sebastián y el norte de la Isla Grande, desde Cabo Espíritu Santo hasta Punta Arenas, los cuales se encuentran fuera de la franja de tres millas marinas contadas desde las líneas de base establecidas por la ley 23.968. En ese aspecto, destaca que la resolución 227/00 de la Dirección Provincial de Puertos fijó los límites y estableció tasas para las embarcaciones del tipo buques tanques y de carga general y buques de apoyo "supplies" que operen en esas zonas. Entiende que la nueva cuestión persigue el mismo fin que la planteada a fs. 558/578 pues en ambos casos el debate se circunscribe al alcance jurisdiccional de la provincia sobre su litoral marítimo.

II) A fs. 694/816 contesta la demandada. En primer lugar, consiente la distancia de 7 millas alegada por la actora respecto del punto de extracción de los hidrocarburos del lote "Hidra" (fs. 700, segundo párrafo).

Reconoce que el tema central de la controversia consiste en determinar cuál es el límite territorial en lo que respecta al mar que la circunda, para lo que considera necesario distinguir el reclamo fiscal en dos períodos: el correspondiente al tiempo en que era territorio nacional (1991 al 9 de enero de 1992) y el que comenzó en la fecha de asunción de las nuevas autoridades provinciales (10 de enero de 1992 al 31 de enero de 1994).

Respecto del primero, afirma que los territorios nacionales constituían únicamente divisiones territoriales

administrativas del Estado Federal y, por ende, tanto sus límites como la competencia de los funcionarios que en ellos se desempeñaban revestían el mismo carácter. De ahí que si el territorio era parte del todo (Estado Nacional), sus límites son precisamente los de éste y alcanzan al punto de extracción de los hidrocarburos.

Agrega que los impuestos no abonados por la actora con anterioridad al 10 de enero de 1992 pertenecían al Estado Nacional, el que los cedió a la provincia mediante el convenio interestadual del 9 de octubre de 1996 ratificado por la ley provincial 365 y el decreto nacional 9/97.

Respecto del segundo período admite, en primer lugar, que el Congreso Nacional puede válidamente restringir el dominio y la jurisdicción marítima provinciales como sucedió con el dictado de la ley 18.502. Pero entiende que ese texto legal ha sido implícitamente derogado por la suscripción por la República Argentina, el 5 de octubre de 1984, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En efecto —sostiene—, la citada convención otorga a todo Estado el derecho a establecer su mar territorial hasta un límite de 12 millas marinas medidas a partir de las líneas de base. A partir de entonces, el Estado Nacional, que no actuó por sí sino en representación de todas las provincias, adoptó y aceptó un nuevo límite de 12 millas, lo que implica —a su juicio— el reconocimiento de los límites que tienen las provincias con litoral marítimo. Ello encuentra recepción —continúa— en la ley 23.968 y en la posterior aprobación de la convención efectuada por medio de la ley 24.543. Agrega, por lo demás, que los nuevos límites provinciales quedaron ratificados mediante sucesivas leyes, tales como las 24.145 y 24.922, y cita en su apoyo opiniones vertidas por distintos legisladores en ocasión de su consideración parlamentaria.

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Hace referencia a los beneficios que se reconocen a la actora por la ley 19.640 y describe el proceso de extracción y tratamiento de los hidrocarburos con su correspondiente régimen fiscal y aduanero, para cuestionar la pretensión que deduce. Señala también, que la explotación que realiza requiere la participación provincial por el necesario apoyo terrestre, de infraestructura y recursos.

Rechaza la inconstitucionalidad alegada respecto de los arts. 2 y 81 de la Constitución provincial, que no fijan límite alguno, y se opone a la ampliación de la demanda toda vez que la Dirección Provincial de Puertos es un ente autárquico de derecho público con personería jurídica propia que no está sometido a la competencia originaria del Tribunal.

Considerando:

1°) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema (arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2°) Que el reclamo fiscal que impugna la actora debe dividirse temporalmente en dos etapas: la primera corresponde a la época en que la actual Provincia de Tierra del Fuego constituía un territorio nacional, que va desde el año 1991 hasta el 9 de enero de 1992, y la segunda desde su provincialización, esto es, el momento en que las nuevas autoridades asumieron sus funciones (10 de enero de 1992), hasta el 31 de enero de 1994. En efecto, la índole de las defensas introducidas por la demandada así lo impone.

3°) Que en el conocido litigio que enfrentó a las provincias de La Pampa y Mendoza registrado en Fallos: 310:2478, que tuvo como objeto determinar la condición interprovincial de las aguas del Río Atuel y la regulación de su uso, esta Corte se pronunció sobre la condición jurídica de

los territorios nacionales. Para ello hizo mérito de los "antecedentes legislativos nacionales inspirados, como se sostiene, en los norteamericanos". De manera explícita así lo admitía el mensaje enviado el 20 de julio de 1883 por el Poder Ejecutivo Nacional acompañando el proyecto de la que sería la ley 1532. A su vez, las opiniones vertidas en el debate parlamentario reconocían que la ley de territorialización propuesta se inspiraba en aquellos antecedentes.

En particular, el diputado Ramón J. Cárcano sostuvo que "bajo cualquier punto de vista que se considere los territorios nacionales ya originariamente adquiridos por la conquista, o más tarde por la cesión, el gobierno tiene el derecho de administrarlos por el sistema que estime más propio y conveniente" y, siguiendo a Story, recordó que "ninguno de ellos, tiene título alguno para reclamar un gobierno individual", de manera que su administración quedaba librada a la voluntad del Congreso Nacional, cuya competencia en la materia emanaba de la Constitución (art. 67 inc. 14). Del conjunto de las manifestaciones vertidas y de la opinión generalizada de la doctrina, surge claro —dijo el Tribunal en ese fallo— "que el concepto de territorio supone una división administrativa de la Nación, sometida temporariamente a la jurisdicción y legislación del gobierno federal y destinada a convertirse en provincia autónoma una vez satisfechas las exigencias que la ley respectiva impone. Es de su esencia, parece evidente, la condición temporaria y su potencialidad latente para incorporarse a las unidades autónomas del régimen federal" (considerando 36 de la mayoría y 41 de la disidencia del juez Fayt).

4°) Que esa aseveración se ratificó con la cita de la jurisprudencia que asimiló la condición del territorio con "un estado de minoridad avanzando hacia la adultez, en búsqueda de

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

una completa igualdad tan pronto se alcance ese desarrollo" ("Loughborough c/ Blake" 5 Wh.317) y con lo sostenido por ese mismo Tribunal en "Shively c/ Bowlby" (152 U.S.1), al afirmar que "los territorios son administrados (held) con el objeto de que tan pronto como su población y aptitud lo justifiquen, sean admitidos en la Unión como estados en el mismo plano de igualdad (equal footing) que los estados originarios en todos los sentidos" (considerando 38 de la mayoría y 43 de la disidencia del juez Fayt).

Más adelante, y siguiendo el espíritu que fluye de esa doctrina, esta Corte afirmó que los poderes del Congreso Federal en la materia han sido reconocidos como amplios. Así, en el caso "National Bank c/ County of Yankton" (101 U.S. 129) se dijo que el Congreso no sólo podía abrogar leyes dictadas por la legislatura local sino también legislar por sí mismo en ese ámbito y, tras citar otros antecedentes jurisprudenciales, concluyó: "En principio, y salvo las excepciones que luego se señalarán, los actos realizados por la autoridad federal durante su vigencia temporal obligan a los nuevos estados que se constituyan. Así, por ejemplo, se dijo en 267 U.S. 30 que un Estado creado sobre la base de un territorio y sobre cuyos límites físicos decidió el gobierno nacional 'is bound by the previous recognition and adoption of that line by the United States her predecessor and cannot be heard to disavow the boundary so recognized' (está ligado por el reconocimiento y adopción de la línea de frontera efectuado por los Estados Unidos, su antecesor, y no puede desconocer esos límites ya admitidos)" (considerando 39 de la mayoría y 43 de la disidencia del juez Fayt del fallo citado). De todo lo expuesto cabe concluir que la incorporación de un territorio al conjunto de las provincias que integran la Nación debe hacerse bajo la regla del "equal footing", esto es, que debe

estar presidida por el principio de igualdad.

5°) Que los límites físicos del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur fueron precisados por el decreto-ley 2191/57, que en su art. 2° especifica: "El Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud comprende: la parte oriental de la Isla Grande y demás islas del archipiélago de Tierra del Fuego e Islas de los Estados y Año Nuevo, conforme a los límites fijados por el tratado del 23 de julio de 1881, las Islas Malvinas, las Islas Georgias del Sur, las Islas Sandwich del Sur y el Sector Antártico Argentino comprendido entre los meridianos 25° Oeste y 74° Oeste y el paralelo 60° Sur".

De ese texto se desprende claramente que la autoridad nacional acotó su superficie delimitándola en los espacios terrestres allí detallados, ejerciendo de esa manera las facultades conferidas en el art. 75, inc. 15, de la Constitución Nacional, lo que impide que su sucesora pueda alegar derechos propios y originarios sobre el mar adyacente. En efecto, la provincia creada sobre la base de un territorio y sobre los límites físicos fijados a éste por el gobierno nacional queda sometida a esa decisión, como lo sostuvo la Corte norteamericana en el caso 267 U.S. 30 citado precedentemente. Por otro lado, es inimaginable que el territorio pudiera contar con una jurisdicción marítima que no tenían unidades institucionales de índole superior carentes, hasta la sanción de la ley 18.502, de tales atribuciones. Lo contrario sería una alteración del principio del "equal footing", esta vez en perjuicio de las provincias preexistentes, a cuya nómina eventualmente se incorporaría.

Tampoco puede extraerse una conclusión contraria de la afirmación de la demandada que considera que si el terri-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

torio era parte del Estado Federal, como una de sus divisiones administrativas, sus límites eran precisamente los de aquel del cual era integrante. Tal conclusión no resiste el menor análisis. Ya se ha dicho que la administración de un territorio, en el marco de esa singular condición temporaria y de "pupilage" (en los términos de la jurisprudencia norteamericana), queda librada a la voluntad de la autoridad federal, la que, expresada en los términos del decreto-ley 2191/57, es clara en cuanto a la fijación de los límites terrestres. Ser integrante del Estado Federal como una división administrativa de éste no equivalía a que participara de las atribuciones jurisdiccionales hasta entonces exclusivas de la Nación en los espacios marítimos.

6°) Que otra de las defensas de la demandada se funda en que la limitación física del mar territorial provincial fijada en la ley 18.502 ha sido superada por la implícita derogación de esa norma que atribuye a la suscripción por parte de la República Argentina de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar el 5 de octubre de 1984. A partir de ese momento el Estado Nacional, que, según afirma, actuó no sólo por sí sino a nombre de todas las provincias, adoptó y fijó un mar territorial de 12 millas, extensión que sería aplicable en el caso de aquéllas. Dice que esos nuevos límites provinciales quedaron confirmados por leyes sucesivas como la 23.968 y la aprobación por la ley 24.145 de la citada convención. En ese sentido cabe señalar que la ley 23.968 no importó alteración alguna en el reparto de competencias establecido en la ley 18.502, y que no se desprende de ella ninguna modificación sobre la jurisdicción reconocida a las provincias en ese texto legal. Se trata de una ley que tiene por objeto fijar, frente a la comunidad internacional y en el ejercicio del derecho de soberanía, las

líneas de base de la República Argentina. Su naturaleza, por lo tanto, no guarda relación con las cuestiones vinculadas a la jurisdicción provincial sobre el mar territorial que constituye un aspecto de derecho interno.

7°) Que en cuanto a la convención, bastaría señalar que durante los períodos que son materia del reclamo no contaba aún con la necesaria aprobación legislativa, la que sólo se operó el 13 de septiembre de 1995, por lo que su pretendida aplicación es materia ajena al debate. Pero si por vía de hipótesis se admitiera una conclusión contraria, tampoco asistiría razón a la demandada. En efecto, tal como lo recuerda el señor Procurador General en su dictamen, el art. I, acápite 2, 1, de la convención establece que "por 'Estados Partes' se entiende los Estados que hayan consentido en obligarse por esta Convención y respecto de los cuales la Convención entra en vigor" y fue la República Argentina la que asumió esa calidad con la aprobación de la ley 24.543, por lo que sólo ella asume ese carácter ante la comunidad jurídica internacional. Por ese acto se le reconoce el derecho de establecer su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de las líneas de base, facultad ya utilizada en el dictado de la ley 23.968.

La postura de la demandada, al pretender atribuirse derechos nacidos de la convención, en la que no reviste carácter de parte y que no contiene mención alguna respecto de las unidades políticas integrantes de un "Estado Parte", resulta así notoriamente improcedente. La República Argentina, en el ejercicio de facultades exclusivas y excluyentes, y como autoridad federal que tiene a su cargo el manejo de las relaciones exteriores, ha sido quien suscribió y aprobó el régimen aplicable en el ámbito de los derechos del mar. Es que ninguna cuestión de derecho interno, como lo son claramente

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

las que regula la ley 18.502, guarda relación con esta materia. Por lo tanto, la provincia no puede invocar derecho alguno en ese marco.

Cabe destacar, asimismo, como lo hace el dictamen ya citado, que del debate parlamentario de la ley 24.543 surge que la ratificación de la convención no alteraba la distribución de facultades entre la Nación y las provincias en la materia (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 31 de mayo de 1995, págs. 1686/1687).

8°) Que la demandada funda también su derecho en lo dispuesto en la ley 24.145, promulgada el 6 de noviembre de 1992. El art. 1° de dicha ley dispone la transferencia del dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las provincias en cuyo territorio se encuentren, incluso los situados en el mar adyacente hasta una distancia de 12 millas marinas desde las líneas de base establecidas por la legislación vigente. Pero la citada norma legal no era inmediatamente operativa, ya que el mencionado art. 1° condiciona su aplicación al cumplimiento del requisito que fija el art. 22, que la demandada no ha intentado acreditar que se encuentre cumplido. Tampoco favorece su posición la invocación del decreto 214/94 del 10 de febrero de 1994 y de la ley 24.922 sancionada el 9 de diciembre de 1997, por cuanto sus respectivas vigencias son posteriores a los períodos tributarios discutidos.

9°) Que la actora plantea la inconstitucionalidad de los arts. 2 y 81 de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego sosteniendo que en ellos se pretende extender el territorio provincial más allá de los límites fijados por las normas federales.

El primero de esos artículos, que reivindica para la

provincia "los límites territoriales y los espacios marítimos que por derecho le corresponden", no importa por sí mismo desconocer las facultades del Congreso sobre la materia contemplada en el art. 75, inc. 15, de la Constitución Nacional, que no resultan controvertidas. En cuanto al segundo, que extiende la jurisdicción provincial en materia de explotación económica hasta donde la República Argentina ejerce su jurisdicción, es evidente el exceso en que incurre al pretender avanzar de manera indebida sobre atribuciones que le son adjudicadas exclusivamente al gobierno federal y, a la vez, prohibidas a las provincias (art. 75, inc. 15, ya citado, y art. 126 de la Ley Fundamental). En ese sentido cabe recordar que en el precedente de Fallos: 317:397 esta Corte ha establecido, para un caso substancialmente análogo, que "admitir la pretensión provincial contravendría normas nacionales dictadas en el uso de facultades vinculadas con el ejercicio de la soberanía, lo que resulta inaceptable por imperio de la cláusula de supremacía contenida en el art. 31 de la Constitución Nacional y crearía una dualidad jurisdiccional que esta Corte ha rechazado" (considerando 7° del voto de la mayoría y 10 del voto de los jueces Moliné O'Connor y Boggiano).

10) Que en cuanto a la gravitación que la demandada otorga al decreto 214/94 y a la ley 24.922, no se advierte que alteren la sustancia de la cuestión fundamental que se debate, relacionada con los límites de la jurisdicción provincial, materia suficientemente esclarecida en los considerandos precedentes. En efecto, en lo que respecta al primero, que alude en sus considerandos y en el art. 20 a los "límites territoriales" o a las instalaciones "ubicadas en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur", es obvio que esas manifestaciones, si se les atribuyera los alcances que le adjudica la demandada, importarían un avance

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

ilegítimo por parte del Poder Ejecutivo sobre las facultades expresas que la Constitución Nacional otorga al Congreso y que han sido reconocidas en los considerandos anteriores. Tal comportamiento violentaría un principio fundamental del sistema político cual es la división de los poderes, cada uno de ellos con facultades que le son propias y exclusivas. El uso concurrente o común de cada una de ellas provocaría, como dijo el Tribunal en la sentencia registrada en Fallos: 1:32 y que recuerda el dictamen del señor Procurador General, la desaparición de las líneas de separación de los tres altos poderes políticos en detrimento de nuestra forma de gobierno. Por consiguiente, no cabe atribuir a las referencias allí contenidas a los "límites territoriales" una admisión de las facultades jurisdiccionales y tributarias de las provincias más allá de las millas marinas reconocidas en la ley 18.502.

Por último, y en lo que se refiere a la ley 24.922, que declaró del dominio y jurisdicción de las provincias con litoral marítimo los recursos vivos que pueblan las aguas interiores y el mar territorial argentino adyacente a sus costas hasta las 12 millas marinas, tiene por su propia especificidad un alcance acotado a la actividad pesquera, por lo que no cabe extraer una conclusión que extienda sus efectos a otros ámbitos dentro de esos límites sobre los cuales la Nación Argentina conserva plena jurisdicción.

11) Que el reclamo de la actora se integra con la ampliación de la demanda de fs. 589/594 por la que se objetan los alcances de la resolución 227/00 de la Dirección General de Puertos de la provincia, planteo que, a su juicio, persigue igual finalidad que la expuesta en la demanda. En lo que concierne a esta pretensión, la provincia arguye la falta de legitimación pasiva toda vez que esa repartición es una entidad autárquica insusceptible de ser identificada con el Estado

provincial.

En el incidente formado a raíz de la medida cautelar solicitada por la actora, el Tribunal, con remisión a la causa "Ultrapetrol S.A.", (Fallos: 323:4195), reconoció que el mencionado organismo era una entidad autárquica (art. 1º, ley 69). En consecuencia, el Estado provincial no resulta parte sustancial conforme al sentido que a ese concepto ha dado la jurisprudencia de la Corte (Fallos: 311:1822, entre muchos otros) y consecuentemente la cuestión planteada en relación a los alcances de la mencionada resolución es ajena a su competencia originaria.

Por ello, se decide: I. Hacer lugar parcialmente a la demanda y, en consecuencia, declarar la improcedencia de la pretensión fiscal de la demandada sobre los yacimientos de hidrocarburos situados en el mar territorial, fuera de la franja de tres millas marinas contadas desde las líneas de base establecidas según la ley 23.968, en relación a los ejercicios fiscales de los años 1991, 1992, 1993 a enero de 1994; II. Declarar la inconstitucionalidad del art. 81 de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y rechazar la impugnación planteada con relación al art. 2º. III. Hacer lugar a la defensa de falta de legitimación pasiva opuesta por la demandada y declarar ajena a la competencia originaria de esta Corte la cuestión planteada relativa a los alcances de la resolución 227/00 de la Dirección Provincial de Puertos. Las costas se imponen en un 80% a la demandada y en el 20% restante a la

-//-

T. 339. XXXV.

ORIGINARIO

Total Austral S.A. c/ Tierra del Fuego,  
Antártida e Islas del Atlántico Sur,  
Provincia de s/ acción declarativa.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//- actora (art. 71 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, archívese. CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA