

los aludidos anteriormente. Esta omisión reviste trascendencia, habida cuenta de que la adecuada notificación de las distintas etapas fundamentales del proceso tiene por objeto conceder a los interesados la oportunidad de ejercer sus defensas con la amplitud que exige el debido proceso y plantear las cuestiones que crean conducentes para la correcta solución del litigio (confr. causas: C.295.XXII, "Chaile, Luis Alberto c/ Pietrafesa, Ismael", sentencia del 4 de septiembre de 1990; M.493.XXIII, "Martínez, Agustín y otros s/ apelación Resolución Inspección General de Justicia Nº 13.543" y C.780.XXIII, "Castillo, Francisco c/ Corporación Sudamericana de Construcciones S.A.", pronunciamientos del 10 de marzo de 1992), lo que no ha ocurrido en el *sub examine*.

Por ello, se resuelve: suspender la tramitación del presente recurso y devolverlo al tribunal de origen a los fines expresados en el considerando segundo, con copia de la presente resolución. Notifíquese a los apelantes y remítase.

AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO — ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI — RICARDO LEVENE (H) — EDUARDO MOLINÉ O'CONNOR — ANTONIO BOGGIANO.

---

HARENGUS S.A. v. PROVINCIA DE SANTA CRUZ

**COMERCIO.**

El vocablo comercio comprende, además del tráfico mercantil y la circulación de efectos visibles y tangibles para todo el territorio de la Nación, la conducción de personas y la transmisión por telégrafo, teléfono u otro medio, de ideas, órdenes y convenios.

**COMERCIO.**

El poder para regular el comercio es propio del Congreso Nacional, cuyo ejercicio le corresponde de una manera tan completa como en un país de régimen unitario.

*COMERCIO.*

Las facultades reservadas por las provincias y la autonomía de éstas dentro del sistema político federal no obstan a que el gobierno federal pueda legislar sobre aspectos internos de las actividades provinciales susceptibles de menoscabar el comercio interprovincial y exterior.

*PESCA.*

La pesca de especies aptas para el consumo humano, con destino, en especial, para su exportación, tiene un costado de desarrollo económico y otro de protección del recurso cuya complejidad y trascendencia exige el poder de policía federal.

*PESCA.*

La trascendencia de la actividad pesquera se ha visto reflejada en las transformaciones operadas con la incorporación de nuevas tecnologías en materia de captura y preservación y en su gravitación en el desarrollo del comercio exterior, objetivo específicamente declarado en algunos textos legales.

*PESCA.*

Son evidentes en la actualidad las proyecciones de la pesca sobre la economía del país y sobre el consumo popular, de manera que tal actividad se encuentra relacionada de forma directa y vital con fines federales de máxima jerarquía.

*COMERCIO.*

La pesca encuadra sin esfuerzo en la regulación del comercio contenida en el art. 67, inc. 12 de la Constitución Nacional, y su ejercicio compromete para su acabado desenvolvimiento otras facultades del Congreso de la Nación como es —por ejemplo— la regulación de la navegación marítima.

*COMERCIO EXTERIOR.*

El reconocido poder de reglar el comercio exterior concebido como medio de promover el bienestar general (art. 67, inc. 16 de la Constitución Nacional) se vería sensiblemente afectado de reconocer validez a la legislación local sobre pesca.

*PESCA.*

Resulta impropio segmentar la jurisdicción, toda vez que la actividad pesquera, por su naturaleza y por el ámbito en que se ejerce, no tolera un limitado continente geográfico como podrían ser los límites interprovinciales.

*PESCA.*

El poder de regulación de la pesca integra el comercio en su concepción abierta y creciente.

*PESCA.*

La legislación en materia de pesca excede el marco local y justifica la competencia nacional, porque se trata de uno de los asuntos que los estados individuales, con sus limitadas jurisdicciones territoriales, no están en condiciones plenas de regir.

*PESCA.*

Admitir la pretensión de la Provincia de Santa Cruz, que dictó la ley 2144 invocando atribuciones propias y ejercicio de derechos que le corresponderían como autoridad provincial dentro del régimen federal, contravendría normas nacionales dictadas en el uso de facultades vinculadas con el ejercicio de la soberanía, lo que resulta inaceptable por imperio del art. 31 de la Constitución Nacional.

*CONSTITUCION NACIONAL: Constitucionalidad e inconstitucionalidad. Leyes provinciales.*

Corresponde declarar la inconstitucionalidad de la ley 2144 de la Provincia de Santa Cruz, en cuanto legisla en un ámbito propio del Congreso Nacional.

*PESCA.*

En el estado actual de las relaciones internacionales es cada vez mayor la importancia que tienen para el estado ribereño los recursos vivos a los efectos de establecer su jurisdicción (Voto de los Dres. Eduardo Moliné O'Connor y Antonio Boggiano).

## DICTAMEN DEL PROCURADOR GENERAL

Suprema Corte:

-I-

La actora, Harengus S.A., empresa dedicada a la actividad pesquera, deduce la presente acción en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial, contra la Provincia de Santa Cruz, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley provincial Nº 2.144.

Tras relatar la importancia de la empresa en el marco de la exportación de productos pesqueros y narrar las especiales características de la actividad, expresa que, al indicarse en lo principal a la captura de langostino, merluza, calamar y otras especies aptas para el consumo humano, dentro de los golfos Nuevo y San Jorge, así como en mar abierto, su tarea se encuentra sujeta a las autoridades nacionales y provinciales, de acuerdo a las normas establecidas sobre el particular. En lo sustancial –señala– éstas se refieren al concepto de soberanía –ley 17.094, que reivindica la soberanía de la Nación sobre el mar adyacente, hasta las 200 millas–, al concepto de propiedad –ley 17.500, que establece que los recursos del mar territorial argentino son propiedad del Estado Nacional–, y al concepto de jurisdicción –ley 18.502, que divide a ésta entre la Nación y las Provincias, adjudicando a la primera la distancia entre la milla 3 y la 200, y a las segundas el mar adyacente a sus costas hasta la milla 3, o hasta las 12 millas entre cabos, formando los golfos. Del conjunto de las citadas normas puede deducirse –a su criterio– que el dominio es exclusivo de las provincias dentro de las 3 millas adyacentes a sus costas o de 12 millas entre cabos y que el dominio pertenece de manera exclusiva a la Nación entre la milla 3 hasta la 200; en cuanto a la jurisdicción, es exclusiva para la Nación dentro de estos últimos límites y concurrente a la costa. En consecuencia –agrega– la facultad ejercida por la Nación para dictar la ley 18.502 emana del art. 67, inc. 14, de la Constitución Nacional, así como la facultad de aplicación surge del inc. 16 del mismo artículo constitucional, en virtud de la normativa fundamental –puntualiza– la naturaleza de los recursos migratorios excede el marco de cualquier limitación de orden local, la regulación de la navegación –parte inescindible de la actividad pesquera– es de

neto corte federal y reservada a la Nación, la regulación del comercio interprovincial e internacional es facultad privativa del Congreso Nacional y el mantenimiento de las relaciones internacionales está reservado a los poderes federales.

La Provincia de Santa Cruz —continúa sosteniendo la accionante— ha nacido en virtud de la ley 14.408, del 15 de junio de 1955, que produjo la desfederalización de una buena parte de lo que era entonces territorio nacional. El art. 1° de la referida ley dispuso los límites de la nueva provincia, así como los de Río Negro y Neuquén. Es decir que el Estado Nacional, al crear los nuevos estados soberanos, mantuvo en su poder todo el espacio del que no dispuso. A pesar de este contexto generativo, la Provincia de Santa Cruz desplegó una actividad legislativa exorbitada, la ley 2.144, del 5 de marzo de 1990, a través de la cual reivindica para sí el dominio del mar territorial hasta una distancia de 200 millas, contradiciendo la anterior ley 1.464 que reconocía los límites establecidos por la ley nacional 18.502, esto es las tres millas marinas de aguas provinciales.

A raíz de esta nueva legislación se informó oportunamente a las empresas que para renovar los permisos de pesca provinciales —comienzo de 1991— deberían acompañar el comprobante de pago de impuestos por las capturas realizadas en las 200 millas de la Provincia.

La actora, en consecuencia, inicia esta demanda por entender que existe, por parte de la Provincia de Santa Cruz, una intromisión lesiva a intereses y legislación federal; la acción está enderezada, en lo fundamental, a obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley 2.144.

La Corte —añade— en el fallo del 13 de noviembre de 1968 dictado en la causa “Patagonia Comercial S.R.L. c/ Provincia de Santa Cruz” afirmó que “Luego de sancionada la ley 17.500 las provincias no pueden invocar la facultad de otorgar permisos de pesca o extracción de flora marina que antes pudieran sostener los competían”.

Entre las principales normas que resultan aplicables al tema de la jurisdicción marítima —reseña— se encuentran las siguientes:

a) el art. 2.340 del Código Civil, que declara los mares territoriales como comprendidos entre los bienes públicos “hasta la distancia que determine la legislación especial”;

b) la ley 17.094, que es la ley especial de referencia, la cual establece que “la soberanía de la Nación Argentina se extiende al mar adyacente a su territorio hasta una distancia de 200 millas marinas”;

c) la ley 17.500, que fija derechos exclusivos de explotación para las embarcaciones de bandera argentina dentro de las 12 millas de la costa;

d) la ley 20.645, aprobatoria del “tratado del Río de la Plata y su frente marítimo”;

e) las leyes 23.172, 23.493 y 23.494, que aprueban acuerdos pesqueros con Chile, Bulgaria y la ex-U.R.S.S.S., respectivamente;

f) la “Convención sobre el Derecho del Mar”, a la que Argentina adhirió en 1984;

Finalmente, al exponer las razones que tornan, a su criterio, formalmente viable la acción meramente declarativa que ejercita, expresa que la lesión a sus intereses que justifica la demanda ha de encontrarse en el daño patrimonial que resultaría de oblar un tributo que no estuviera en condiciones de reclamar el Estado Provincial, así como la posible cancelación del permiso de pesca vigente y la incertidumbre en punto a diversos aspectos que hacen a su actividad específica en razón de las nuevas normas provinciales.

-II-

A fs. 70/72 contesta la demanda el Fiscal de Estado de la Provincia de Santa Cruz.

Expresa, ante todo, su rechazo al concepto de la actora consistente en sostener que la legislación provincial atacada cuestiona normas de la Constitución Nacional. Por el contrario —sostiene— la ley de referencia ha sido dictada conforme y en ejercicio de derechos que le corresponde como autoridad provincial, dentro del régimen federal, y en ese sentido deja formalmente deducido planteo de inconstitucionalidad de su parte contra la ley nacional 20.136, base fundamental de la pretensiones de la demandante.

Con apoyo en citas doctrinarias de Marienhoff y Matienzo afirma seguidamente que “el dominio sobre el mar territorial pertenece a las provincias ribereñas y no a la Nación” y que la circunstancia de pertenecer a la Nación la potestad de legislar sobre la navegación y habilitación de puertos no torna “necesario privar a las Provincias del dominio y jurisdicción ordinaria sobre el lecho y las aguas de sus ríos, así como sus costas marítimas hasta el límite de las aguas jurisdiccionales de la República”.

Respecto de José Luis Matienzo cita textualmente la siguiente cita extractada de su libro “Cuestiones de Derecho Público (Tomo I, pág. 44):” “...entre nosotros la única Provincia con litoral marítimo es Buenos Aires, pero con el tiempo también llegarán a serlo los territorios de Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, los que, cuando llegue ese momento histórico, serán tan dueños de su respectivo litoral marítimo, como lo es, la Provincia de Buenos Aires, pues es un principio inconcuso del Derecho Constitucional que las nuevas Provincias vienen a gozar y poseer todos los derechos de dominio y soberanía que pertenecían originariamente a la Nación”.

En consecuencia –prosigue afirmando el Fiscal de Estado– al crearse la Provincia de Santa Cruz, pasaron a formar parte del dominio público provincial los mares territoriales hasta la distancia que determina la legislación especial (art. 2.340 –inc. 1º– del Código Civil). Con arreglo al art. 104 de la Constitución Nacional –añade– las Provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación. A ésta sólo le fue cedido lo concerniente a la navegación, motivo por el que lo relativo a la pesca que tenga lugar dentro del dominio provincial no puede ser reglamentado por la autoridad nacional salvo en lo que se vincula estrictamente con la navegación en sí misma.

“El dominio del mar territorial –sostiene mediante una cita de Guillermo L. Allende (“Derecho de Aguas”, pág. 139)– pertenece a las Provincias Ribereñas. Esto sin perjuicio de la jurisdicción. La jurisdicción Nacional se limita a reglamentar todo lo concerniente a la navegación exterior y de las provincias entre sí. Además todo lo referente a la defensa nacional”.

La pesca –afirma nuevamente con Matienzo– no está puesta por la Constitución entre las materias de jurisdicción federal y sólo puede caer bajo el control nacional cuando se afecta la navegación y el comercio marítimo e interprovincial.

En razón de todo lo expuesto –concluye– resulta inconstitucional la ley 20.136 que da pie a la demanda, más allá de que no diga que el mar territorial pertenece a la Nación, pues basta que diga que pertenece a ésta los recursos, de manera que las provincias quedarían con un eventual dominio vacío, carente de contenido, según lo sostuvo en su citada obra el tratadista Allende.

–III–

Por su parte, a fs. 78/82, responde la demanda el Estado Nacional (Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca), en virtud de haber sido citado en los términos del art. 94 del Código Procesal Civil y Comercial.

Comienza afirmando el representante estatal que el interés de la Nación surge del hecho de estar comprometida su competencia como autoridad de la política nacional pesquera y su responsabilidad en la administración de los recursos ícticos del mar argentino. Este recurso –expresa– a pesar de ser uno natural renovable e interdependiente se distingue por algunas singularidades, como ser su carácter migratorio que impide el respeto a fronteras institucionales o políticas y acentúa la necesidad de fiscalizar y controlar su ciclo a fin de evitar la depredación o su manejo inadecuado. Tal necesidad se vería debilitada si se tuviera que dividir las responsabilidades entre distintos niveles de gobierno y demanda una concepción ambiental y ecológica global. Además, es el Estado Nacional el que cuenta con las herramientas idóneas para asegurar el cumplimiento acabado de los fines de que se trata, dado que tiene las facultades de celebrar tratados internacionales, regular el comercio interjurisdiccional, contar con recursos para encarar determinados proyectos de investigación, conservación o protección, etc.

La legislación nacional –agrega– cuya constitucionalidad discute la demandada, responde a estos principios y se compadece con las normas internacionales.

Tras reseñar las normas vigentes –leyes 17.094, 17.500, 18.052 y 20.136– destaca que la ley 18.502 vino a exteriorizar la facultad constitucional del Congreso de la Nación para fijar límites, como lo había hecho con anterioridad al crear las provincias patagónicas mediante la ley 14.408, de resultas de lo cual corresponde preguntarse si es cons-

titucional la pretensión de la Provincia de Santa Cruz de fijar sus propios límites como lo ha pretendido a través de la ley 2.144.

La actividad pesquera –puntualiza– desde la extracción se encuentra vinculada con la jurisdicción exclusiva del Gobierno Nacional: a) la regulación de la navegación (art. 67, inc. 12, C.N.), b) la regulación del comercio internacional e interprovincial (art. 67, inc. 16, C.N.), el patrullaje e investigación (ley 20.486), las relaciones internacionales (art. 67, inc. 19, y art. 86, inc. 14, C.N.); respecto de esto último –destaca– cobra particular importancia la legislación de la comunidad internacional plasmada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

En razón de lo expuesto –concluye– cabe advertir que el fundamento y origen de las atribuciones del Gobierno Central en materia de recursos vivos del agua no surge sólo de su condición de titular del dominio público sino también de la distribución de poderes y facultades formuladas por la Constitución Nacional.

Por consiguiente, requiere que, en virtud del principio de supremacía de la legislación nacional –art. 31 de la Constitución Nacional– se declare la inconstitucionalidad de la ley 2.144 de la Provincia de Santa Cruz.

–IV–

No considero que para dirimir la contienda que aquí se plantea sea necesario entrar al análisis del problema que se vincula al dominio del mar territorial desde que, a mi juicio, la materia de que se trata se encuentra legítimamente alcanzada por la legislación nacional en virtud, en lo fundamental, de su relación directa con el comercio interprovincial e internacional, extremo que la torna regulable por la denominada “cláusula comercial” Constitución de la Nación (art. 67, inc. 12).

En efecto, el tema de la pesca en la zona del mar territorial y de las aguas jurisdiccionales de la República queda insertado, a mi modo de ver, en el concepto de comercio a que se refiere tanto nuestro derecho constitucional cuanto su precedente inmediato, el norteamericano. Desde el famoso caso “Gibbons vs. Ogden” (1824), en cuya configuración se destacó Marshall, se estableció que el término “comercio”

tenía un amplio significado, que no se limitaba al intercambio de mercaderías sino que también incluía las regulaciones por las cuales se realizaba ese tráfico interno y externo. En igual sentido, se sostuvo en el referido fallo que todo lo que cruzaba las fronteras estaduales —bienes, mercaderías, personas, informaciones, o cualquier otra cosa— entraba dentro del ámbito del poder del Congreso de los Estados Unidos. A lo cual se agregaba que, por ende, los estados locales no tienen competencia sobre cuestiones que, si bien aparecen, en principio, como propias de su comercio interno, afectan de algún modo el comercio interestadual.

Este concepto amplio de comercio se fue intensificando en la jurisprudencia norteamericana. En el caso de "Adair vs. Unites States (208 U.S.; 176-77) el juez Harlan expresaría: "el comercio entre los diversos estados comprende el tráfico, el intercambio, el trato, la navegación, la comunicación, el tránsito de las personas y la transmisión de mensajes por telégrafo...; no comprende aquel comercio completamente interno, que se realiza de hombre a hombre en un Estado o entre diferentes partes de un mismo Estado pero que no se extiende o no afecta a otros estados", lo cual conducía a Watson a sostener en su momento que "comercio significa hoy algo más que lo que significaba cuando Marshall lo definió" ("The Constitution of the United States, Edt. Callaghan y Company, 1910, vol. I, p. 476). Esta cada vez mayor amplitud en punto al concepto de comercio llevaría, de su parte, a C.H. Pritchett a comentar que las posteriores decisiones de la Corte norteamericana establecieron, incluso, que un movimiento interestadual no requiere carácter comercial para, no obstante, quedar dentro de la órbita de la regulación del Congreso, como sería el ejemplo de personas que cruzaban un puente entre dos estados (conf. "La Constitución Americana", Buenos Aires, 1965, pág. 309). En este sentido, el juez Black, sostuvo en el caso "U.S. vs. South-Eastern Underwriters Assoc." (322, U.S. 533, 552), que "el poder otorgado al Congreso es un poder positivo. Es el poder de legislar acerca de las transacciones que, cuando traspasan los límites de los estados, afectan a las personas de más de un estado".

Por último, para cerrar esta alusión a la jurisprudencia de la Corte norteamericana, cabe reseñar que, puntualmente en el tema que nos ocupa, existe un caso en el que se cuestionó una ley de Virginia, destinada a prohibir que los barcos dotados de licencia federal y propiedad de no residentes pescasen en la bahía de Chesapeake, y a prohibir que los barcos de propiedad de ciudadanos de otros estados re-

- cogieran pesca en otro lugar cualquiera de Virginia. Dicho caso ofreció a la Corte Suprema la oportunidad de observar que “si bien el apelante puede acertar cuando arguye que en tiempos anteriores de nuestra historia hubo cierta duda acerca del poder del Congreso, bajo la cláusula comercial, para reglamentar la captura de pescados en aguas estadales, hoy no cabe duda de que dicho poder existe donde puede observarse cierto efecto sobre el comercio interestadual”. La Corte llegó, en consecuencia, a la siguiente conclusión: “el movimiento de barcos de un estado a otro en busca de pescado, y su retorno a las plantas procesadoras, es ciertamente una actividad que en opinión del Congreso puede afectar el comercio interestadual. Por lo tanto, sostenemos que, por lo menos, cuando el Congreso repitió la forma de la licencia en 1936 utilizando el lenguaje que, de acuerdo con Gibbons”, dio a los licenciarios “todos los derechos que el otorgante puede transferir”, necesariamente extendió la licencia de modo que cubriese la captura de pescados en aguas estadales, sujeta a los reglamentos estadales válidos de conservación” (Douglas vs. Seacoast Products, Inc. 431, U.S. 265, 282 (1977). Corwin: “La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual”, Editorial Fraterna, Buenos Aires, 1987, pág. 86, nota 88).

-V-

En nuestro derecho constitucional, como quedó dicho, el art. 67, inc. 12, del Texto Fundamental confiere privativamente al Congreso la competencia de reglar el comercio entre provincias y con Estados extranjeros. Tal articulado, que se aprobó por unanimidad de los congresales según constancias de las actas (sesión del 28 de abril de 1853), es una réplica, en lo esencial, del correspondiente norteamericano, aunque en nuestro derecho constitucional las potestades reconocidas al Congreso Nacional respecto del comercio son aún más amplias que su modelo desde que el inciso 11 del mismo artículo lo faculta a dictar el código respectivo, extremo que no acontece en el país del norte. Pero además, el tema se ratifica con lo dispuesto en el art. 108, que prohíbe a las provincias “expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior”.

V.E. también ha consagrado, como su par norteamericana, una constante jurisprudencia tendiente a interpretar de manera amplia los alcances de la llamada “cláusula comercial”. En Fallos: 154:104, valga recordar para el caso, expresó que el vocablo comercio usado por la constitución Americana igual al de nuestro inciso 12 del art. 67,

ha sido interpretado en el sentido de comprender, además del tráfico mercantil y la circulación de efectos visibles y tangibles para todo el territorio de la Nación, la conducción de personas y la trasmisión por telégrafo, teléfono u otro medio, de ideas, órdenes y convenios (122, U.S. 347). El poder para regular el comercio así comprendido es la facultad para prescribir las reglas a las cuales aquél se encuentra sometido y su ejercicio corresponde al Congreso de la Nación de una manera tan completa como podría serlo en un país unitario". En idéntico sentido dijo la Corte que el "Congreso puede legislar sobre los aspectos de las actividades interiores de las provincias susceptibles de menoscabar u obstruir el comercio interprovincial y exterior, o perturbar el bienestar general en el orden nacional, en ejercicio de la facultad que le asiste para arreglar aquéllas y fomentar a éste, y en la medida que a tales fines fuese necesario" (Fallos: 139:259, 276; 188:248; 239:345, 349, etc.).

-VI-

Sobre la base de lo expuesto cabe destacar las especiales características que posee la actividad pesquera de que se trata, máxime en la actualidad a la luz de los adelantos técnicos puestos a su disposición.

Ante todo, debe ponerse de relieve un dato significativo, que no se puede dejar de ponderar para un correcto encuadre del problema que nos ocupa: según el artículo 2343, inciso 1º, del Código civil, los peces de los mares interiores, mares territoriales, ríos y lagos navegables, son susceptibles de apropiación privada, guardándose los reglamentos sobre la pesca marítima o fluvial.

Esta regulación acerca del dominio de los peces del mar está reiterada en el artículo 2.527, correspondiente al Capítulo I "De la apropiación", esto es de "la aprehensión de las cosas muebles sin dueño" (artículo 2.525), el cual es, según lo sostiene Llambías-Alterini en su "Código Civil anotado", "el lugar adecuado para tratar de la enumeración de las cosas susceptibles de ser apropiables" (Tomo IV-A, pág. 324, Buenos Aires, 1981), en vez de su inclusión primordial en el citado artículo 2.343, contiguo a los que tratan de los bienes privados del Estado.

Como estos autores, con posterioridad la ley 17.500 dispuso en su artículo 1º, según la actual redacción dada por la ley 20.136, que di-

chos peces son de propiedad nacional, “directiva que debe armonizarse con el doble juego de las jurisdicciones nacional y provincial que contempla el art. 1º de la ley 18.502” (ob. cit. 324).

De lo cual se deduce que, por lo pronto, aunque se aceptara hipotéticamente la invalidez de la ley 20.136, al no estar en autos cuestionada a la par la regulación del Código Civil, las provincias no podrían anteponer contra la Nación un supuesto dominio sobre los frutos marinos en desmedro del derecho de apropiación de los particulares en el marco de las reglamentaciones respectivas.

En este sentido, cabe enfatizar que no sólo la provincia demandada no cuestionó en modo alguno los aludidos preceptos del Código Civil, sino que menos aún ha controvertido lo esencial que presuponen, esto es la potestad del congreso Nacional de regular sobre el dominio de los frutos de los mares territoriales.

En consecuencia, si las provincias no son rigurosamente dueñas de los peces de los mares de cuya pesca aquí se trata y esta actividad, de su lado, se vincula de modo directo con el comercio interprovincial e internacional, así como con la navegación, ¿sobre qué base razonable tendría que reconocérsele a aquellas la potestad reglamentaria, en vez de reconocérsela a la autoridad nacional que, además de ser, en principio, la legal propiedad de esos frutos, es la encargada de regular aquellas referidas materias?.

Desde ya que no cabe aceptar que dicha base se asiente en la invocada propiedad territorial pues esta única condición, precisamente, no sólo no faculta a ejercer esa potestad sino que, como lo veremos acto seguido, desde los tiempos de la Convención de Filadelfia y de El Federalista y de Marshall, así como desde los de nuestros constituyentes y Alberdi, Montes de Oca y González, se sabe que no pueden los estados provinciales invocar la titularidad territorial para poner trabas de ninguna índole a las actividades que, en su esencia, se vinculan al tráfico interprovincial e internacional.

Otras peculiaridades de la actividad, en cambio, demostrarán a su vez que lo razonable apunta a que sea la Nación la encargada de establecer los reglamentos aludidos.

En efecto, es dable señalar, en este sentido, el natural impulso migratorio de los cardúmenes, que torna imposible impedir que se

pasen de los eventuales límites marinos de una provincia a otra, con la consecuente fricción que se daría entre las provincias limítrofes que otorgasen los permisos de pesca pertinentes, máxime cuando tales permisos se diesen en las líneas colindantes y las empresas buscaran atraer los cardúmenes de una provincia desde el anclaje en otra —lo cual es perfectamente posible con las nuevas técnicas y elementos— todo lo cual implicaría una suerte de renacimiento de los conflictos del siglo pasado y principio del presente siglo a raíz del tráfico de ganado y, especialmente, con motivo de la extracción del petróleo, de los que está tan poblada la jurisprudencia norteamericana y nacional y diese lugar a elocuentes trabajos de doctrina, con la circunstancia agravante que, en el caso, los referidos conflictos se suscitarían en torno a un recurso natural susceptible de apropiación por los particulares respecto del que los estados provinciales no podrían reclamar el dominio. Y ni que decir tiene cómo crecerían aquéllos en intensidad si se aceptara la tesis de la propiedad provincial de los peces.

Basta, sobre el punto, recordar el juicio del clásico autor M.A. Montes de Oca, quien en su momento sostuvo que “si se dejase a todos los Estados particulares la facultad de dictar disposiciones para el transporte e intercambio de mercaderías, no sería difícil ver reproducir en la época contemporánea el hecho de que los derechos de tránsito mataron la producción industrial del país” (“Lecciones de derecho constitucional”, Buenos Aires, 1896, p. 312), concepto similar al que vertió otro de nuestros agudos constitucionalistas, Joaquín V. González, con referencia al comercio exterior, al afirmar que “si se dejase a cada provincia este poder, habría tantos sistemas distintos y tantas tarifas como provincias tuviesen vecindad con territorio extranjero. La inmensa extensión de nuestras fronteras exigía la unidad de la legislación para hacer práctico un sistema razonable” (“Manual de la Constitución Argentina”, Buenos Aires, 1980, p. 407). Tales conceptos ya los había vertido en nuestro derecho público Juan Bautista Alberdi, para quien, según puede leerse en sus “Elementos de Derecho Público Provincial” —Primera Parte, capítulo I— ninguna provincia podía tener el poder de dañar a otra estableciendo derechos ínfimos de tránsito, internación o tonelaje, de modo de atraer al extranjero. Tras considerar, a su vez, el autor de las “Bases”, que el comercio exterior e interprovincial era “el grande agente de prosperidad de la República Argentina” sostenía que “no debe estar, para su arreglo y gobierno central” (“Obras Completas”. Tomo V. Buenos Aires, 1886, pág. 13, párrafos 2º y 3º). Esta doctrina, por lo demás, era la defendida por Hamilton, quien dejó escrito que “la competencia entre los

Estados en materia de comercio sería otra fuente fecunda de contiendas,... alimentaríanse continuas animosidades que probablemente concluirían en graves perturbaciones de la tranquilidad pública..." así como por Madison, quien expresó que "la necesidad de una autoridad de superintendencia sobre el comercio recíproco de los Estados Federados, ha sido demostrada con ejemplos de otros países y del nuestro mismo" (cf. "El Federalista", Nos 7 y 42, págs. 25 y 185, respectivamente, Fondo de Cultura Económica, México, 1943).

Otro aspecto que debe subrayarse es, de su parte, lo hipotético que resulta, hoy por hoy, referirse a los lindes del mar ya que, en rigor, más allá de que las provincias intenten afirmar, por su propia iniciativa, su dominio sobre el mar territorial, lo cierto es que tales límites no han sido todavía fijados por el Congreso, que es el órgano constitucionalmente habilitado para ello según el artículo 67, inciso 14, de nuestra Carta, lo cual, en el caso de los derechos de pesca, sería otra indefectible causa de previsibles conflictos interprovinciales.

A su vez, las referidas características de la pesca industrial y la trascendencia económica que ha tomado en las últimas décadas, motivan, como bien lo apunta la representación del Estado Nacional, la necesidad de una regulación unitaria que preserve la racionalidad de la explotación, hoy en día más urgente en virtud de las consecuencias ecológicas que una irracional explotación traería aparejadas.

Parafraseando, entonces, a los autores citados, puede sostenerse que si se dejase que cada estado provincial costero pudiese regular los derechos de pesca de alta mar, con las características señaladas, se correría el consecuente riesgo de hacer peligrar una importante fuente de recursos de trascendencia económica nacional a causa de la superposición de regímenes normativos, superposición de la exigencia de derechos de pesca, imposibilidad de imponer un sistema unitivo de explotación racional y la generación de los consecuentes conflictos interprovinciales derivados de la inexistencia precisa de los límites provinciales en las zonas marítimas.

Asimismo, no parece ocioso poner de resalto que, en la actual etapa de la industria pesquera, las empresas que se dedican a esta actividad suelen contar con embarcaciones que funcionan como verdaderas factorías, las que procesan y envasan los frutos del mar que de tal suerte quedan listos para su comercialización cuanto menos interpro-

vincial y generalmente internacional, todo lo cual aún más diáfana la regulación de la actividad en el marco del artículo 67 de la Constitución Nacional, no sólo con relación al referido inciso 12º que faculta al Congreso a “reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí”, sino también respecto del inciso 1º, “establecer igualmente los derechos de exportación”, del 9º, “crear y suprimir aduana” y del 16º, “proveer lo conducente a la prosperidad del país,... promoviendo... la introducción y establecimiento de nuevas industrias... por leyes protectoras de estos fines...”.

A todas estas razones constitucionales que se derivan de la vinculación de la materia con el comercio interprovincial e internacional, y que imponen que la reglamentación de la pesca, por principio, debe estar a cargo del Congreso Nacional, cabe sumar las que dimanan del hecho que los elementos con que se efectúa —buques y embarcaciones, así como el personal— deben quedar sometidos a los reglamentos nacionales (específicamente el Digesto Marítimo y Fluvial), cuya primacía ya fue reconocida por V.E. (Fallos: 196:110), que a su vez ha precisado desde antiguo que la jurisdicción nacional es independiente del dominio del lugar donde ella se ejercita (Fallos: 111:179; 154:312; 185:105, etc.). A su vez, también corresponde a la autoridad del Congreso “habilitar los puertos” (artículo 67, inciso 9º).

—VII—

La inteligencia de la cuestión suscitada a la luz de los preceptos constitucionales que, según indico, cabe interpretar que asignan la potestad de reglamentar la pesca de altura a la autoridad nacional, parte de consagrados principios de hermenéutica dispuestos por V.E.. Por lo pronto de uno basal, cual es el que sostiene que la Constitución debe ser analizada como un conjunto armónico dentro del cual cada una de sus disposiciones ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de las demás (Fallos: 167:121; 190:571; 194:371; 240:311; 296:432), o dicho de otro modo, que las normas constitucionales no deben ser interpretadas en forma aislada e inconexa, sino como partes de una estructura sistemática considerada en su totalidad. Sobre esta base, corresponde ahora recordar que la Corte también ha dicho que “la interpretación de la Constitución Nacional debe hacerse de manera que sus limitaciones no turben el eficaz ejercicio de los poderes del Estado para el cumplimiento de sus fines del modo más beneficioso para la comunidad” (Fallos: 277:147) y que “las provincias, dada la posición que ocu-

pan dentro del régimen constitucional, deben observar una conducta que no interfiera ni directa ni indirectamente, la satisfacción de servicios de interés público nacional. Las facultades de las provincias, por importantes y respetables que sean, no justifican la prescindencia de la solidaridad requerida por el destino común de los demás estados autónomos y de la Nación toda (Fallos: 263:437; 257:159; 270:11, etc) y que, como un ilustrativo ejemplo del modo en que el Tribunal ha concedido esas potestades expresó en Fallos: 154:104, que “el poder para regular el comercio...corresponde al Congreso de la Nación de una manera tan completa como podría serlo en un país de régimen unitario”.

Este mismo criterio se reiteró en Fallos: 304:1187, donde se sostuvo que “si bien es muy cierto que todo aquello que involucre el peligro de limitar las autonomías provinciales ha de instrumentarse con la prudencia necesaria para evitar el cercenamiento de los poderes no delegados de las provincias, no lo es menos que el ejercicio por parte de la Nación de las facultades referidas en el párrafo precedente no puede ser enervado por aquellas, so pena de convertir en ilusorios los propósitos y objetivos de las citadas facultades que fincan en la necesidad de procurar eficazmente el bien común de la nación toda, en el que necesariamente se encuentran engarzadas y del cual participan las provincias. A lo cual, añadió en el mismo precedente, que “en este orden de ideas debe subrayarse que, conforme al principio de que quien tiene deber de procurar un determinado fin tiene el derecho de disponer de los medios necesarios para su logro efectivo y habida cuenta que los objetivos enunciados en el preámbulo y los deberes —facultades en los supra citados incisos del art. 67 de la Constitución Nacional tienen razón de causa final y móvil principal del Gobierno Federal, no cabe sino concluir que éste no puede ser enervado en el ejercicio de estos poderes”.

—VIII—

En los registros de esta Procuración General, atinentes a los dictámenes administrativos, consta el emitido por el doctor Eduardo H. Marquardt ante una solicitud del Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería, del 21 de agosto de 1967, en la causa “Soriano S.R.L. s/ permiso de recolección de algas marinas”, cuya fotocopia adjuntó al dictamen que, en su carácter de Procurador General de la Nación, emitió en el caso de Fallos: 272:124. Entre otras consideraciones similares a las que vengo exponiendo en el *sub júdice*, expresó mi antecesor en el cargo que las cláusulas constitucionales mencionadas “pro-

porcionan ancha y segura base para asentar sobre ellas el poder reglamentario nacional en materia de pesca. Ese poder, que no es de los expresamente conferidos al Gobierno Federal pero que fluye como natural consecuencia de las disposiciones sobre comercio y navegación, jurisdicción marítima y promoción del desarrollo general del país, puede ser ejercitado con toda la amplitud requerida por los objetivos que fije una política nacional respecto de esas actividades, acorde con la importancia que las mismas revisten para los intereses de la República". A lo cual añadió: "Resulta obvio señalar que no compete a las provincias la reglamentación de la pesca marítima de altura. La jurisdicción sobre esta industria es y no puede ser sino nacional, atento el medio donde aquella se practica, los elementos empleados y los puntos estrechos y directos de contacto que la misma ofrece con el comercio interprovincial e internacional y su vinculación con las relaciones con otros Estados, materias todas en que sólo el Gobierno Nacional es el llamado a intervenir", desde que "en esos casos, la extracción y recolección de los frutos del mar no representa sino la fase inicial de un proceso más vasto que se completa en distintas jurisdicciones y en el cual aquella se inscribe, lo que impone su regulación nacional, fuera de otras razones, como las de la continuidad biológica o de conservación de las especies, que pueden concurrir a la misma conclusión".

-IX-

En razón de lo anteriormente expuesto, cabe concluir que las disposiciones de la ley nacional 20.136, que el representante de la provincia demandada tilda de inconstitucional de manera por demás escueta, aparece como plenamente válida a la luz de las potestades normativas del Congreso Nacional que con anterioridad reseñé, lo cual, como dije, torna abstracto en el *sub júdice* analizar lo relativo al dominio del mar territorial. Y V.E. ha expresado que no compete a los jueces hacer declaraciones generales abstractas, porque es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derecho (T. 304, p. 759), las que, según lo expuesto, no se dan en el "*sub lite*" sobre la base del referido dominio.

Empero, sólo con apoyo en lo que atañe a este último aspecto es que la ley de referencia, haciéndolo, además, de forma prácticamente dogmática. El Tribunal tiene dicho, en tal sentido, de manera muy reiterada, que la declaración de inconstitucionalidad de la ley constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse

a un tribunal de justicia, configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado como “*última ratio*” del orden jurídico (T. 303, ps. 248, 1708, 1776, entre muchos otros). De igual modo sostuvo V.E. que una escueta y genérica impugnación de inconstitucionalidad no basta para que la Corte Suprema ejerza esa función tan delicada (T. 301, p. 904, T. 302, p. 355).

En virtud de lo expuesto, al no quedar descalificada la ley nacional que regula la materia, procede acordar aquí, atento el principio de supremacía del orden federal que consagra el artículo 31 de la Constitución Nacional, con la solución dictada por el Tribunal en el mentado antecedente de Fallos: 272:124.

—X—

Como acápite final creo válido poner de relieve que el régimen legal nacional reconoce, como de jurisdicción provincial, el espacio de tres millas marítimas —en cuyo ámbito la empresa actora no discute la potestad de la provincia y cumple con los derechos que ésta le exige— que era la clásica extensión aceptada antaño por la comunidad internacional como constitutiva del mar territorial.

La actual extensión, en cambio, de doscientas millas marinas a que se refiere el art. 1º de la ley 17.094, importa un concepto que se denomina “mar adyacente”, de indudable raigambre nacional, vinculado al tema de la soberanía, que no puede sino estar en manos del Congreso de la nación y que, valga destacarlo, acaba de ser reivindicado en un reciente fallo de la Corte Suprema (causa C. 755, L.XXIII, Recurso de Hecho Cheog Yang Fisheries Co. Ltd. y otro c/ Prefectura Naval Argentina”, sentencia del 6 de abril del corriente año). Como lo dejó dicho Villegas Basavilbaso la “jurisdicción restringida de las provincias sobre su dominio público marítimo no se extiende al mar jurisdiccional o zona contigua (mar vigilado). Termina en la línea de las mareas de cuadratura solsticiales...el mar jurisdiccional tiene la condición jurídica de *res communis* sobre el cual el Estado (Nación) sólo ejerce un derecho de policía, no de dominio, a los efectos de la seguridad y observancia de las leyes fiscales. Infiérese del contenido específico de ese poder de policía que su ejercicio es materia propia y exclusiva de las autoridades nacionales, como así lo estatuyen normas precisas de la Ley Fundamental (Constitución, artículos 68, incisos 1º, 21º, 22º y 23º; 83, incisos 15º, 16º 17º y 18º) (Cf. “Derecho Administra-

tivo”, Tomo IV, 1952, pág. 476). Ver, en igual sentido, lo expresado por Jorge M. Gondra en su clásico ensayo sobre “Jurisdicción Federal”, Buenos Aires, 1944, pág. 159 y sgts.

Resulta claro, en este orden de ideas, que la intención por parte de las provincias de extender, por sí solas, la clásica extensión submarina que constituía el mar territorial —esto es: las tres millas que la ley de pesca les reconoce—, confundiéndola con el “mar adyacente”, no es, desde la óptica de la Constitución, admisible, pues importaría una violación del ya mencionado inciso 14º del artículo 67 de nuestra Ley Fundamental, que pone en cabeza del Congreso Nacional la facultad de fijar los límites provinciales, así como los de la Nación.

—XI—

Por consiguiente, con arreglo a todo lo expuesto, opino que, en virtud de las facultades constitucionales del Congreso Nacional, ejercidas a través de la ley 20.136, no controvertida de manera eficaz por la Provincia de Santa Cruz, corresponde hacer lugar a esta acción y declarar la inconstitucionalidad de la ley provincial 2.144. Buenos Aires, 30 de abril de 1993. *Oscar Luján Fappiano*.

## FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 19 de abril de 1994.

Vistos los autos: “Harengus S.A. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ inconstitucionalidad (ley prov. 2144)”, de los que

Resulta:

I) A fs. 22/52 se presenta Harengus S.A. e inicia demanda contra la Provincia de Santa Cruz a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley 2144.

Señala como su principal objeto la captura de langostino, merluza, calamar y otras especies aptas para el consumo humano, en espe-

cial para su exportación, actividad que realiza dentro de los Golfos Nuevo y San Jorge (de jurisdicción provincial y donde se pagan los correspondientes permisos y tributos) y en mar abierto, de jurisdicción nacional, cumpliendo con los requisitos de preservación de recursos establecidos por autoridades nacionales o provinciales.

Dicha actividad –continúa– se encuentra regulada por un conjunto normativo integrado por las leyes 17.094, que reivindica la soberanía de la Nación sobre el mar adyacente hasta las 200 millas, la 17.500, que establece que los recursos del mar territorial argentino son propiedad del Estado Nacional y la 18.502 que define la jurisdicción que distribuye entre la Nación y las provincias.

De estas normas –agrega– puede deducirse el siguiente régimen: el dominio exclusivo de las provincias dentro de las tres millas adyacentes a sus costas o de 12 millas entre cabos, y el dominio exclusivo de la Nación entre las tres millas hasta la 200; en cuanto a la jurisdicción, es exclusiva para la Nación dentro de estos últimos límites, y concurrente entre Nación y provincias en las tres millas adyacentes a la costa.

No obstante ello, la Provincia de Santa Cruz desplegó una actividad legislativa exorbitante al dictar la ley 2144 por la cual reivindica para sí el dominio del mar territorial hasta una distancia de 200 millas marinas, contradiciendo los límites establecidos por la ley nacional 18.502.

A raíz de esta nueva legislación, hacia comienzos de 1991 se informó a las empresas pesqueras que para renovar los permisos de pesca provinciales debían acompañar el comprobante de pago de impuestos por las capturas realizadas en las doscientas millas que la provincia reivindica como su dominio.

Tal pretensión –sostiene la actora– configura una intromisión lesiva a los intereses y a la legislación federal, reclamando por ello la declaración de inconstitucionalidad de la ley 2144.

II) A fs. 70/72 contesta demanda la Provincia de Santa Cruz. Niega que la legislación provincial cuestionada afecte principios constitucionales y sostiene que fue dictada de acuerdo a las atribuciones que le son propias y en ejercicio de derechos que le corresponden como autoridad provincial dentro del régimen federal. Deja asimismo de-

ducido el planteo de inconstitucionalidad de la ley nacional 20.136, base fundamental de las pretensiones de la demandante.

Manifiesta que al cesar la condición de territorio nacional, la ley 14.408 fijó los límites de la provincia, pasando a formar parte de su dominio público los mares territoriales hasta la distancia que determina la legislación especial (art. 2340, inciso 1º, del Código Civil) y recuerda que con arreglo al art. 104 de la Constitución Nacional las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación. A ésta sólo le fue cedido lo concerniente a la navegación, de manera que lo relativo a la pesca que tenga lugar dentro del dominio público provincial no puede ser reglamentado por la autoridad nacional salvo en lo que se vincula estrictamente con aquella actividad. Afirma que la pesca no está comprendida entre las materias que según la Constitución son de jurisdicción federal y sólo puede caer bajo el control nacional si se afecta el comercio marítimo o interprovincial.

En razón de todo lo expuesto –concluye– la ley 20.136 que sirve de fundamento a la demanda resulta inconstitucional.

III) A fs. 78/82 se presenta el Estado Nacional (Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca), en virtud de haber sido citado en los términos del art. 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Afirma que el interés de la Nación surge del hecho de estar comprometida su competencia como autoridad de la política nacional pesquera y su responsabilidad en la administración de los recursos naturales del mar argentino. Dichos recursos –sostiene– imponen por sus características la necesidad de fiscalizar y controlar sus ciclos reproductivos y una racional explotación a fin de evitar la depredación o el manejo inadecuado. Señala que estos propósitos pueden verse debilitados por la división de responsabilidades entre distintos niveles de gobierno, de modo que la competencia en la materia debe ser nacional, con una concepción ambiental y ecológica global. Y es precisamente el Estado Nacional –continúa– quien posee en materia pesquera los medios idóneos para ordenar una política sobre la materia que escapa a las facultades provinciales y que compromete funciones que son naturales del Estado Nacional como, por ejemplo, la facultad de celebrar tratados internacionales, regular el comercio interjurisdiccional y encarar proyectos de investigación, conservación o protección, etc.

En razón de lo expuesto –concluye– el fundamento y origen de las atribuciones del gobierno central en materia de recursos vivos marítimos no surge sólo de su condición de titular del dominio público sino también de la distribución de poderes y facultades establecidas por la Constitución Nacional. Por todo ello requiere que en virtud del principio de supremacía de la legislación nacional se declare la inconstitucionalidad de la ley 2144 de la Provincia de Santa Cruz.

Considerando:

1º) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema (artículos 100 y 101 de la Constitución Nacional).

2º) Que la empresa actora –que expone que su objeto comercial principal es la detección, captura, procesamiento a bordo o en tierra, comercialización en todas sus formas y exportación de productos del mar, actividad esta última a la que se dedica en su casi totalidad al punto de haber alcanzado el primer rango entre los exportadores de productos pesqueros del país– inicia esta demanda como consecuencia de la pretensión de la Provincia de Santa Cruz fundada en la ley local 2144 que reivindica su jurisdicción sobre las doscientas millas marinas y por consiguiente su facultad impositiva sobre las capturas realizadas en el ámbito que atribuye a su dominio.

3º) Que al definir el concepto de “comercio” en el trascendente e histórico caso *Gibbons*, la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norte América sostuvo que “el comercio sin duda es tráfico pero es algo más, es relación” y abrió así el camino para una interpretación dinámica –compatible y necesaria para la vivencia permanente del texto constitucional (Fallos: 178:9)– que le acordó el contenido expansivo a un proceso de transformación económica con relaciones cada vez más complejas e interdependientes. Así se explica la doctrina que desarrolló y que recogió esta Corte en el caso registrado en Fallos: 154:104 cuando afirmó que el vocablo comercio comprende, “además del tráfico mercantil y la circulación de efectos visibles y tangibles para todo el territorio de la Nación, la conducción de personas y la transmisión por telégrafo, teléfono u otro medio, de ideas, órdenes y convenios” definiendo el poder para regularlo como propio del Congreso Nacional, cuyo ejercicio le corresponde de una manera tan completa como en un país de régimen unitario. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal, aunque reivindicó las facultades reservadas por las provincias y la autonomía de éstas dentro del sistema político federal, afirmó que el gobierno nacio-

nal puede legislar sobre aspectos internos de las actividades provinciales susceptibles de menoscabar el comercio interprovincial y exterior (Fallos: 239:345 y sus citas).

En ese marco conceptual corresponde estudiar si la ley 2144 y la actividad fiscal de la demandada avanzan sobre cuestiones reservadas a la autoridad nacional, como lo son las contenidas en los artículos 9º, 13, 25, 67 inc. 12, 14 y 16 de la Constitución Nacional.

4º) Que parece obvio señalar la importancia que asumen en el mundo contemporáneo los temas vinculados con el aprovechamiento –y protección– de los recursos naturales del mar, al punto que las definiciones jurídicas actuales de los espacios acráuticos han apuntado –como elemento de debate conceptual– más a la fijación de las zonas de explotación económica que a las históricas vinculadas con razones de seguridad, fiscales o aduaneras. Se trata, en suma, de la preservación de la riqueza marina de los estados ribereños evitando su aprovechamiento indiscriminado para prevenir, también, graves consecuencias ecológicas. Es que la pesca –al menos la que asume la condición de la que realiza la actora– tiene un costado de desarrollo económico y otro de protección del recurso cuya complejidad y trascendencia exige el poder de policía federal.

Estos conceptos se han recogido en la labor desarrollada por la comunidad jurídica internacional y en las leyes internas de la Nación. Así, por ejemplo, el mensaje que acompañó a la ley 17.094 contenía una explícita referencia al tema.

Ese texto legal, por el que se extendió la soberanía marítima nacional hasta la distancia de doscientas millas marinas, hizo mérito de la necesidad de definir sus límites en atención a las actividades extractivas desarrolladas por naves extranjeras en ese sector, a la vez que fundamentó la decisión en la explotación de los recursos minerales, vegetales y animales, aspecto sobre el que fue todavía más explícita la ley de pesca 17.500 dictada sobre la base de ese antecedente. En efecto, la exposición de motivos explicó que este ordenamiento legal procuraba “crear los estímulos necesarios para que se estructure una industria pesquera poderosa y eficiente” siguiendo el ejemplo de otros “países latinoamericanos que en virtud de una política inteligente han logrado situarse en los primeros puestos del mercado mundial mientras que el volumen de las exportaciones argentinas de productos de la pesca, ... carece de significación”. En apoyo de tales ob-

jetivos, el art. 1º dispuso que “los recursos del mar territorial argentino son propiedad del Estado Nacional”, el que podría conceder su explotación. Años después, la ley 20.136, que sustituye algunos artículos de la anterior, reiteró el principio y la nota de elevación señaló que se procuraba “asegurar la conservación de los recursos pesqueros mediante una racional utilización” y aumentar la producción, puesto que la actividad de pesca era “un recurso nacional, con interesantes perspectivas internacionales”. En otro orden de ideas pero vinculado al tema en tratamiento, cabe recordar que la ley 18.502 determinó los alcances de las jurisdicciones nacional y provincial.

En cuanto a la significación de la materia en el orden internacional cabe recordar que, aunque pendiente la decisión legislativa sobre el punto, la Argentina adhirió a la Convención de los Derechos del Mar que delimitó el área conocida como zona económica exclusiva que se extiende hasta las 200 millas marinas de las costas ribereñas y que celebró convenios pesqueros con diversos países, entre ellos Chile, Bulgaria y la ex U.R.S.S., que fueron aprobados por las leyes 23.172, 23.493 y 23.494, respectivamente.

Tal trascendencia de la actividad pesquera se ha visto reflejada en las transformaciones operadas con la incorporación de nuevas tecnologías en materia de captura y preservación y en su gravitación en el desarrollo del comercio exterior, objetivo específicamente declarado en algunos de los textos legales citados. Por otro lado, son evidentes en la actualidad sus proyecciones sobre la economía del país y sobre el consumo popular, de manera que al igual que lo recordó el Tribunal respecto de la ganadería (Fallos: 252:39), la pesca se encuentra relacionada de forma directa y vital con fines federales de máxima jerarquía (considerando 12 del fallo citado). Parece evidente, entonces, que encuadra sin esfuerzo en la regulación del comercio contenida en el artículo 67, inc. 12 y que su ejercicio, cuando ostenta características como las que desarrolla en su actividad Harengus S.A., compromete para su acabado desenvolvimiento otras facultades del Congreso de la Nación como es —por ejemplo— la regulación de la navegación marítima (arts. 9º, 26 y 67, inc. 12 de la Ley Fundamental). Por lo demás, el reconocido poder de reglar el comercio exterior concebido como medio de promover el bienestar general (art. 67, inc. 16) se vería sensiblemente afectado de reconocer validez a la legislación local contra la cual se opone otra cláusula constitucional que será estudiada más adelante.

5º) Que, a más de esos fundamentos, las propias características del recurso aconsejan reconocer la jurisdicción federal. Ya en 1919, José León Suárez señalaba que lo que llamaba “ganadería del mar” debía desarrollarse en tanto el hombre no trastornase las leyes naturales de evolución y se ajustara a este proceso su aprovechamiento. La fauna marina –decía– vive y se desarrolla no donde el hombre lo desea sino donde la naturaleza le proporciona el ambiente más adecuado, adaptándose al medio que es el que le ha dado sus características. “La distribución de la fauna marina económica o útil” –es cita textual– “se realiza de acuerdo con estos factores lógicos y escapa, por completo, a todos los criterios legales igualitarios en la determinación de extensiones y de zonas, como que la naturaleza es, por principio, completamente desigual y alternada. Las especies no viven de acuerdo con la distancia de millas geográficas del mar a la costa sino en concordancia con la geografía del suelo y la isometría del mismo” a más de otros factores que recordaba (“El mar territorial y las industrias marítimas”, en *Diplomacia Americana*, Buenos Aires 1919, págs. 160/161). Ajustada a este criterio resulta la mención que contiene el dictamen del señor procurador cuando señala el natural impulso migratorio de los cardúmenes que no acepta, como recordaba Suárez, “una división geográfica artificial e imaginaria del hombre”. Parece impropio, entonces, segmentar la jurisdicción toda vez que la actividad pesquera de la actora (ver fs. 23/25), por su naturaleza y por el ámbito en que se ejerce, no tolera un limitado continente geográfico como podrían ser los límites provinciales.

6º) Que a la luz de todo lo expuesto resulta claro que aunque no esté expresamente previsto en la Constitución, el poder de regulación de la pesca integra el comercio en su concepción abierta y creciente y que su legislación en situaciones semejantes excede el marco local y justifica la competencia nacional porque, empleando las palabras del juez S.C. Black de la Corte norteamericana, se trata de uno de “los asuntos que los estados individuales, con sus limitadas jurisdicciones territoriales, no están en condiciones plenas de regir” (“U.S. vs. South-Eastern Underwriters Assoc.”, 322 U.S. 533, 552, en Edward S. Corwin: “La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual”, págs. 75/76) o para decirlo en palabras del Tribunal de aquéllos para los que no bastan “los elementos aislados de cada provincia” (Fallos: 68:227).

7º) Que conspira igualmente contra la pretensión local, y con singular gravitación, otra prescripción constitucional que en las circuns-

tancias particulares en que la provincia demandada se integró como tal al conjunto de la Nación no puede ser soslayada. Se trata de la contenida en el art. 67, inc. 14, que otorga al Congreso Nacional la potestad de fijar los límites territoriales de las provincias, como la de crear otras nuevas —como aconteció con la del Chubut— que impide decisiones unilaterales como supone la ley 2144. 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 en un reciente caso (E.91.XXII, “Empresa Gutiérrez S.R.L. c/ Catamarca, Provincia de s/ daños y perjuicios”, sentencia del 9 de diciembre de 1993).

8º) Que, por último, resulta ilustrativa la cita que contiene el dictamen del señor Procurador General con relación a un caso resuelto por la Corte norteamericana ante una situación suficientemente análoga a la aquí debatida. Allí se reivindicó la potestad federal cuando la actividad de los estados “puede tener cierto efecto sobre el comercio interestadual” como en el caso del “movimiento de barcos de un estado a otro en busca de pescado y su retorno a las plantas procesadoras” (punto IV del dictamen). Por lo tanto, habida cuenta de las razones expuestas para fundar la jurisdicción nacional sobre la materia, a la que se une de manera decisiva lo expresado en el considerando precedente, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la ley local 2144. En cuanto a la tacha de igual naturaleza que opone la provincia contra la ley nacional 20.136, las consideraciones vertidas en el presente bastan para desestimarla.

Por ello, se decide: Hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad de la ley 2144 de la Provincia de Santa Cruz. Con costas en lo que respecta a la pretensión articulada contra la demandada.

Teniendo en cuenta la labor desarrollada en el principal y de conformidad con lo dispuesto por los arts. 6º, incs. b, c, y d; 9º, 37 y 38 de la ley 21.839, se regulan los honorarios del doctor Arturo A. Pera, por la dirección letrada y representación de la actora en la suma de cien mil pesos (\$ 100.000). Notifíquese y, oportunamente, archívese.

JULIO S. NAZARENO — CARLOS S. FAYT — AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO — ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI — RICARDO LEVENE (H) — EDUARDO MOLINÉ O’CONNOR (*por mi voto*) — ANTONIO BOGGIANO (*según su voto*).

VOTO DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON EDUARDO MOLINÉ  
O'CONNOR Y DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1º) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema (artículos 100 y 101 de la Constitución Nacional).

2º) Que la empresa actora —que expone que su objeto comercial principal es la detección, captura, procesamiento a bordo o en tierra, comercialización en todas sus formas y exportación de productos del mar, actividad esta última a la que se dedica en su casi totalidad al punto de haber alcanzado el primer rango entre los exportadores de productos pesqueros del país— inicia esta demanda como consecuencia de la pretensión de la Provincia de Santa Cruz fundada en la ley local 2144 que reivindica su jurisdicción sobre las doscientas millas marinas y por consiguiente su facultad impositiva sobre las capturas realizadas en el ámbito que atribuye a su dominio.

3º) Que al definir el concepto de “comercio” en el trascendente e histórico caso Gibbons, la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norte América sostuvo que “el comercio sin duda es tráfico pero es algo más, es relación” y abrió así el camino para una interpretación dinámica —compatible y necesaria para la vivencia permanente del texto constitucional (Fallos: 178:9)— que le acordó el contenido expansivo a un proceso de transformación económica con relaciones cada vez más complejas e interdependientes. Así se explica la doctrina que desarrolló y que recogió esta Corte en el caso registrado en Fallos: 154:104 cuando afirmó que el vocablo comercio comprende, “además del tráfico mercantil y la circulación de efectos visibles y tangibles para todo el territorio de la Nación, la conducción de personas y la transmisión por telégrafo, teléfono u otro medio, de ideas, órdenes y convenios” definiendo el poder para regularlo como propio del Congreso Nacional, cuyo ejercicio le corresponde de una manera tan completa como en un país de régimen unitario. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal, aunque reivindicó las facultades reservadas por las provincias y la autonomía de éstas dentro del sistema político federal, afirmó que el gobierno nacional puede legislar sobre aspectos internos de las actividades provinciales susceptibles de menoscabar el comercio interprovincial y exterior (Fallos: 239:345 y sus citas).

En ese marco conceptual corresponde estudiar si la ley 2144 y la actividad fiscal de la demandada avanzan sobre cuestiones reservadas a la autoridad nacional, como lo son las contenidas en los artículos 9º, 13, 25, 67 inc. 12, 14 y 16 de la Constitución Nacional.

4º) Que resulta indudable la importancia creciente de los temas vinculados con el aprovechamiento –y protección– de los recursos naturales del mar. Los estados ribereños buscan preservar su riqueza ictícola, evitando un aprovechamiento indiscriminado de los recursos, lo que tiene consecuencias tanto económicas como ecológicas, y cuya complejidad y trascendencia exige el ejercicio del poder de policía federal.

En un primer momento la importancia de los espacios marítimos se centraba en el interés por la defensa y las comunicaciones y los estados reclamaban sobre el mar territorial la misma soberanía que sobre el territorio terrestre. Después fueron surgiendo zonas con competencias funcionales, es decir con finalidades específicas. Fue por este motivo que, ante la necesidad de armonizar el principio de la libertad de los mares con la perentoria obligación de reglamentar la explotación de los recursos a fin de impedir su depredación, nacieran figuras como el mar patrimonial, los intereses especiales y la zona económica exclusiva que extienden más allá del mar territorial la jurisdicción del estado ribereño y tienen un contenido eminentemente económico.

Esta realidad se ve reflejada tanto en la evolución de las leyes internas sobre espacios marítimos como en la labor desarrollada por la comunidad internacional.

5º) Que la ley 17.094, al extender la soberanía argentina al mar adyacente al territorio hasta una distancia de doscientas millas marinas, tuvo como objetivo preservar los recursos naturales de la explotación realizada por extranjeros. Esto se hizo más explícito aún en las leyes 17.500, 18.502 y 20.136 ya que, si bien ninguna de ellas se refiere a la zona económica exclusiva, reivindican la soberanía sobre las aguas y sobre los recursos.

La validez de esta institución se admitió –aunque sin adoptarla para todo el territorio– en el Tratado de Paz y Amistad firmado con Chile –aprobado por la ley 23.172–, en los convenios pesqueros con Bulgaria y la ex U.R.S.S. –aprobados por las leyes 23.493 y 23.494, no vigentes actualmente– y en la “Declaración conjunta sobre conser-

vacación de recursos pesqueros” entre Argentina y Gran Bretaña, implementada por el decreto 2654/90.

En la nueva ley de espacios marítimos –Nº 23.968– se reconoce la existencia de la zona económica exclusiva estableciendo que se extiende más allá del límite exterior del mar territorial y hasta una distancia de doscientas millas marinas a partir de las líneas de base (art. 5º). En ella la Argentina ejerce derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho del mar y el lecho y subsuelo. Y se avanza más aún en la jurisdicción del estado sobre la riqueza ictícola, estableciendo que “las normas nacionales sobre conservación de los recursos se aplicarán más allá de las doscientas millas marinas, sobre las especies de carácter migratorio o sobre aquéllas que intervienen en la cadena trófica de las especies de la zona económica exclusiva argentina” (art. 5º, último párrafo).

6º) Que, en el orden internacional es indudable que la evolución del derecho del mar está impulsada en gran parte por la búsqueda de los estados ribereños de normas que brinden protección a sus recursos vivos. Esto quedó plasmado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que aunque no está vigente aún –ni ha sido ratificada por nuestro país, sino solamente firmada–, contiene normas de carácter obligatorio por formar parte del derecho internacional consuetudinario. La existencia de la zona económica exclusiva como una institución del derecho internacional general y la soberanía del estado ribereño sobre los recursos localizados en ella ha sido reconocida en varios pronunciamientos jurisdiccionales internacionales (confr. Corte Internacional de Justicia, Delimitación marítima en el Golfo de Maine (Estados Unidos c/ Canadá), sentencia del 12 de octubre de 1984; Arbitraje sobre el filetaje en el Golfo de San Lorenzo (Francia c/ Canadá), sentencia arbitral del 17 de julio 1986; Arbitraje sobre la frontera marítima entre Guinea Bissau y Senegal, laudo arbitral del 31 de julio de 1989).

En el estado actual de las relaciones internacionales, es cada vez mayor la importancia que tienen para el estado ribereño los recursos vivos a los efectos de establecer su jurisdicción. En ese sentido debe tenerse en cuenta que, en el marco de las negociaciones que se están celebrando en el plano internacional y que han llevado a la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre las poblaciones

de peces transzonales y altamente migratorios en julio de 1993, nuestro país presentó –junto con otros– un proyecto de Convención en el que se propone establecer un régimen efectivo de conservación y ordenación de esas poblaciones en alta mar, que reconozca y dé cabida al interés especial de los estados ribereños (Documento de Naciones Unidas A/CONF.164/ L.11/Rev.1).

7º) Que esta trascendencia de la actividad pesquera se ha visto reflejada en las transformaciones operadas con la incorporación de nuevas tecnologías en materia de captura y preservación y en su gravitación en el desarrollo del comercio exterior, objetivo específicamente declarado en algunos de los textos legales citados. Por otro lado, son evidentes en la actualidad sus proyecciones sobre la economía del país y sobre el consumo general, de manera que al igual que lo recordó el Tribunal respecto de la ganadería (Fallos: 252:39), la pesca se encuentra relacionada de forma directa y vital con fines federales de máxima jerarquía (considerando 12 del fallo citado). Parece evidente, entonces, que encuadra sin esfuerzo en la regulación del comercio contenida en el artículo 67, inc. 12 y que su ejercicio, cuando ostenta características como las que desarrolla en su actividad Harengus S.A., compromete para su acabado desenvolvimiento otras facultades del Congreso de la Nación como es –por ejemplo– la regulación de la navegación marítima (arts. 9º, 26 y 67 inc. 12 de la Ley Fundamental). Por lo demás, el reconocido poder de reglar el comercio exterior concebido como medio de promover el bienestar general (art. 67 inc. 16) se vería sensiblemente afectado si se reconociere validez a la legislación local contra la cual se opone otra cláusula constitucional que será estudiada más adelante.

8º) Que, a más de esos fundamentos, las propias características del recurso aconsejan reconocer la jurisdicción federal. Ya en 1919, José León Suárez señalaba que lo que llamaba “ganadería del mar” debía desarrollarse en tanto el hombre no trastornase las leyes naturales de evolución y se ajustara a este proceso su aprovechamiento. La fauna marina –decía– vive y se desarrolla no donde el hombre lo desea sino donde la naturaleza le proporciona el ambiente más adecuado, adaptándose al medio que es el que le ha dado sus características. “La distribución de la fauna marina económica o útil” –es cita textual– “se realiza de acuerdo con estos factores lógicos y escapa, por completo, a todos los criterios legales igualitarios en la determinación de extensiones y de zonas, como que la naturaleza es, por principio, completamente desigual y alternada. Las especies no viven de

acuerdo con la distancia de millas geográficas del mar a la costa sino en concordancia con la geografía del suelo y la ipsometría del mismo” a más de otros factores que recordaba (“El mar territorial y las industrias marítimas”, en *Diplomacia Americana*, Buenos Aires 1919, págs. 160/ 161). Ajustada a este criterio resulta la mención que contiene el dictamen del señor procurador cuando señala el natural impulso migratorio de los cardúmenes que no acepta, como recordaba Suárez, “una división geográfica artificial e imaginaria del hombre”. Parece impropio, entonces, segmentar la jurisdicción toda vez que la actividad pesquera de la actora (ver fs. 23/25), por su naturaleza y por el ámbito en que se ejerce, no tolera un limitado continente geográfico como podrían ser los límites provinciales.

9º) Que a la luz de todo lo expuesto resulta claro que aunque no esté expresamente previsto en la Constitución, el poder de regulación de la pesca integra el comercio en su concepción abierta y creciente y que su legislación en situaciones semejantes excede el marco local y justifica la competencia nacional porque, empleando las palabras del juez S.C. Black de la Corte norteamericana, se trata de uno de “los asuntos que los estados individuales, con sus limitadas jurisdicciones territoriales, no están en condiciones plenas de regir” (“U.S. vs. South-Eastern Underwriters Assoc.”, 322 U.S. 533, 552, en Edward S. Corwin: “La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual”, págs. 75/76) o para decirlo en palabras del Tribunal de aquéllos para los que no bastan “los elementos aislados de cada provincia” (Fallos: 68:227).

10) Que conspira igualmente contra la pretensión local, y con singular gravitación, otra prescripción constitucional que en las circunstancias particulares en que la provincia demandada se integró como tal al conjunto de la Nación no puede ser soslayada. Se trata de la contenida en el art. 67, inc. 14, que otorga al Congreso Nacional la potestad de fijar los límites territoriales de las provincias, como la de crear otras nuevas —como aconteció con la del Chubut— que impide decisiones unilaterales como supone la ley 2144. 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 en un reciente caso (E.91.XXII, “Empresa Gutiérrez S.R.L. c/ Catamarca, Provincia de s/ daños y perjuicios”, sentencia del 9 de diciembre de 1993).

11) Que, por último, resulta ilustrativa la cita que contiene el dictamen del señor Procurador General con relación a un caso resuelto por la Corte norteamericana ante una situación suficientemente análoga a la aquí debatida. Allí se reivindicó la potestad federal cuando la actividad de los estados “puede tener cierto efecto sobre el comercio interestadual” como en el caso del “movimiento de barcos de un estado a otro en busca de pescado y su retorno a las plantas procesadoras” (punto IV del dictamen). Por lo tanto, habida cuenta de las razones expuestas para fundar la jurisdicción nacional sobre la materia, a la que se une de manera decisiva lo expresado en el considerando precedente, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la ley local 2144. En cuanto a la tacha de igual naturaleza que opone la provincia contra la ley nacional 20.136, las consideraciones vertidas en el presente bastan para desestimarla.

Por ello, se decide: Hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad de la ley 2144 de la Provincia de Santa Cruz. Con costas en lo que respecta a la pretensión articulada contra la demandada. Notifíquese y, oportunamente, archívese.

EDUARDO MOLINÉ O'CONNOR — ANTONIO BOGGIANO.

---

CLAUDIO OMAR FERNÁNDEZ

*JURISDICCION Y COMPETENCIA: Cuestiones de competencia. Generalidades.*

Para la correcta traba de un conflicto de competencia (art. 24, inc. 7º, del decreto-ley 1285/58) es menester que el magistrado declinante tome conocimiento de los motivos que sustentan lo decidido por su par requerido, para que declare si mantiene o no su anterior posición (1).

---

(1) 14 de abril. Fallos: 277:240; 281:388; 294:400; 306:728.