



RECURSOS NATURALES: EL DOMINIO ORIGINARIO DE LOS ESTADOS PROVINCIALES

Lucas Agustín Papini

Revista Jurídica - Universidad Nacional del Oeste: ISSN 3008-8062

Año: 03/ nro. 4 - Junio 2025

Recibido: 17/01/2025

Aprobado: 03/03/2025

RECURSOS NATURALES: EL DOMINIO ORIGINARIO DE LOS ESTADOS PROVINCIALES

NATURAL RESOURCES: THE ORIGINAL DOMAIN OF THE PROVINCIAL STATES

Por Lucas Agustín Papini¹

Fiscalía de Estado del Chubut, Argentina

Resumen: El presente trabajo doctrinario tiene como objetivo analizar la base legal del dominio originario de los recursos naturales de las provincias, su evolución histórica, su alcance y las implicancias que tiene para la gestión sostenible de los recursos en el contexto actual, sobre todo cuando existen intereses contrapuestos entre los Estados provinciales y el Estado nacional para su utilización y gestión.

Palabras clave: dominio originario, jurisdicción, dominio eminente, Constitución, autonomía, recursos naturales, soberanía, territorio, concurrente, jurisprudencia, Estados provinciales, Estado nacional

Abstract: The present doctrinal work aims to analyze the legal basis of the original domain of natural resources, its historical evolution, its scope, and the implications it has for the sustainable management of resources in the current context, especially when there are conflicting interests between the Provincial States and the National State for the use and management of these resources.

Keywords: original domain, jurisdiction, eminent domain, constitution, autonomy, natural resources, sovereignty, territory, concurrent, jurisprudence, provincial states, national state

¹ Abogado (Universidad de Buenos Aires). Fiscal de Estado de la provincia del Chubut. Fiscal general de la Unidad Especializada en delitos contra la Administración Pública. Miembro permanente del Centro para una Justicia Igualitaria y Popular (CEJIP). Identificador ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-4177-8083>. Correo electrónico: lucaspapini1988@gmail.com.

I - INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional Argentina establece, específicamente el derecho de las provincias sobre los recursos naturales dentro de su territorio. El reconocimiento constitucional del "dominio de los recursos originarios" les otorga la facultad de regular su explotación, promoviendo el desarrollo local y la sostenibilidad. Mientras que el dominio originario es el derecho de propiedad de las provincias sobre los recursos naturales, la jurisdicción implica la facultad de dictar normas y regular actividades dentro de un territorio, lo cual puede estar en manos de la Nación en ciertos casos.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ratificado que ambos conceptos no son equivalentes, y dichos pronunciamientos serán analizados a lo largo del desarrollo de este artículo.

Para llegar a este abordaje, primero analizaremos el artículo 124 de la Constitución nacional, el cual establece que los recursos naturales son propiedad de las provincias pero que, sin embargo, existen facultades concurrentes con la Nación en temas ambientales y de políticas generales de explotación (arts. 41 y 75). La Nación dicta los presupuestos mínimos de protección ambiental, mientras que las provincias los complementan con sus propias normativas.

En segundo lugar abordaremos el dominio originario en contraposición con el dominio eminente, entendiendo el primero como la titularidad sobre un recurso desde su descubrimiento y el segundo como la potestad del Estado para regular el uso de los bienes en función del interés público.

Como veremos, ambos conceptos están vinculados a la soberanía, pero el dominio eminente permite a la Nación intervenir en ciertos casos.

De esta manera, el dominio originario otorga a las provincias la titularidad de los recursos naturales pero no una potestad absoluta, ya que la Nación mantiene ciertas competencias regulatorias. Esto genera desafíos en la armonización de políticas, la protección ambiental y la resolución de conflictos interprovinciales.

La jurisprudencia ha consolidado la autonomía provincial, pero también ha señalado los límites de su autoridad en relación con la Nación.

II - MARCO CONCEPTUAL

El dominio originario de las provincias argentinas sobre sus recursos naturales es un concepto fundamental en la estructura federal del país. El mismo se encuentra consagrado en el art. 124 de la regla altísima de la República Argentina:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán tam-

bién celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.

La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. (el resaltado es propio)

En la Constitución argentina podemos enumerar tres oportunidades específicas donde los recursos naturales aparecen previstos: en primer lugar, en el artículo 41, que refiere a cómo debe ser su utilización²; en el art. 75 inc. 17, segundo párrafo, al consagrarse la atribución del Congreso nacional de asegurar la participación de los pueblos originarios argentinos en la gestión referida a sus recursos naturales; y, como vimos, en su art. 124.

Bajo estos preceptos podemos concluir que, a partir de la reforma constitucional de 1994, los recursos naturales han tomado una trascendencia sumamente importante para las autoridades nacionales en todas sus órbitas –legislativa, ejecutiva y judicial–, las cuales deben proveer o facilitar lo necesario para su correcto manejo y preservación, dando además participación directa a los pueblos originarios que habitan el territorio nacional y resguardando el dominio originario que cada provincia tiene sobre sus recursos naturales. Al estar reglamentado dicho dominio en la norma fundamental, se impide que una norma de menor jerarquía se lo sustraiga.

III - IMPLICANCIAS DEL DOMINIO ORIGINARIO

A fin de desentrañar el alcance que la Constitución nacional le da al concepto de dominio originario, es necesario comprender cuales son las implicancias que trae aparejada esta potestad de las provincias sobre los recursos naturales que se encuentran dentro de su territorio. Lo primero que podemos decir es que ellas pueden establecer normas y regulaciones para la explotación de sus recursos naturales, promoviendo un desarrollo que responda a las necesidades locales. Esto presenta una oportunidad para fomentar la sostenibilidad, la conservación y el uso responsable de los recursos en beneficio de las comunidades locales. Por otro lado, que se les otorgase la facultad de regular y reglamentar los recursos naturales devino en una celebrada "reivindicación federal de los Estados locales".

² "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos".

Como adelantamos, el dominio no necesariamente implica jurisdicción. Con esto queremos decir, como señala Frías (1985), que:

No siempre hay coincidencia entre el titular del dominio y de la jurisdicción ... El dominio es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y acción de una persona [el Estado provincial, en este caso] (art. 2506 Código Civil). La jurisdicción es la suma de facultades divisibles en las diversas materias de gobierno. El dominio se ejerce sobre las cosas; la jurisdicción sobre las relaciones. El dominio lleva necesariamente a la jurisdicción si nada lo limita o excluye; la jurisdicción no lleva necesariamente al dominio. Pero en última instancia tiene más cuota de poder la jurisdicción que el dominio y este puede terminar por ser vaciado. (p. 16)

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación también se ha referido a esta cuestión y ha sostenido que "dominio y jurisdicción no son conceptos equivalentes ni correlativos, pues bien pueden existir uno sin la otra y viceversa".³

La jurisdicción sobre playas y riberas no depende del dominio nacional. Del mismo modo, el dominio privado del Estado general respecto a bienes ubicados en las provincias, siempre y cuando no haya realizado obras o establecido elementos de utilidad nacional, se limita al dominio y no se extiende a la jurisdicción (Dalla Vía, 2002).

Como hemos mencionado, el "dominio originario" sobre los recursos naturales otorgado por la Constitución a las provincias no significa una potestad absoluta sobre la jurisdicción de los mismos. El sistema federal argentino, por imperio de la cláusula del artículo 124 de la Constitución, establece que la titularidad de los recursos naturales corresponde a las provincias y, consecuentemente, por vía de principio, la jurisdicción, solo por excepción, podrá ser de Nación.

Tal como refiere Cassagne (2011), aunque el artículo 124 otorga jurisdicción a las provincias en la medida de su dominio originario sobre los recursos existentes en su territorio, debe establecerse de qué tipo de jurisdicción se trata, cuál es el alcance de dicha potestad, lo cual depende indefectiblemente de la concurrencia con facultades federales y de su encuadramiento armónico cuando el ejercicio de tal jurisdicción corresponde al Estado nacional.

En efecto, en el texto constitucional la jurisdicción sobre los recursos naturales se completa con otras disposiciones que gozan de la misma jerarquía que el artículo 124 *in fine*. Por ejemplo, corresponden a la jurisdicción federal los recursos naturales en territorios de su ámbito –el mar en su plataforma continental, áreas limítrofes, etcétera–; tam-

³ CSJN, "Marconetti, Boglione y Cía. c/ Municipalidad de Santa Fe s/ juicio contencioso administrativo", 20 de mayo de 1929, fallos 154: 312, esp. 317.

bién existen facultades concurrentes con las provincias, como mencionamos, las cuales surgen expresamente del artículo 75 incisos 12, 17, 18 y 19 de la Constitución, que deben ser analizadas como un conjunto cuando de recursos naturales se trata.

Así, las reglas generales sobre los recursos naturales en todo lo referente a su uso racional, su vinculación con el medioambiente, las políticas nacionales que armonicen su utilización en beneficio del conjunto del país, deben ser consideradas facultades federales. Potestades que deben ser ejercidas cuidando que la eventual explotación de tales recursos respete un adecuado reparto de los beneficios económicos en toda la población nacional actual y futura.

Consecuentemente, el artículo 124 *in fine* debe ser analizado en consonancia con el artículo 41 de la misma ley suprema, el cual le exige al Congreso nacional dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que las primeras alteren las jurisdicciones locales.

Una correcta interpretación de estas dos disposiciones constitucionales supone reconocer facultades estatales concurrentes, cada una desde su ámbito particular de acción, para regular el uso de los recursos naturales con el fin de preservarlos para su utilización racional por parte del conjunto de la sociedad, con sustentabilidad y cuidado del medioambiente (Rebasa y Carbajales, 2011).

En su versión original, la Constitución nacional no contenía regulación en materia ambiental. Esta situación generaba posicionamientos encontrados: algunos consideraban que la competencia ambiental pertenecía a las provincias, por tratarse de una facultad no delegada de Nación, mientras que otros entendían que era una facultad concurrente entre ambas jurisdicciones (Loutayf Ranea y Solá, 2012). Así, la regulación ambiental era básicamente de naturaleza local, por aplicación del antiguo artículo 104 de la Constitución nacional (art. 121 actual), conforme el cual las provincias conservan todo el poder no delegado por Nación.

Dicho sistema jurídico no resultó ser el más eficiente para abordar la temática, debido a que la falta de un régimen uniforme y armónico en todo el territorio de la nación impedía un correcto tratamiento y gestión de la materia ambiental.

La cuestión fue abordada posteriormente por la reforma constitucional de 1994, pues en el artículo 41 tercer párrafo se estableció: "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales". De esta manera, el Gobierno federal solo puede legislar dentro de los límites establecidos y restringido a los contenidos de los mencionados presupuestos mínimos, mientras que las provincias dictarán las normas que amplíen la protección ambiental.

La más reconocida doctrina constitucionalista coincide en que la incorporación del

artículo 41 tercer párrafo de la Constitución generó un importante cambio en el sistema federal argentino. Se trata de una categoría especial de competencias concurrentes. Los contenidos mínimos escapan a la competencia provincial porque son propios del Estado federal, y las normas complementarias de competencia provincial son la añadidura para maximizar los alcances de dichos presupuestos. Así, la concurrencia se encuentra establecida entre mínimos y máximos (Bidart Campos, 2005).

Por su parte, doctrinarios como el Dr. Daniel Sabsay (2011) entienden que se ha producido una delegación a favor de Nación en lo que hace a la determinación de los presupuestos mínimos para la protección ambiental que deben aplicarse en relación con el uso de los recursos naturales que son de dominio de las provincias. Dicha delegación se efectuó bajo la condición de que su ejercicio no importe un vaciamiento del dominio originario que tienen las provincias.

A su vez, el Dr. José Esain (2004) ha manifestado que estamos ante una competencia que se desdobra en dos funciones parciales, las cuales son calificadas por el instrumento normativo y están diseñadas para complementarse entre sí. La exclusividad se refiere únicamente a la parte funcional que corresponde a cada una de ellas, permitiendo, en conjunto, abarcar toda la materia, es decir, la protección del medio ambiente.

El análisis del artículo 41 tercer párrafo nos conduce a concluir que ambos niveles de gobierno –Nación y provincias– comparten la materia, que se desdobra en un contenido objetivo –ambiente– y otro teleológico –protección–, pero donde cada uno ingresa a la función con diferentes tipos de normas: presupuestos mínimos de protección ambiental la federación y complementarias las provincias.

Por su parte, el dominio originario en diversas oportunidades ha sido legislado por los Estados provinciales, en el plano local, a través de sus propias constituciones provinciales, que contienen disposiciones expresas y detalladas acerca de sus recursos.

Por ejemplo, Chaco (1957), La Pampa (1960), Mendoza (1916 y su reforma parcial de 1990), Misiones (1958), Neuquén (1957), Río Negro (1957 y su reforma de 1988), Santa Cruz (1957), así como la propia Constitución de la provincia del Chubut (2010), cuando se refiere en forma general a sus recursos naturales y establece en su artículo 99:

El Estado ejerce el dominio originario y eminente sobre los recursos naturales renovables y no renovables, migratorios o no, que se encuentren en su territorio y su mar, ejerciendo control ambiental sobre ellos. Promueve el aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo, conservación, restauración o sustitución.

De lo analizado hasta este punto debemos decir que el dominio originario plantea desafíos significativos, como la necesidad de alinear las políticas provinciales con los inte-

reses y normativas nacionales, y la gestión de conflictos entre provincias, así como entre el sector público y privado. La falta de un marco regulatorio claro puede llevar a la sobre-explotación de recursos y conflictos de intereses entre diversos actores.

IV - DOMINIO ORIGINARIO Y DOMINIO EMINENTE

A los fines de las cuestiones hermenéuticas que plantea el artículo 124 de nuestra Constitución, resulta de utilidad diferenciar la noción de dominio eminente de la referida al dominio originario.

En ese sentido, y como ha sido descrito a lo largo del presente artículo, el dominio originario debe entenderse como el derecho que pertenece desde el origen o descubrimiento de la cosa a una persona física o jurídica, a diferencia del dominio derivado, que reconoce la existencia de un dueño anterior.

En cambio, el llamado dominio eminente, que traduce el derecho de tutela o jurisdicción, es aquel que el Estado posee sobre todas las cosas ubicadas en su territorio, vinculado a la soberanía que ejerce y no a la propiedad, en virtud del cual, como representante del interés público, puede reglar jurídicamente el destino de las cosas aunque no pertenezcan a su patrimonio (Villegas Basavilbaso, 1952).

Podemos ver, en este sentido, cómo se han expresado tanto Villegas (1952), como Marienhoff (2011) y Cassagne (2021) respecto del dominio eminente como una potestad –no una propiedad– que el Estado ejerce sobre las personas y los bienes, no solo suyos sino también ajenos, dentro de los límites de su territorio, como máximo titular de la soberanía interna en ese ámbito geográfico, que se traduce en la facultad de legislar sobre ellos.

En virtud de esta potestad suprema –facultad eminente–, parte de la doctrina sostiene que el soberano está en condiciones de reivindicar para sí y atribuirse el dominio originario inclusive sobre los recursos naturales existentes sobre su territorio.⁴ Siguiendo esta línea doctrinaria, el mismo efecto ocurre con el dominio público y el privado, productos ambos derivados del dominio eminente. Es, en efecto, continuando con esta doctrina, en ejercicio del dominio eminente, que el soberano crea y otorga al Estado el dominio público y dicta la legislación que habilita a los particulares o al propio Estado a adquirir el dominio privado a través de los medios que la ley civil estipula –dictada por el Estado en ejercicio del dominio eminente–.

El punto de conexión entre dominio eminente y dominio originario se encuentra en el

⁴ Así lo expresa Vildósola Fuenzalida (1999) cuando afirma: “de acuerdo al dominio eminente del Estado/Nación, mediante la suma potestas y el ius imperium, derivado de la soberanía inalienable e imprescriptible, se elaboraron y desarrollaron diferentes clases de dominio minero a partir del regalismo medieval radical-regalista, originario, directo, demanial, etc.” (p. 106).

hecho de que ambos son atributos de soberanía. Sin embargo, el eminente se ejerce en forma genérica sobre todos los bienes y personas que se encuentran en el territorio, en el momento en que el Estado lo considera oportuno, mientras que el originario es ejercido de manera continua (Valls, 1994).

V - PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES RELEVANTES

El dominio originario que poseen las provincias argentinas sobre sus recursos naturales es un aspecto fundamental del federalismo argentino, aunque no es un dominio absoluto sobre dichos recursos. Por lo cual es de relevancia abordar no solo el marco normativo que respaldan estas reivindicaciones, sino también la jurisprudencia destacada que ha dado forma a las diferentes interpretaciones y aplicación de este principio en el ordenamiento jurídico nacional.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha abordado en diversas oportunidades el tema del dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales en su territorio. Siguiendo el artículo 124 pero también con un análisis crítico, ha ido desandando el camino hacia diversas interpretaciones.

Por ejemplo, en 2011 sostuvo que:

la invocación en abstracto por parte de la provincia de la regla que establece el dominio originario de sus recursos naturales (artículo 124) con el objeto de desvirtuar otra regla de igual jerarquía que establece el mandato al Estado Nacional de dictar los presupuestos mínimos ambientales para toda la Nación (artículo 41) genera una superflua e innecesaria tensión entre dos cláusulas constitucionales.⁵

El tribunal enfatizó la necesidad de interpretar ambos artículos de manera armónica, adaptando la gestión de los recursos naturales a las directivas de la cláusula ambiental, en un marco de federalismo concentrado.

De esta forma, la Corte Suprema entiende que el principio de dominio originario debe ser abordado a través del conjunto normativo que establece sus límites y alcances, con facultades concurrentes entre provincias y Nación y siempre en miras de la correcta tutela sobre el medioambiente.

Por otra parte, en un caso más reciente⁶, reconoció su competencia originaria y rechazó la demanda promovida por la provincia de Corrientes. En este fallo se analizó la relación entre el dominio originario provincial y las competencias del Estado nacional en materia ambiental, concluyendo que las autoridades nacionales son competentes para

⁵ CSJN, "Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional", 13 de diciembre de 2011.

⁶ CSJN, "Corrientes, Provincia de c/ Estado Nacional", 11 de marzo de 2021.

adoptar medidas protectoras del medioambiente en ejercicio de facultades precautorias, incluso cuando se trata de recursos hídricos que nacen y concluyen dentro del territorio provincial.

Estos precedentes reflejan la jurisprudencia de la Corte Suprema en cuanto al equilibrio y la relación entre el dominio originario de las provincias sobre sus recursos naturales y las competencias del Estado nacional en la protección ambiental, promoviendo una interpretación armónica de las disposiciones constitucionales involucradas.

VI - CONCLUSIONES

El dominio originario de las provincias argentinas sobre sus recursos naturales es un principio constitucional que se ha visto respaldado en ocasiones por la jurisprudencia y que permite su adecuada interpretación y aplicación. La jurisprudencia no solo asienta los derechos provinciales, sino que también subraya la necesidad de equilibrarlos con los principios de sostenibilidad y cooperación interprovincial.

A medida que Argentina enfrenta desafíos en la gestión de sus recursos naturales, es crucial que las provincias actúen con responsabilidad y en el marco de un diálogo constructivo, garantizando así un aprovechamiento que beneficie a las generaciones presentes y futuras.

Promover una gestión integrada de los recursos naturales puede ser clave para el desarrollo sustentable en el país, respetando siempre la autonomía y el dominio que les corresponde a las provincias.

El dominio originario de las provincias argentinas sobre sus recursos naturales es un pilar fundamental para asegurar un desarrollo regional equilibrado y sostenible, así como también un eslabón clave que hace a un federalismo eficiente. La correcta aplicación de este principio, junto con una regulación adecuada y una gestión participativa, les permitirá no solo resguardar sus recursos, sino también promover el bienestar de sus habitantes.

Es esencial avanzar hacia políticas que integren la protección ambiental con el desarrollo económico. El desafío radica en encontrar un balance entre el aprovechamiento económico y la conservación de los recursos naturales, dentro de un marco de respeto a los derechos indígenas, a la diversidad ecológica que caracteriza a Argentina y a la autodeterminación de los Estados provinciales.

REFERENCIAS

- BIDART CAMPOS, G. (1995). *Tratado elemental de derecho constitucional*. Ediar.
- CASSAGNE, J. C. (2011). Acerca de la noción del dominio público y las nuevas ideas sobre los usos especiales. En J. M. De la Cuétara Martínez, J. L. Martínez López-Muñiz, F. J.

- Villar Rojas, (coords.). *Derecho administrativo y regulación económica. Liber amicorum profesor doctor Gaspar Ariño Ortiz*. Fundación Endesa - La Ley - La Caixa.
- CASSAGNE, J. C. (2021). *Curso de derecho administrativo*, T. II. Thomson Reuters - La Ley.
- DALLA VÍA, A. R. (2002). Actualidad del Federalismo Argentino. En L. M. Serna de la Garza, (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. UNAM.
- ESAIN, J. A. (2004). *El Federalismo Ambiental. Reparto de Competencias Legislativas en materia Ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente* 25.675. Lexis Nexis, 2004-I.
- FRÍAS, P. J. (1985). *Derecho público provincial*. Depalma.
- LOUTAYF RANEA, R. y SOLÁ, E. (2012). Competencia en materia ambiental: recientes pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de otros tribunales. *La Ley*, Suplemento Doctrina Judicial Procesal, 5/2012.
- MARIENHOFF, M. S. (2011). *Tratado de derecho administrativo*, T. V. Abeledo-Perrot.
- REBASA, M. y CARBAJALES, J. J. (2011). Los recursos naturales en la reforma del '94: aportes para una interpretación constitucional (el caso de los hidrocarburos). *La Ley*, 2011-C.
- SABSAY, D. A. (2011). *Manual de Derecho Constitucional*. La Ley.
- VALLS, M. F. (1994). *Recursos Naturales*. Abeledo-Perrot, T. 1.
- VILDÓSOLA FUENZALIDA, J. (1999). *El dominio minero y el sistema concesional en América Latina y el Caribe*. Editorial Latina C. A.
- VILLEGAS BASAVILBASO, B. (1952). *Derecho administrativo*, T. IV. Tipográfica Editora Argentina.

