



Seminario Final de Graduación

“EL CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS A TRAVÉS DEL RECURSO DE QUEJA Y EL DERECHO DE PROPIEDAD INDIVIDUAL”

Fallo: Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recurso de Queja interpuesto por Carlos y María Mercau c/Municipalidad de Merlo s/Acción contencioso administrativo.

Nombre: Ana Laura Carrasco Agüero

D.N.I: 38365773

Legajo: VABG41524

Fecha de Entrega: 17/11/24

Carrera: Abogacía.

Profesor: Vanesa Natalia Descalzo

Cuarta Entrega.

Sumario.

I. Introducción. II. Plataforma fáctica, historia procesal y resolución. III. Ratio decidendi. IV. Descripción del análisis conceptual y antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. V. Postura. VI. Conclusión. VII. Referencias.

I. Introducción

Cafferatta (2003), nos dice que los principios que forman la identidad genética del derecho ambiental, lo que implica trabajar sobre las causas y las fuentes de los problemas ambientales, tratando de evitar o impedir la degradación del ambiente tanto ante riesgos comprobados como ante peligros inciertos, pero potencialmente probables.

El fallo analizado es relevante y trascendente para el ordenamiento jurídico, ya que colisionan dos principios fundamentales consagrados en la Constitución Nacional, como la Propiedad Privada establecido en el Art. 17 y el Medio ambiente regulado en el Art. 41. Teniendo en consideración que interpone una cuestión vinculada a una aparente colisión entre propiedad y ambiente, en el marco del Derecho Urbanístico Ambiental. Y que el derecho ambiental no se reduce a la tutela de la naturaleza, sino que comprende la preservación y protección del “patrimonio natural y cultural” según el art. 41 de la Constitución Nacional. El artículo 17 establece: “la propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.

Ante ello, es necesario que el juzgador actúe con suma prudencia a los fines de ponderar aquella controversia entre el interés privado y el colectivo, a la luz de los principios constitucionalmente consagrados.

Luego de analizar el fallo en forma exhaustiva nos encontramos con problemas de tipo Axiológico, definido como aquellos que se suscitan respecto de una regla de derecho por la contradicción con algún principio superior del sistema o un conflicto entre principios en el caso concreto. (Dworkin, 2004). Además, se puede precisar que el problema axiológico ayuda a indicar con precisión si un sistema normativo es completo con respecto a una unidad de acción (Alchourrón y Bulygin, 2012). El conflicto en el fallo se presenta entre el interés público el derecho a un ambiente sano y el interés privado, representado por el derecho a disponer y usar la propiedad privada, que en este caso

vemos que se encuentra afectado por la medida implementada por la Municipalidad de Merlo.

El Estado a través de sus órganos, está facultado a dictar las normas necesarias, para promover el cuidado del medio ambiente. En el dictado de normas puede establecer restricciones sobre la propiedad privada de las personas cuando haya un interés y que no sea perjudicial a los particulares. El derecho a la propiedad, a usar y disponer de la propiedad privada, es un derecho consagrado por la Constitución Nacional. Ahí en esos dos derechos establecidos en la constitucional, encontramos el problema axiológico.

El problema se presenta, cuando 190 hectáreas de un predio urbano de propiedad privada declararon Zona Turística. Esto fue llevado al Tribunal Superior de Justicia de San Luis, por parte de los propietarios de las tierras afectadas a reclamar la indemnización correspondiente, considerando que al no poder lotear ni construir en sus tierras, siendo de propiedad privada y por ello correspondía la indemnización.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal

El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis rechazó la demanda contencioso-administrativa y de inconstitucionalidad promovida por Carlos Rodolfo y María del Rosario Mercau contra la resolución 176-DEM-2007 y su confirmatoria 202-DEM-2007 y las ordenanzas 741-HCD-2000 y 744-HCD-2000. Mediante la primera de tales resoluciones -y su confirmatoria- el Intendente de la Municipalidad de Villa de Merlo rechazó la indemnización que los actores reclamaron con sustento en que las referidas ordenanzas -de Ordenamiento Territorial y Urbanístico de dicha localidad- declararon 190 hectáreas de un predio urbano de su propiedad como Zona Turística T4 “Reserva Natural Protegida”, prohibiendo los loteos o construcciones y permitiendo únicamente un uso “turístico, paseos serranos, senderos peatonales, paradores, refugios”.

La corte local por mayoría afirmó –respecto de la demanda contencioso-administrativa que las restricciones administrativas no justifican por sí solas el derecho a la indemnización.

Ante ello la familia Mercau, planteó demanda contencioso-administrativa y de inconstitucionalidad contra la resolución 176-DEM-2007 y su confirmatoria 202-DEM-2007 y las ordenanzas 741-HCD-2000 y 744-HCD-2000.

El superior tribunal de justicia de San Luis, por mayoría, resolvió que las restricciones administrativas no justifican por sí solas el derecho a la indemnización,

salvo cuando constituyan un verdadero menoscabo o desmembramiento de la propiedad; y que no aparejan una lesión del derecho de propiedad, sino que solo consisten en la fijación de límites a su ejercicio normal. Contra tal pronunciamiento, la actora dedujo recurso extraordinario, cuya denegación dio origen a la presente queja.

La CSJN, consideró que la declaración de Reserva Natural Protegida las 190 hectáreas del inmueble de la actora, desnaturaliza el ejercicio del derecho de propiedad, derecho fundamental consagrado en la Constitución Nacional. En consecuencia, le asiste razón al recurrente en cuanto considera que el Superior Tribunal concluyó que las Ordenanzas cuestionadas, impusieron una mera restricción administrativa, sin ponderar concretamente la intensidad de las limitaciones impuestas a su derecho de propiedad.

Por ello, hizo lugar a la queja, declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada.

III. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi de la sentencia.

La CSJN, resuelve la cuestión, al fijar los límites razonables, dentro de los cuales, se pueden fijar ciertas restricciones al derecho de propiedad (partiendo del principio, que ningún derecho es absoluto), y esos límites deben ser evaluados conforme la entidad de esas restricciones, cuando superan el límite de lo razonable, impidiendo el uso y disposición de la propiedad, afectando su esencia, dejan de ser meras restricciones, para convertirse en desmembramiento, de carácter confiscatorio, y que por lo tanto deberá ser indemnizado adecuadamente.

Tal como lo ha resuelto esta Corte las políticas públicas que se adoptan a nivel local por razones ambientales no pueden alterar el contenido más esencial del derecho de propiedad puesto que deben respetar los límites establecidos en la Constitución, que van desde la reglamentación razonable hasta la expropiación.

En los términos señalados, media relación directa e inmediata entre lo resuelto por el superior tribunal de la causa y las garantías constitucionales que se invocan como vulneradas (art. 15 de la ley 48), razón por la cual corresponde descalificar el pronunciamiento impugnado con arreglo a la doctrina de esta Corte sobre arbitrariedad de sentencias.

Finalmente, cabe precisar que esta decisión no implica pronunciarse sobre la procedencia de la indemnización pretendida por la actora, la que en su caso deberá ser determinada por el a quo, ni sobre la incidencia de la ley provincial IX-332-2004 —

invocada por la Municipalidad a fs. 148/157 y 644 vta. de los autos principales y de la cual nada dijo la sentencia recurrida— y sus normas reglamentarias y complementarias.

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Ordenando que los autos vuelvan al tribunal de origen a fin de que, por medio de quien corresponda, proceda a dictarse un nuevo fallo con arreglo a lo expresado.

IV. Descripción del análisis conceptual y antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.

El art.41 de la CN, establece: Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sana, 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 ambiental.

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.

La declaración del medio ambiente como patrimonio común de la humanidad ha llevado anexa la necesidad tanto a nivel internacional como nacional de determinar su modo jurídico de protección. La consideración de un derecho fundamental de la persona humana que tuviese como finalidad el acceso a un ambiente apropiado, es necesario que el Estado lleve a cabo todas aquellas acciones susceptibles de asegurarle al hombre el goce efectivo.

La CN en su artículo 17 nos menciona que la propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Solo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4°.

El derecho de propiedad garantizado se encuentra dentro de los derechos fundamentales de nuestro orden constitucional. El Pacto de San José de Costa Rica en su

artículo 21 y bajo el rótulo “derecho de propiedad privada”, establece que toda persona tiene el derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce de sus bienes. (Sabsay, 2000)

En este sentido, podemos afirmar que toda decisión de los jueces o tribunales, o incluso Gobiernos Provinciales- en materia ambiental deberán versar siempre teniendo en cuenta el principio preventivo y precautorio del medio ambiente, optando por suspender o dejar sin efecto una actividad o proyecto que sea susceptible de degradar el medio ambiente (Cafferatta, 2003)

Jurisprudencia relacionada con el caso:

“En su obra Teoría del derecho ambiental, Ricardo Lorenzetti señala que “... en el régimen constitucional argentino, la función ambiental está claramente señalada en el artículo 41 y consta de los siguientes elementos: el derecho a un ambiente sano, el deber de no contaminar, la obligación de recomponer, de resarcir, y de no comprometer a generaciones futuras. Estos datos normativos conforman un núcleo duro de normas que establecen un objetivo ambientalista y límites a la actuación social y a la producción jurídica. El derecho se expresa aquí mediante prohibiciones (no contaminar), o mandatos (preservar), que influyen sobre la propiedad y al contrato” FPA 5117/2016/TO1/2/CFC1.

"Paralelamente, entendieron que “Corresponde condenar al municipio a retirar toda la basura existente en los inmuebles del actor, ya que organismo público no puede negarse a realizar todas las tareas necesarias para la recomposición del ambiente, al tratarse de una obligación impuesta tanto por la Constitución Nacional como por la Constitución Provincial, como por la Ley Nacional Ambiental 25.675”.

“De más está decir que un organismo público no puede negarse a realizar todas las tareas necesarias para la recomposición del ambiente” concluyeron los magistrados." Expte. SI-118551 –

“Constituye un deber ineludible para la provincia y el municipio, defender y resguardar el medio ambiente en procura de mejorar la calidad de vida de los habitantes, así como prevenir la contaminación ambiental y sancionar las conductas contrarias (arts. 30 y 176, incs. 10, 90 y 15 de la Constitución Provincial); y en relación a ello, cabe considerar -como se adelantó- que las tareas de saneamiento, tanto para reparar el daño ambiental como para evitar la reiteración de futuras inundaciones, se hallan inconclusas, y por ello deben ser llevadas a cabo en atención al objeto del presente amparo y a las consideraciones normativas, jurisprudenciales y doctrinarias desarrolladas en el fallo de esta Corte. Expte. N.º CSJ 37.896/15 –

V. Postura de la autora.

Las autoridades locales pueden de dictar normas de policía sobre urbanismo y planeamiento; ya lo prevén los ((Art. 121 y 122 de la CN) de modo que el ejercicio de estas facultades no vulnera las garantías consagradas en la Constitución Nacional, puesto que el derecho de propiedad, como todo otro, no reviste carácter absoluto y es susceptible de razonable reglamentación.

En materia de tutela ambiental, el interés individual cede ante el interés colectivo, ello implica una sensible limitación al ejercicio pleno del derecho de propiedad. Así, puede ocurrir que el grado de afectación al dominio particular sea de tal magnitud que prive al titular del uso y goce de su propiedad, situación que podría dar lugar a que, eventualmente, aquellos propietarios alcanzados por tales restricciones puedan accionar por las vías que entiendan conducentes para la eventual reparación de los supuestos daños patrimoniales que puedan invocar.

No obstante, debe recordarse que el reconocimiento de la potestad de restringir derechos subjetivos por parte de la Administración Pública, no significa que ese privilegio estatal deba realizarse a expensas del reconocimiento y protección de los derechos y libertades individuales que eventualmente pudieran resultar afectados. El Estado debe responder aun por su actividad lícita, cuando ello ha generado indebidos perjuicios a terceros.

Resulta evidente que en esta restricción impuesta por la Administración aparece una colisión entre el interés privado del propietario y el interés colectivo y que, en esta colisión de intereses, en principio, ha de prevalecer el interés colectivo sobre el privado. No obstante, ello no puede significar desnaturalizar el derecho de propiedad a tal punto que impida completamente su ejercicio. Ante ello, es necesario que el Juzgador actúe con extrema prudencia a los fines de ponderar aquella controversia entre el interés privado y el colectivo, a la luz de los principios constitucionalmente consagrados. (Lacustre del Sud S.A. vs. Consejo Agrario Provincial s. Demanda contencioso-administrativa /// TSJ, Santa Cruz; 15/05/2012; Rubinzal Online; L-401/01-TSJ; RC J 4944/12).

La Corte recientemente ha resuelto en el precedente de Fallos: 344:3476 (Coihue SRL c/Santa Cruz Provincia de s/ acción declarativa de Inconstitucionalidad y daños y perjuicios), Que los tres jueces firmantes de los dos votos que concurren a formar la sentencia del Tribunal, más allá de los distintos fundamentos desarrollados, comparten el mismo juicio sobre la trascendencia del pronunciamiento que hoy se dicta. Los hechos

del caso han puesto en evidencia el desapego hacia las formas bajo las cuales, de acuerdo con la Constitución Nacional, debe articularse la defensa del ambiente —cuya importancia ha sido puesta de resalto— con el derecho a usar y disponer de la propiedad. Los límites a este derecho establecidos en la Constitución, que van desde la reglamentación razonable hasta la expropiación, abren un campo de posibilidades válidas dentro del cual debe trazarse toda política pública sin alterar el contenido más esencial del derecho de propiedad. Por la razón, la provincia es responsable por haber violado de modo ilícito el derecho de propiedad. Lo que hoy se resuelve, entonces, no es más que la necesaria consecuencia del camino que ha trazado el pueblo argentino en la búsqueda del bienestar general y los demás bienes trascendentes mencionados en el Preámbulo. En ese camino no hay fines que justifiquen el abandono de la Constitución.

Éste, como los demás derechos constitucionales, está condicionando a las “leyes que reglamenten su ejercicio” (art. 14, Const. nacional), aunque ellas “no pueden alterarlo” (art. 28). Queda configurada una restricción de carácter y abstracta en cuanto, al igual que los demás derechos que consagra la Constitución, no es absoluto. Siguiendo a Sagües, la limitación al derecho de propiedad, para ser viable, debe ser no esencial a ese derecho de propiedad, pues, si es esencial importa un desapoderamiento inconstitucional.

Las reglamentaciones al derecho de propiedad van, de grado menor a mayor, desde: a) las simples restricciones, generalmente no indemnizables; b) las servidumbres forzosas, por lo común indemnizables (atento a la magnitud del perjuicio que causan al derecho de propiedad; c) la ocupación temporánea, indemnizable o no, según la causa que la motiva; d) la expropiación, que importa extinguir el derecho de propiedad con motivo de utilidad pública, siempre indemnizable; e) la requisición, extintiva algunas veces, de la propiedad del objeto incautado, y que genera habitualmente indemnización y f) el decomiso, que aniquila la propiedad del titular, ya que importa una sanción, explicada por razones de seguridad, salud o moralidad públicas, como regla no indemnizada. (Sagües, 2017)

En esta graduación de las restricciones al derecho de propiedad, es donde la CSJN, considera que las restricciones establecidas por las Ordenanzas de la Municipalidad de la Ciudad de Merlo, por cuanto limitan de un modo esencial a este derecho, y consecuentemente genera la obligación de reparar. Considero que la Sentencia dictada por la Corte fue justa, porque ante la imposibilidad o privación de un uso y goce útil de la propiedad, mediante su aprovechamiento económico por parte de su titular y limitando

a su propietaria al ejercicio regular de su derecho, las restricciones administrativas lesionaban el derecho de propiedad.

VI. Conclusión

Esta causa llega a la CSJN, a partir que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis rechazó la demanda contencioso-administrativa y de inconstitucionalidad promovida por Carlos y María Mercau contra normas municipales.

Mediante la primera de tales resoluciones -y su confirmatoria- el Intendente de la Municipalidad de Villa de Merlo rechazó la indemnización que los actores reclamaron con sustento en que las referidas ordenanzas -de Ordenamiento Territorial y Urbanístico de dicha localidad- declararon 190 hectáreas de un predio urbano de su propiedad como Zona Turística T4 “Reserva Natural Protegida”, prohibiendo los loteos o construcciones y permitiendo únicamente un uso “turístico, paseos serranos, senderos peatonales, paradores, refugios”.

Contra tal pronunciamiento, la actora dedujo recurso extraordinario, cuya denegación dio origen a la presente queja. Este recurso de queja, actuó como mecanismo procesal y permitió revisar si existían causales para admitir el recurso extraordinario, evaluando si la sentencia apelada cumplía con los requisitos para su revisión por la instancia superior.

Asimismo, el tribunal, tras analizar los fundamentos del recurso, decidió que la queja era procedente y, en consecuencia, admitió el recurso extraordinario. De este modo, se revocó la sentencia que había desestimado la demanda de manera preliminar, y las actuaciones fueron devueltas al tribunal de origen para que continúe con el trámite correspondiente y se adopten las medidas necesarias para resolver el fondo del asunto, en este caso relacionado con una acción contencioso-administrativa contra un acto de la Municipalidad de Merlo.

La decisión judicial pone de manifiesto la importancia de la tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos, permitiendo la revisión de decisiones que puedan haber vulnerado las garantías procesales o el acceso a la justicia. En vistas, a ese interés colectivo de un ambiente sano, el Estado a través de sus órganos pertinentes, puede dictar las medidas necesarias, para promover el cuidado del medio ambiente. Por lo tanto, resulta razonable, que puedan establecerse ciertas restricciones al ejercicio pleno sobre la propiedad privada de las personas. Pero, a su vez, el derecho a la propiedad, a usar y disponer de la propiedad privada, es un derecho consagrado por nuestra Carta Magna.

Así, la resolución reabre el proceso para una revisión de fondo de la controversia, permitiendo que se resuelva la legalidad del acto administrativo impugnado.

VII. Referencias

Legislación

Constitución de la Nación Argentina (Const.) (1994)

Ley 48, Jurisdicción y Competencia de los Tribunales Nacionales.

Ordenanza Municipal 741 de 2000 “Ordenamiento Territorial, San Luis.

Ordenanza Municipal 744 de 2000. “Ordenamiento Territorial, San Luis.

Doctrina

Alchourrón, C. y Bulygin, E. (2012). Introducción a la Metodología de las Ciencias.

Cafferatta N. A. (2003), Introducción al Derecho Ambiental. Distrito Federal, México: Instituto Nacional de Ecología. Jurídicas y Sociales. Buenos Aires, AR: Astrea.

Dworkin, R. (2004). Los derechos en serio. Madrid: Ariel.

Néstor P Sagües, (2017) Derecho Constitucional 3- Estatuto de los derechos- Ed. astrea- 1RA. Edición-

Sabsay, David (2000) “La Constitución de los Argentinos.”- Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994. 5° Ed.

Jurisprudencia

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Recurso de hecho deducido por la parte actora en la causa Mercau, María del Rosario y otro c/ Municipalidad de Merlo s/ acción contencioso-administrativa”.

FPA 5117/2016/TO1/2/CFC1 - “MOCARBEL, Jorge Elías s/recurso de casación” – CFCP – SALA IV - 20/04/2022.

CÁMARA DE APELACIÓN EN LO CIVIL Y COMERCIAL DE MERCEDES

– (17 de mayo 2021)." Expte. SI-118551 – “Dorado Santiago Adolfo c/ Municipalidad de Suipacha s/reivindicación” (Buenos Aires).

CJS DE SALTA (26 de octubre de 2018) – “Mercado, Amelia Emilia y otros c/ Municipalidad de la Ciudad de Salta, Provincia de Salta, Marozzi SRL s/Amparo – Recurso de Apelación” –Expte. N.º CSJ 37.896/15.

Tribunal Superior de Justicia, Santa Cruz. (15 de febrero de 2012) Lacustre del Sud S.A. vs. Consejo Agrario Provincial s. Demanda contencioso-administrativa/// Rubinzal Online; L-401/01-TSJ; RC J 4944/12).