

UNIVERSIDAD
SIGLO 21



**Corte Suprema de Justicia de la Nación “Mercau, María del Rosario y otro c/
Municipalidad de Merlo s/ acción contencioso administrativa”. Sentencia de fecha
20 de febrero de 2024.**

Armonización entre el derecho al medio ambiente sano y el derecho de propiedad.

Fiume Franco

VABG54198

Junio/2024

Seminario Final de Abogacía

Modelo de caso

Derechos sociales, económicos, culturales y medio ambiente

Titular Experto: Dra. María Lorena Caramazza

Sumario: I. Introducción- II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal- III. Análisis de la *ratio decidendi*- IV. Descripción conceptual y antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales- V. Postura del autor- VI. Conclusión- VII. Bibliografía: doctrina, legislación, jurisprudencia.

I. Introducción

La Constitución Nacional argentina enumera entre sus artículos dos derechos que, en muchas oportunidades, se encuentran en pugna o en oposición. Por un lado, el derecho a la propiedad privada en el artículo 17 y por el otro el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, que permitan producir satisfaciendo las necesidades actuales sin comprometer las de generaciones futuras en el artículo 41.

El caso elegido, “Mercau, María del Rosario y otro c/ Municipalidad de Merlo s/ acción contencioso administrativa”, resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2024) resulta de gran interés en virtud de que a raíz de una serie de resoluciones y ordenanzas, dictadas por el Poder Ejecutivo y Legislativo local respectivamente, de la ciudad de Merlo, provincia de San Luis, 190 hectáreas pertenecientes a los actores del proceso son afectadas, dentro del plan de ordenamiento urbano, a Zona Turística T4 “Reserva Natural Protegida”, prohibiendo los loteos o construcciones y permitiendo únicamente un uso “turístico, paseos serranos, senderos peatonales, paradores, refugios”, restringiendo el derecho a la propiedad de quienes reclamar.

En definitiva, el caso es trascendente dado que analiza cómo deberían convivir estos dos derechos, uno individual y otro colectivo, a los fines que ambos puedan ser cumplidos, con beneficio para todas las partes, de manera que para que una se beneficie no se perjudique la otra.

El problema jurídico del caso es axiológico dado que existe una regla que se encuentra en contradicción con un principio superior del sistema o un choque entre principios. Como enseña Dworkin (2004) las reglas expresan condiciones precisas de aplicación; y junto con ellas se encuentran los principios. Estos últimos deben ser tenidos en cuenta por los jueces al momento de dictar sentencia.

En el caso concreto el problema axiológico se aprecia por la contradicción entre la resolución 176-DEM2007 y su confirmatoria 202-DEM-2007 y las ordenanzas 741-

HCD2000 y 744-HCD-2000 de la Intendencia y Concejo Deliberante, respectivamente, todas normas vinculadas al ordenamiento territorial y protección del ambiente de la ciudad de Villa de Merlo, San Luis, las cuales se contradicen el derecho de propiedad resguardado por el artículo 17 de la Constitución Nacional. La CSJN en el considerando sexto sintetiza el problema del siguiente modo: “se ventila una cuestión vinculada a una aparente colisión entre propiedad y ambiente, en el marco del Derecho Urbanístico Ambiental”.

A lo largo del presente se describirá la premisa fáctica, historia procesal, resolución del tribunal y se analizarán los fundamentos esgrimidos por la Corte Suprema al momento de dictar sentencia. Luego, se expondrán los antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales, para finalizar expresando la opinión del autor y la conclusión.

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

El Municipio de Villa de Merlo, provincia de San Luis, mediante la sanción de las resoluciones 176-DEM2007 y su confirmatoria 202-DEM-2007 y las ordenanzas 741-HCD2000 y 744-HCD-2000 dispuso la creación de un área protegida con fines turísticos, prohibiendo determinados desarrollos urbanísticos inmobiliarios, comerciales o económicos -como construcciones, loteos o fraccionamientos parcelarios, que pueden afectar el ambiente. La superficie determinada por el plan de ordenamiento urbano, en una proporción de 190 hectáreas, afecta la propiedad privada de Carlos Rodolfo y María del Rosario Mercau.

Los actores del proceso, luego de agotar la vía administrativa, inician demanda contencioso administrativa y de inconstitucionalidad contra el Municipio de Villa de Merlo ante la Suprema Corte de la Provincia de San Luis. El reclamo se basó en el desmembramiento de dominio que le provocó la declaración como “Zona natural protegida” y la correspondiente afectación a su derecho de propiedad. En la instancia administrativa solicitaron la fijación de una indemnización por dicha afección, la cual fue rechazada por entender que no se había provocado un daño, pedido que fue reiterado ante la corte local.

La corte local resolvió por la validez de las normas locales dado que fueron dictadas dentro del marco legal previsto y por los órganos constitucionales competentes; y que tampoco corresponde fijar una indemnización por no haberse acreditado un daño cierto. Dicha resolución tuvo un voto en disidencia de un vocal que hizo lugar a la demanda.

Frente a dicho pronunciamiento, la actora interpone el recurso extraordinario basada en la violación de los derechos de igualdad, propiedad y de defensa en juicio consagrados en los arts. 16, 17 y 18 de la Constitución Nacional, expresando que la corte local no analizó si las disposiciones constituyen una restricción o una confiscación, dado que la afectación lo reduce a ser paisaje y no a tener otro fin. Asimismo, alega que, si acreditó el daño, pero que la corte local lo confunde con la cuantificación del mismo. La Corte Suprema de Justicia de la Nación resuelve hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia apelada, devolviendo el expediente al tribunal de origen para que se dicte una nueva sentencia de acuerdo a los fundamentos expresados por ella. El Dr. Rosenkrantz formula su propio voto. No hay disidencias.

III. Análisis de la *ratio decidendi*

La CSJN explica que si bien se trata de un caso donde se abordan temas de hecho, prueba y derecho público local, los cuales en principio son ajenos al recurso extraordinario, se encuentran en debate derechos constitucionales como son el derecho a la propiedad y al ambiente, encuadrados en el Derecho Urbanístico Ambiental. El derecho a la propiedad en cabeza de los actores y el derecho al ambiente como bien colectivo, el cual es impulsado por el Municipio cuando crea la zona de reserva, como área protegida y para fines turísticos.

En el considerando séptimo, la CSJN determina el alcance del artículo 41 de la Constitución Nacional cuando establece que se protege el patrimonio natural y cultural, los cuales en el ámbito urbano se ven plasmados en el plan de ordenamiento que regula el uso del suelo. Esa facultad se encuentra prevista por la Ley General de Ambiente. Asimismo, señala que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fija como objetivo que las ciudades y asentamientos humanos sean “inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Establece la CSJN que no se encuentra en discusión la facultad del Municipio de ordenar el territorio en pos de proteger el ambiente, dado que apunta a prevenir daños ambientales y ayuda a proteger los recursos naturales. Determina que la zona en discusión debe ser protegida por el valor como recurso natural panorámico o escénico, así como proteger la flora y fauna del lugar. Esta necesidad de protección determina la aplicación del principio *in dubio pro natura*, por el cual en caso de duda debe resolverse a favor de la protección del recurso natural. Ahora bien, esta protección no implica desconocer o desnaturalizar el derecho de propiedad. Explica la CSJN que debe armonizarse el interés privado con el colectivo.

Concluyen que, la afectación de las 190 hectáreas limita el derecho de los propietarios, la cual si bien se encuentra autorizada (intromisión estatal autorizada), es indemnizable, a diferencia de las restricciones administrativas, que son limitaciones no indemnizables. Citan antecedentes de jurisprudencia de la misma Corte donde se ejemplifica a que se refiere con restricción administrativa. Estas resoluciones y ordenanzas municipales si bien son legales generan responsabilidad estatal por actividad lícita.

Del voto del Ministro Rosenkrantz surge como aclaración que la regla es que la responsabilidad estatal por actividad lícita no es indemnizable, salvo excepcionalmente. Esa excepcionalidad está dada por el grado de intromisión estatal. Para el caso que la intromisión estatal suprima el ejercicio del derecho de propiedad, debe ser indemnizado, de lo contrario sería confiscación.

IV. Descripción conceptual y antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales

La Constitución Nacional argentina establece en su articulado dos principios que rigen el derecho nacional: por un lado, la protección de la propiedad privada (artículo 17) y por otro lado el respeto y cuidado del medio ambiente para su resguardo y protección en beneficio de las generaciones actuales y futuras (artículo 41). En principio pareciera que ambos derechos pueden ser gozados por las personas sin problema alguno, pero cuando ambos derechos/ principios se enfrentan surge una conflictiva que debe ser abordada y resuelta.

Perrone (2012) explica, de acuerdo a la interpretación del artículo 21 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la propiedad es un derecho humano que le permite a la persona cumplir o desarrollar su plan de vida. Se trata de un derecho que, en principio, no puede ser alterado por ningún tercero. Ahora bien, Perrone (2012) también destaca el concepto de interés social, es decir que ese derecho de propiedad de un sujeto pueda generar beneficios al plan de vida de otros sujetos.

En relación al concepto de medio ambiente, Pereiro de Grigaravicius (2017) explica que “comprende los Recursos Naturales, abióticos y bióticos, tales como el aire, el agua, el suelo, la fauna y la flora y la interacción entre los mismos factores, los bienes que componen el patrimonio cultural y los aspectos característicos del paisaje” (s/d). Asimismo, en la colección de dictámenes del Ministerio Público Fiscal ante la CSJN, período 21012- 2018, se destacó que “el derecho a un medio ambiente sano se vincula estrechamente con otros derechos fundamentales. Al respecto, la protección del medio ambiente resulta ser una garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, pero también de derechos civiles y políticos...” (pág. 12).

Pues bien, retomando el caso elegido donde la CSJN debe resolver sobre la legalidad de las disposiciones municipales creadoras de una zona natural protegida que han afectado el derecho de propiedad de los actores del proceso sin reconocerles, en principio, derecho a indemnización, corresponde analizar la posibilidad de lograr el equilibrio entre la propiedad privada y la zona natural protegida, con el correspondiente cuidado del ambiente.

Inicialmente se destaca que, “el Estado debe ponerse como objetivo de gestión, la protección del medio ambiente, tendiente a preservar la diversidad cultural y el paisaje de cada región y grupo social” (Pereiro de Grigaravicius, 2017, s/d). Destaca la autora que esta protección, que debe garantizar el Estado, resulta fundamental para brindar calidad de vida a la población, dado que “...constituyen un elemento fundamental para el bienestar individual y social, su protección su gestión y su mantenimiento implican los derechos y las responsabilidades de cada uno” (Pereiro de Grigaravicius, 2017, s/d).

Surge aquí una respuesta sobre el cómo llevar adelante este equilibrio que es mediante la expropiación irregular del inmueble. El artículo 51 inciso c de la ley 21499 establece que procede la acción de expropiación irregular “cuando el Estado imponga al

derecho del titular de un bien o cosa una indebida restricción o limitación, que importen una lesión a su derecho de propiedad”. En el dictamen del Procurador de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en la causa “Taquima S.A. c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/ Expropiación inversa – Otros juicios” (2020) se recuerda que “la expropiación inversa o irregular tiene por objeto obligar al expropiante a consumir la expropiación y a pagar la indemnización al expropiado que, de alguna manera, padece una situación total o parcial de indisponibilidad en el goce de su propiedad...”.

Asimismo, ese equilibrio que se requiere entre ambos derechos, no puede afectar la protección del ambiente que es de difícil o imposible recomposición una vez que se afecta. Lucero (2018) explica el concepto del principio *in dubio pro natura* y su carácter preventivo y precautorio. También explica dos alcances más de este principio que resultan de aplicación a este caso que se encuentra bajo análisis. En primer lugar, habla del interés público ambiental, el cual contempla que el aprovechamiento de “los elementos de la biodiversidad deberá garantizar las opciones de desarrollo de las futuras generaciones, la seguridad alimentaria, la conservación de los ecosistemas, la protección de la salud humana y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos” (Lucero, 2018, pág. 8). En segundo lugar, habla del criterio de integración, el cual determina que “la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad deberán incorporarse a los planes, los programas, las actividades y estrategias sectoriales e intersectoriales, para los efectos de que se integren al proceso de desarrollo” (Lucero, 2018, pág. 8).

En relación a la jurisprudencia, en la causa “Administración de Parques Nacionales c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y escrituración” (2023), la CSJN si hizo lugar a la inconstitucionalidad de la ley provincial V-0721-2010 que promovía la declaración de utilidad pública y expropiación de los inmuebles afectados al Parque Nacional Sierra de las Quijadas, “manteniendo su status jurídico de área natural protegida, a los efectos de restituirlos ‘a sus ancestrales y originarios pobladores, el Pueblo Nación Huarpe de San Luis, para la preservación y manejo sustentable de dicha región”. En este caso la CSJN destacó que si bien es facultad de las provincias expropiar inmuebles dentro de su territorio “tal atribución cede cuando el inmueble pertenece al Estado Nacional y en él funciona un establecimiento de utilidad nacional”.

V. Postura del autor

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto el caso con un criterio de protección del medio ambiente, pero que respeta el derecho a la propiedad privada. Es decir que no desconoce un derecho o perjudica a una parte, en perjuicio de la otra. Reconoce la CSJN la importancia de reconocer estas zonas de protección del ambiente, siendo una facultad del municipio determinarlas, pero también reconoce que, si una propiedad no puede ser aprovechada en modo alguno por sus dueños, deben ser indemnizados.

Concuerdo con la decisión de la CSJN. Han dictado un fallo ajustado a derecho y respetuoso de los derechos constitucionales, dado que la resolución arribada, si bien mandan a dictar un nuevo pronunciamiento, sienta las bases para realizar una expropiación.

Por el contrario, no sería justo para los dueños del inmueble, dado la cantidad de superficie afectada, no poder utilizar y disponer de dicho inmueble; como tampoco es prudente por parte del Municipio desproteger el ambiente, paisaje y recursos naturales que ofrece dicho terreno.

Es fundamental para la población actual y para las generaciones futuras conocer que implica y cuál es el alcance de la protección del ambiente. El artículo 41 de la Constitución Nacional no es una mera expresión de deseo, sino que es una obligación del Estado tanto Nacional, como provincial y municipal, así como de la población en general y del Poder Judicial. A modo de ejemplo, el ambiente incluye los recursos naturales, tales como el aire, el agua, el suelo, la fauna, la flora y la interacción entre los mismos factores, los bienes que componen el patrimonio cultural y los aspectos característicos del paisaje.

Entonces, el equilibrio se ha logrado en el fallo elegido con la acertada resolución de la CSJN dado que por un lado se validan las normas municipales (decretos y ordenanzas) que determinan las zonas de resguardo ambiental y, por otro lado, los dueños del inmueble deberán recibir la indemnización correspondiente dado que es una expropiación y no un simple deber de tolerar la restricción administrativa. Como dice Perrone (2012) el derecho de propiedad es un derecho humano que debe ser respetado dado que permite a las personas llevar adelante sus proyectos de vida.

VI. Conclusión

El caso elegido ha reflejado una problemática concreta que atraviesa a la ciudad de Villa de Merlo, en la provincia de San Luis, dado que por un lado se reclama el efectivo ejercicio del derecho de propiedad de los vecinos de la localidad a su debida indemnización; y, por otro lado, la sanción de normas municipales que buscan proteger zonas del municipio con paisajes, flora y fauna que requiere ser conservada. Esta problemática social se trasladó al ámbito jurídico reflejado en un problema jurídico axiológico que fue resuelto por la CSJN.

La CSJN ha podido resolver el problema jurídico del caso donde se apreció una confrontación de dos derechos constitucionales. Por tanto, una sentencia que no hubiese contemplado ambos derechos, hubiera provocado un gravamen muy complejo.

El estudio del derecho urbano ambiental cada vez se está tornando más necesario dado que el desarrollo de las ciudades y su potencial crecimiento requieren de normas jurídicas que respeten tanto el derecho a la propiedad (art. 17 CN) como el derecho al ambiente sano y equilibrado para las generaciones actuales y futuras. Esta discusión es cada vez más habitual, motivado por los cambios climáticos y la capacidad legislativa de la provincial o el municipio, que protegen y resguardan los derechos involucrados. Estas acciones, requieren del Poder Judicial, el estar formado en la temática ambiental para analizar cada caso que llegue al estrado de los jueces, desarrollando el mejor criterio posible para proteger, los derechos, sin descuidar otros, cuestión fundamental.

VII. Bibliografía

Doctrina

Colección de dictámenes del Ministerio Público Fiscal ante la CSJN, (período 2012-2018). Recuperado en <https://www.mpf.gob.ar/dgdh/files/2018/08/DDHH-cuadernillo-10-Medio-ambiente-sano.pdf>

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

Lucero, J. *Constituyendo el principio in dubio pro natura: transversalizando la esencia del derecho ambiental latinoamericano contemporáneo*. Recuperado en <https://reddidd.com/files/2018/GT2/Anais%202018%20GT%202%20-%20Jairo%20Lucero.pdf>

Pereiro de Grigaravicius, M. D. (12 de octubre de 2017). *Daño ambiental en el medio ambiente urbano y la salud de la población*. Recuperado en https://ar.ijeditores.com/articulos.php?Hash=5afd4c1a2a867da20adc9592daae0d6d&hash_t=16d3defb1760034115e59e060692a4ab

Perrone, N. (2012). *La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el derecho argentino*. Recuperado en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-derecho-argentino/021-perrone-propiedad-la-cadh-y-su-proyeccion-en-el-da.pdf>

Legislación

Constitución Nacional argentina, ley 24430 (3 de enero 1995). Recuperado en <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.

Ley General de Ambiente, N° 25675 (28 de noviembre de 2002). Recuperado en <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Ley de Expropiaciones, N° 21499 (17 de enero de 1977). Recuperado en <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37292/norma.htm>

Poder Ejecutivo Municipal de Villa de Merlo, San Luis (2007). *Resolución 176-DEM2007 y su confirmatoria 202-DEM-2007*

Concejo Deliberante de Villa de Merlo, San Luis (2000). *Ordenanzas 741-HCD2000 y 744-HCD-2000*

Jurisprudencia

Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Mercau, María del Rosario y otro c/ Municipalidad de Merlo s/ acción contencioso administrativa.” (2024).

CSJN “Administración de Parques Nacionales c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y escrituración” (2023)

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en la causa “Taquima S.A. c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/ Expropiación inversa – Otros juicios” (2020)