

UNIVERSIDAD SIGLO 21



**EL BALANCE ENTRE INTERÉS PÚBLICO Y DERECHOS
INDIVIDUALES EN LA EXPROPIACIÓN CON FINES
AMBIENTALES**

CARRERA: ABOGACÍA

JONATAN ESEQUIEL YAPURA

LEGAJO: VABG124381

DNI: 37985955

FECHA DE ENTREGA: 17/11/2024

TUTORA: MARÍA ALEJANDRA QUINTANILLA

ELECCIÓN DEL PRODUCTO: NOTA A FALLO

**TEMA: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y
AMBIENTALES**

CUARTA ENTREGA

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

[https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?
idDocumento=7929801&cache=1719587619287](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7929801&cache=1719587619287)

Sumario: I. Introducción - II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal - III. Análisis de la ratio decidendi de la sentencia- IV. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales – V. Postura del autor – VI. Conclusión- VII. Referencias

I. Introducción

El artículo 17 de la Constitución Nacional que “La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”. La expropiación debe ser comprendida como un “acto unilateral de poder de la autoridad expropiante, por el cual ésta adquiere la propiedad del bien declarado de utilidad pública sin el concurso de la voluntad del expropiado y sin otro presupuesto legal que el pago de la indemnización” (Santiago, 2006.p.4).

La excelencia del fallo de la Corte Suprema Justicia de la Nación “Mercau, María del Rosario y otro c/ Municipalidad de Merlo s/ acción contencioso administrativa”, pone en evidencia la necesidad de establecer si la creación de una reserva natural, en donde no se pueda edificar como así tampoco realizan loteos, resulta realmente beneficiosa para asegurar el equilibrio ecológico y la preservación del ambiente. El fallo expone la situación particular de una expropiación en la cual, aduciendo la importancia de preservar el medio ambiente el Estado de la provincia de San Luís decide no indemnizar a los propietarios de las hectáreas que han sido expropiadas. Con esta decisión por parte del Estado, se puede inferir una posible vulneración directa a los dispuesto en la Constitución Nacional sobre la expropiación o de lo contrario, que la expropiación represente una iniciativa realmente prometedora para el resguardo de un espacio natural, que favorezca a cumplir con las obligaciones ambientales. Parfraseando la idea de Pereiro de Grigaravicius (2013), una expropiación puede ser justificada y sin la necesidad que conlleve a una indemnización cuando tenga por finalidad la protección del patrimonio ambiental de una determinada región.

Puede plantearse como relevante la necesidad de establecer si el Estado provincial guarda la obligación de tener que indemnizar cuando procede hacer una expropiación, en donde toda la comunidad resulta beneficiada. Además, el fallo establece la posibilidad de plantear un precedente,destacando la autonomía que tienen

los municipios para dictar sus propias normas y, conforme a ellas, dar protección al ambiente. Esto implica que las políticas de los municipios deben estar en armonía con los derechos constitucionales y convencionales que garantizan un ambiente sano, lo que conlleva a considerar el respeto a los derechos individuales y colectivos.

Se encuentra un problema jurídico axiológico donde reglas confluyen en un conflicto con principios rectores del derecho. Al darse este marco es fundamental considerar si la regla o el principio van a aplicarse y establecer la importancia del que debe prevalecer (Alchourrón y Bulygin, 2012). Aquí se encuentra un problema jurídico axiológico, el conflicto radica entre el ejercicio del derecho de propiedad y el ejercicio del derecho de expropiación para alcanzar un ambiente sano. Donde el derecho a la propiedad establecido en el artículo 17 de la Constitución Nacional (principio) se presenta en conflicto con las ordenanzas municipales 741-HCD-2000 y 744-HCD-2000 que dieron creación a la reserva natural protegida expropiando tierras privadas para disponer de ellas para fines ambientales.

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

María del Rosario y Carlos Rodolfo Mercau tenían una propiedad dentro de una zona de Gran valor en la Sierra de los comechingones ubicada justamente dentro del ejido municipal de la localidad de Merlo, en la provincia de San Luís. Mediante ordenanza municipal 741-HCD-2000 y 744-HCD-2000 se dispone la creación de una reserva natural protegida y para ello, se expropian 191 hectáreas pertenecientes a la familia Mercau. El de destino que los actores tenían para estas hectáreas cambió drásticamente ya que las vieron reducidas en su cantidad y no recibieron por parte del Estado ningún tipo de indemnización. Es por este motivo, que entablan una demanda reclamando la propiedad de sus tierras y la indemnización frente a la expropiación.

La Municipalidad rechazó la solicitud de indemnización, replicando que las limitaciones eran parte de la reforma urbanística local y no creaban derecho a indemnización. Frente a este rechazo, los Mercau decidieron iniciar demanda contencioso-administrativa e inconstitucionalidad ante el Superior Tribunal de Justicia de San Luís. Este tribunal resolvió rechazar ambas demandas, porque las restricciones no afectaban el derecho de propiedad.

Los actores no estuvieron de acuerdo con esta decisión, por lo que interpusieron un recurso extraordinario ante el mismo tribunal por considerar que no se respetaba su derecho a la propiedad. Sin embargo, el tribunal de San Luís denegó el recurso, alegando que las cuestiones esbozadas pertenecían al derecho local y no podían ser repasadas en esa instancia.

Ante esta situación, los Mercau presentaron un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La Corte acept  la queja y revis  el caso, por ende, se da procedencia al recurso extraordinario federal lo que permite dejar sin efecto la sentencia del tribunal provincial. Considerando la necesidad del dictado de un nuevo pronunciamiento

III. Análisis de la ratio decidendi de la sentencia

A su tiempo de resolver el Máximo Tribunal Nacional tuvo en cuenta que las restricciones administrativas por su simple hecho no dan derecho a la indemnización. La  nica razón por la que resultan indemnizables es cuando existe un daño directo hacia la propiedad llegando a fijar un límite al ejercicio normal del derecho de propiedad. Es necesario, que pueda establecerse una situación de proporcionalidad entre lo que es la restricción para favorecer el medio ambiente y el ejercicio pleno del derecho a la propiedad.

Se sostuvo respecto a las ordenanzas municipales que dieron origen a la reserva natural protegida que era importante realizar una consideración que permita demostrar la actitud ilícita en cuanto al accionar del municipio. Por lo que, no media responsabilidad por parte del Estado en su actividad lícita, ya que, no se ha considerado la posibilidad de la existencia de un daño resarcible

En este caso puede verse que existe una contraposición entre el derecho a la propiedad y el ambiente. En cuanto al derecho a la propiedad es el que alega la parte actora que se ve afectado por el accionar del municipio de Merlo. Pero el municipio considera que mediante una serie de restricciones puede crear un área especialmente protegida donde sea tu tele el derecho a la naturaleza.

Dentro de las legislaciones que se tuvieron en cuenta en esta causa se reconoce que la Corte tuvo en cuenta que las restricciones ambientales resultan legítimas bajo el amparo del artículo 41 de la Constitución Nacional, aunque también hizo referencia a que no puede dejarse de lado el derecho de propiedad que garantiza el artículo 17 de la Constitución nacional. Es por esta razón que determinó que las limitaciones que se harían una simple restricción administrativa no podían afectar en su totalidad el uso de las tierras. Debido a esta razón tomó en consideración que debía examinarse el caso de manera sustancial para destacar la correspondiente indemnización a los fines de que los derechos individuales no resultaran vulnerados por los derechos ambientales y tampoco así, al contrario. Además, invoca la Ley General del Ambiente (Ley 25.675), particularmente el artículo 10, que regula el poder estatal para implementar medidas de ordenamiento ambiental del territorio y control de impacto ambiental

Asimismo, se sostuvo que las autoridades locales a partir de lo establecido en los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional cuentan con poder de policía respecto al urbanismo y proyección, para así poder mejorar el ordenamiento de las ciudades. Que el municipio pueda hacer valer su autonomía y su poder de policía no implica necesariamente que deba privar a un tercero de su propiedad o lesionarlo en sus derechos. Las obras que constituye el municipio se realizan con la posibilidad de dar cumplimiento a los mandatos establecidos respecto al mantenimiento sano del medio ambiente

El tribunal considera varios fallos previos para definir los alcances del derecho de propiedad y las limitaciones que el Estado puede imponer en función del interés público. Entre estos fallos, destacan “Almada”, que sostiene que las restricciones administrativas justificadas por interés general no son indemnizables; “Meller”, que refuerza que las limitaciones por planeamiento urbano son cargas comunes e igualmente no indemnizables; y “Cabrera”, que establece que la pérdida de valor venal de una propiedad no es compensable si solo representa una ventaja perdida.

En el caso de “Campomar”, el tribunal considera que las restricciones que desnaturalizan el derecho de propiedad podrían constituir una expropiación indirecta y ser indemnizables. Finalmente, en “Cabrera” se remarca que las regulaciones ambientales deben respetar los límites constitucionales y no pueden suprimir completamente el derecho de propiedad sin recurrir a la expropiación.

Para la Corte, es importante tener en cuenta el principio *in dubio pronatura*, el cual cuando existan determinadas dudas respecto a las decisiones que se toman sobre el medio ambiente, reconoce que se hará prevalecer la protección y la conservación del mismo frente a cualquier otra medida.

Resulta trascendente tener en cuenta la discrepancia que marca el tribunal sobre las meras prohibiciones administrativas y la expropiación, ya que las primeras crean la obligación por parte del Estado de tener que proceder a una indemnización.

IV. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

El tema de los derechos ambientales y la propiedad privada siempre ha sido un terreno donde el conflicto y la armonización coexisten. Desde el enfoque de los derechos colectivos ambientales, se busca proteger ecosistemas y biodiversidad para el bien común, lo que a veces implica limitar o modificar los derechos individuales, como el derecho de propiedad. En este sentido, el desafío radica en encontrar un equilibrio entre la preservación ambiental y los derechos de los propietarios, especialmente en contextos de expropiación para la creación de áreas naturales protegidas. Este es un tema de creciente relevancia, pues a través de distintas normativas y legislaciones, como la Ley de Política Ambiental Nacional, se intenta armonizar ambos derechos (Ley 25.675, 2002).

El artículo 17 de la Constitución Nacional establece de manera clara y contundente el derecho a la propiedad, estableciendo que “la propiedad es inviolable” y que “ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley”. Este artículo se convierte en la base de toda protección jurídica de los derechos patrimoniales en Argentina, pues garantiza que, en caso de expropiación, la misma solo podrá llevarse a cabo mediante una ley específica que fundamente su necesidad y garantice una indemnización justa y previa para el propietario afectado. En el contexto de las expropiaciones con fines ambientales, este derecho constitucional exige que la compensación no solo cubra el valor del terreno, sino que también reconozca los intereses económicos y los posibles perjuicios derivados de la pérdida de la propiedad (C.N.1995). Esto ha sido interpretado en línea con la Ley de Expropiaciones (Ley 21.499 de 1997), que regula los principios y métodos para

determinar la compensación justa, destacando que la expropiación debe responder a causas de utilidad pública que, en el caso del ambiente, pueden estar relacionadas con la creación de reservas naturales y la conservación de recursos.

En el marco de los derechos de propiedad y la posibilidad de expropiación con fines ambientales, la normativa argentina regula los mecanismos de compensación, buscando que el propietario sea adecuadamente indemnizado. La Corte Suprema de Justicia ha abordado estos casos en varias oportunidades, marcando que la privación de la propiedad debe estar acompañada de una compensación justa y oportuna. En “Rossi c/ Gas Natural Ban S.A.”, la Corte determinó que la expropiación debe respetar los intereses económicos del expropiado, especialmente cuando se trata de un interés ambiental compartido (2014). En otro fallo emblemático, “Estado Nacional c/ Provincia de Chaco”, se reitera la postura de que los intereses de la comunidad pueden justificar limitaciones al derecho de propiedad siempre que se sigan los mecanismos de compensación justa establecidos en la Constitución (1995).

Desde la doctrina, las posturas son diversas y, en algunos casos, contrapuestas. Por un lado, Flores (2020) sostiene que la indemnización expropiatoria debe resarcir no solo el valor material de la propiedad, sino también el perjuicio sufrido por la desposesión en sí misma, subrayando la necesidad de una compensación integral. Otros autores, como Gambier y Lago (2006), hacen énfasis en que el derecho al ambiente está recogido en la Constitución y debe prevalecer sobre el derecho individual de propiedad cuando se trata del bienestar común. Esta visión también es respaldada por Gelli (2018), quien subraya que la Constitución Nacional establece el deber del Estado de proteger los recursos naturales y los bienes de uso común, lo cual incluye la creación de reservas naturales. También Pereiro de Grigaravicius (2013) analiza la tensión entre la propiedad y la preservación del patrimonio cultural y ambiental, señalando que la Constitución debe ser interpretada en un sentido amplio para incluir la protección de los bienes comunes, cuando su preservación es fundamental para la sociedad en general.

En la práctica, cada provincia argentina regula de manera diferente la creación y administración de áreas protegidas. Un ejemplo de esta diversidad es la provincia de Entre Ríos, que actualizó su ley de áreas protegidas en 2017, integrando medidas para el desarrollo sustentable y el turismo en estos territorios (Levrant, 2017). Asimismo, el incentivo de reservas naturales privadas es un esfuerzo adicional para preservar la biodiversidad sin recurrir a la expropiación, promoviendo la conservación voluntaria de

los ecosistemas naturales (Mrazek, 2013). Este enfoque permite que los propietarios mantengan el control de sus tierras, siempre y cuando cumplan con los requisitos de protección ambiental establecidos. A nivel municipal, ordenanzas como la 741-HCD-2000 y la 744-HCD-2000 también se destacan, pues crearon una reserva natural en tierras privadas, demostrando un modelo de conservación que no requiere de expropiación, sino de compromiso y participación de los propietarios.

En cuanto a la jurisprudencia sobre la expropiación con fines ambientales, ha habido varios casos donde la Corte ha sentado precedentes relevantes. En “Benitez Fructuoso y otra c/ Dirección Nacional de Vialidad”, se estableció que el interés ambiental puede justificar expropiaciones, pero que debe garantizarse una adecuada compensación, lo que refleja la importancia de balancear los derechos individuales y los colectivos. Asimismo, la doctrina también aborda la temporalidad y la adecuación de estas compensaciones, tal como destaca Santiago (2006), quien plantea que la desposesión jurídica debe considerarse equiparable a la desposesión material desde el momento en que se inicia el proceso expropiatorio. Por otro lado, Falbo (2019) sostiene que el enfoque ambiental en las expropiaciones está emergiendo como un aspecto esencial en la jurisprudencia de la Corte, señalando que cada vez más se priorizan los recursos naturales como bienes colectivos, sin dejar de lado los derechos de los propietarios.

Finalmente, el fallo de la Corte Suprema en “Estado Nacional c/ Provincia de Santa Cruz”, relacionado con la expropiación para la creación del Parque Nacional Patagonia, es ilustrativo del compromiso judicial de armonizar la conservación ambiental y la propiedad privada. En este caso, se dispuso la compensación justa de los propietarios afectados, con la aclaración de que el interés ambiental y el derecho de propiedad pueden coexistir siempre que se garantice el respeto a ambos derechos, siguiendo lo estipulado en la Constitución

V. Postura del autor

En este caso, el conflicto radica entre el ejercicio del derecho de propiedad y el ejercicio del derecho de expropiación para alcanzar un ambiente sano. El primer derecho se encuentra consagrado en el artículo 17 de la Constitución Nacional, que garantiza a cada persona el pleno dominio y uso de sus bienes, y el segundo en las

ordenanzas municipales 741-HCD-2000 y 744-HCD-2000, que crean una reserva natural protegida en tierras privadas. Estas ordenanzas limitan el uso del terreno a fines ambientales y turísticos, impidiendo desarrollos inmobiliarios o urbanísticos. La Corte Suprema ha señalado en varios fallos, como en “Campomar”, que cuando una restricción de uso limita tanto el ejercicio de propiedad que impide cualquier aprovechamiento económico

En esta situación, los propietarios sostienen que estas limitaciones anulan el valor económico del terreno, al no permitir ningún tipo de uso más allá del turismo, lo cual, según ellos, no es viable económicamente. La cuestión aquí es encontrar un equilibrio entre el derecho individual a la propiedad y el interés público de proteger el medio ambiente. Es cierto que el Estado tiene la obligación de preservar áreas de alto valor natural y cultural en beneficio de todos, pero hacerlo en detrimento total de los derechos de los propietarios genera un grave conflicto de intereses contrapuestos.

Desde un enfoque personal, considero que el proceso de restricción aplicado tiene algunos aspectos negativos. En primer lugar, las autoridades locales podrían haber implementado mecanismos más inclusivos y consultivos, considerando no solo la declaración de la reserva sino también el impacto en los propietarios y sus alternativas. Al imponer limitaciones absolutas, se corre el riesgo de ser percibido como una medida arbitraria o excesiva, especialmente si no se acompaña de una compensación justa o de opciones para usos compatibles con la conservación.

Otro aspecto negativo es la falta de claridad en las alternativas ofrecidas para que los propietarios puedan usar el terreno dentro de un marco ambientalmente sustentable. Esto deja a los propietarios en una situación incierta, en la que sienten que no pueden aprovechar sus tierras en absoluto, generando tensiones y percepciones de injusticia. Además, la demora en la actualización o revisión de las ordenanzas, mencionada en los fallos previos, también refleja una falta de agilidad en ajustar el marco regulatorio a las necesidades cambiantes de la comunidad y del entorno.

La solución ideal sería buscar un punto medio donde los propietarios pudieran realizar actividades compatibles con la conservación, o recibir una compensación adecuada si sus terrenos quedan completamente restringidos. Esto no solo respeta sus derechos, sino que también fomenta un modelo de conservación que incluye y respalda

a quienes poseen estas tierras, facilitando una mayor aceptación social y una gestión ambientalmente justa.

VI. Conclusión

La Corte Suprema rediseña el contexto jurídico respecto a los derechos de propiedad y la preservación ambiental, ofreciendo una perspectiva renovadora que estabiliza los intereses de los propietarios con los que benefician a toda la comunidad. Al abordar la problemática, la Corte destaca que las acciones dispuestas al cuidado del medio ambiente deben confeccionarse sobre lineamientos que protejan la integridad de los derechos constitucionales. Así no se implica un rechazo a las limitaciones legítimas impuestas por razones de interés público, sino una confirmación de que estas deben ser proporcionadas y, en casos de afectación directa, compensar a los propietarios mediante la indemnización.

La decisión establece un modelo de interacción entre derechos fundamentales, donde la propiedad privada y el ambiente sano cohabitan en un entendimiento de respeto. El fallo, al exigir el accionar del Estado, inspira un cambio en las políticas públicas, donde se presente una convivencia integral entre derechos.

VII. Referencias

Doctrina

- Alchourrón, C. y Bulygin, E. (1987). *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*. Buenos Aires: Astrea
- Falbo, A (2019) La Corte nacional y la emersión ambiental de los recursos naturales. La Ley . Citas: TR LALEY AR/DOC/2547/2019
- Flores, A. (2020) La indemnización expropiatoria. *Revista Universidad Nacional de La Plata*. Disponible: <https://doi.org/10.24215/25916386e032>
- Gambier, B. y Lago, D. (2006) *El medio ambiente y su recepción constitucional*. Buenos Aires: Astrea
- Gelli, M. (2018) *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: La Ley

Levrand, N. (2017) La nueva Ley de Áreas Naturales Protegidas de Entre Ríos. RD Amb 52, 169 Citas: TR LALEY AP/DOC/998/2017

Mrazek, L. (2013) Reservas naturales privadas. Un aporte para estimular la conservación voluntaria de los ecosistemas naturales. RD Amb 36, 65. Citas: TR LALEY AP/DOC/2687/2013

Pereiro de Grigaravicius, M. (2013) Protección del patrimonio cultural y derecho de propiedad. *La Ley*. Citas: TR LALEY AR/DOC/3728/2013

Santiago, A. (2006) Expropiación: la desposesión jurídica es equiparable a la desposesión material. Los intereses ¿desde cuándo se computan? LL Litoral 2006(febrero), 42. Citas: TR LALEY AR/DOC/3703/2005

Legislación

Congreso de la Nación. (03 de enero de 1995) Constitución de la Nacional Argentina. [C.N.1995]

Poder Legislativo Provincial (8 de abril de 1987) Constitución Provincial [C.P.S. L., 1987]

Congreso de la Nación (28 de noviembre de 2002). Política Ambiental Nacional Presupuesto Mínimos Para Gestión Sustentable. [Ley 25.675, 2002]

Congreso de la Nación (21 de enero de 1997). Expropiaciones Nuevo Régimen. [Ley 21.499 de 1997]

Jurisprudencia

Corte Suprema de Justicia de la Nación. N° de Causa R. 179. XLVIII. “Rossi, Norberto Aldo y otro c/ Gas Natural Ban S.A. (GNBSA) s/ daños y perjuicios”. 25 de febrero de 2014

Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Estado Nacional c/Provincia de Chaco” 17 de julio de 2001

Corte Suprema de Justicia de la Nación. N° de Causa B. 256. XXIII. RHE. “Benitez Fructuoso Y Otra C/ Direccion Nacional De Vialidad S/Expropiacion Irregular”.
12 de abril de 1994.