



Ministerio Público Fiscal

Provincia de San Luis

DICTAMEN N°:

EXPTE. N°: EXP 187075/10

AUTOS: "MERCAU MARIA DEL ROSARIO Y OTRO C/ MUNICIPALIDAD DE MERLO S/ DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD"

Excmo. Superior Tribunal:

Vienen en vista ante esta Procuración las presentes actuaciones a los fines de evacuar la vista conferida a fin de que me expida sobre la procedencia del presente recurso (AD 26067018/24), en virtud del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación recaído en los presentes autos.

Con fecha 20/02/2024, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) hace lugar a la queja -presentada en instancia extraordinaria por la actora ante sus estrados- se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada, ello, con costas, y dispone vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente.

La actora recurrió en queja el pronunciamiento del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de San Luis (STJSL-S.J. – S.I. N° 072/15, de fecha 15/04/2015), que denegó el Recurso Extraordinario Federal interpuesto a fs. 610/629, con costas a la recurrente vencida. El REF había sido interpuesto contra la resolución del Superior Tribunal local, vertida en STJSL-S.J. – S.D. N° 035/14, de fecha 3/04/2014 (fs. 586/596), en la que resolvió: “I) *Rechazar la Demanda Contencioso Administrativa interpuesta. II) Costas por la demanda contenciosa administrativa, a la vencida. III) Rechazar la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra las Ordenanzas N° 741-HCD-00 y N° 744-HCD-00, y Resoluciones N° 176-DEM-07 y N° 202-DEM-07. IV) Costas por la demanda de inconstitucionalidad al vencido (Art. 829 CPC y C).*”

El Alto Tribunal sostuvo en lo medular, previo fijar que se trata de “una cuestión vinculada a una aparente colisión entre propiedad



Ministerio Público Fiscal

Provincia de San Luis

y ambiente, en el marco del Derecho Urbanístico Ambiental” (consid. 6), en el que la actora invoca la afectación de su derecho de de propiedad (art. 17 CN), a partir del accionar del Municipio de Villa de Merlo, que pos su parte, defiende la creación de una Reserva con fines turísticos, mediante un régimen de restricciones, en un Área especialmente protegida.

Destaca la CSJN que “el derecho ambiental no se reduce a la tutela de la naturaleza, sino que comprende la preservación protección del "patrimonio natural y cultural" según el art. 41 de la Constitución Nacional. En el ámbito urbano, ello implica articular las actividades mediante la implementación del ordenamiento ambiental del territorio, con fines de sustentabilidad, y en base al control del impacto ambiental que puedan tener los distintos usos del suelo”; y que el ejercicio del poder de ordenamiento ambiental del territorio ha sido establecido en la Ley General del Ambiente (art. 10, ley 25.675). Incluso, cita la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (25 de septiembre de 2015 A/RES/70/1, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, objetivo 11), con relación a los desafíos que se presentan en el ámbito urbano, respecto del resguardo del equilibrio ambiental.

Ahora bien, señala en el considerando 11), que “las normas adoptadas por la Municipalidad de Villa de Merlo coinciden en la protección del bien jurídico ambiente definido en el art. 41 de la Constitución Nacional”, más ello, “no puede significar desnaturalizar el derecho de propiedad a tal punto que impida completamente su ejercicio (arts. 14, 16, 17 y 28 de la Constitución Nacional)”, por lo que 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.*

Invoca el precedente sentado por ese Tribunal en la causa “Rossi”, en el que estableciera como regla que *el ejercicio regular de las funciones estatales atinentes al poder de policía "no obsta a la responsabilidad del Estado si se priva a un tercero de su propiedad o se la lesiona en sus*



Ministerio Público Fiscal

Provincia de San Luis

atributos esenciales" (Fallos: 253:316; 310:2824). Si bien esta doctrina fue afirmada respecto de la realización de obras, cabe su aceptación como principio respecto de la generalidad de las denominadas "intromisiones estatales autorizadas" (Fallos: 312:659).

El Tribunal distinguió ese supuesto (cuya expresión máxima es la expropiación) de las meras restricciones administrativas, las que - en tanto solo consisten en la fijación de límites al ejercicio normal u ordinario del derecho de propiedad- no dan lugar, en principio, a un derecho indemnizatorio (Fallos: 308:2626; art. 2611 Código Civil; art. 1970 del Código Civil y Comercial de la Nación).

En la causa CSJ 179/2012 (48-R)/CS1 "Rossi, Norberto Aldo y otro c/ Gas Natural Han S.A. (GNBSA) s/ daños y perjuicios", sentencia del 25 de febrero de 2014, esta Corte precisó que las restricciones administrativas "no trasuntan ni implican una carga impuesta a la propiedad privada. Técnicamente, no apareja 'sacrificio' alguno para el propietario. Sólo consiste en la fijación de límites al ejercicio normal u ordinario del derecho de propiedad.

Señaló que la restricción administrativa no implica un desmembramiento del derecho de propiedad. Luego, da ejemplos de restricciones administrativas "que, en tanto limitación al ejercicio normal del derecho de propiedad que deben soportar los integrantes de una comunidad en aras de la satisfacción del interés público, no son indemnizables e importan solo una reducción del carácter absoluto de la propiedad".

Distingue esos casos de aquellas acciones regulares del Estado que conllevan una privación de la propiedad o lesión de sus atributos esenciales (consid. 14), que son *indemnizables -entre otros- bajo el instituto de la expropiación, de la servidumbre administrativa, de la ocupación temporánea o, en su caso, de la responsabilidad estatal por su actividad lícita.*

Afirma que en la causa "Rossi" la Corte juzgó como *justa y prudente la decisión de la cámara que había considerado como una*



Ministerio Público Fiscal

Provincia de San Luis

servidumbre administrativa a la restricción permanente para urbanizar y darle un uso industrial a un inmueble a raíz de la instalación en un predio contiguo y a menos de 400 metros de una planta de almacenamiento de gas natural para aplanamiento de picos de consumo.

Cita la causa "Rossi", en la que dijo: "el sacrificio que estos (los titulares del inmueble) debieron soportar en su dominio excede los límites al ejercicio normal u ordinario de su derecho de propiedad, pues la carga que se les impone es en bien del público, para evitar el deterioro de su salud y modo de vida".

En el precedente de Fallos: 308:1282, el Tribunal estimó que, si como consecuencia directa de la traza de la autopista, el inmueble es edificable reglamentariamente, pero resulta inútil por las escasas dimensiones (7,25 m2) tal restricción "impide a su titular la libre disponibilidad del predio, toda vez que la carga administrativa impuesta ostenta un carácter y una extensión tales que desnaturalizan el ejercicio del derecho de propiedad".

*Concluye que la declaración de Reserva Natural Protegida de 190 hectáreas del inmueble de la actora, mediante una clasificación de zona turística en la que su uso dominante (y excluyente) es "turístico, paseos serranos, senderos peatonales, paradores, refugios" y con imposibilidad de lotear y construir (fs. 64, 65 y 96), **"ostenta un carácter y una extensión tales que desnaturalizan el ejercicio del derecho de propiedad"** (Fallos: 308:1282). El destacado me pertenece.*

En consecuencia, reconoce razón en el planteo de la actora recurrente. Afirma que en el caso "media en el caso una relación directa e inmediata entre la decisión objeto de recurso y las garantías constitucionales que se invocan como vulneradas, razón por la cual corresponde descalificar la sentencia apelada con arreglo a la doctrina de esta Corte sobre arbitrariedad".

El Dr. Fernando Rosenkrantz, en su voto, fundamenta en el mismo sentido, en tanto "si bien es cierto que la propiedad que la Constitución Nacional garantiza es aquella que se utiliza "conforme a las



Ministerio Público Fiscal

Provincia de San Luis

leyes que reglamentan SU ejercicio" —art. 14—, también lo es que cuando la limitación es tan intensa que constituye en la práctica una supresión del derecho, solo el pago de una justa indemnización podría salvarla del calificativo de "confiscación" —art. 17—“ (consid. 9). Invoca el precedente sentado en la causa "Rossi", en el que el Alto Tribunal *consideró que "el sacrificio que éstos (los titulares del inmueble) debieron soportar en su dominio excede los límites al ejercicio normal u ordinario de su derecho de propiedad...*

Sostiene: “En el caso, el superior tribunal de la causa concluyó dogmáticamente que las ordenanzas 741-HCD-2000 y 744-HCD-2000 impusieron una mera restricción administrativa pues para ello omitió ponderar concretamente la intensidad de las limitaciones impuestas por dichas ordenanzas en el derecho de propiedad de la actora. En efecto, la afectación de 190 hectáreas del inmueble en cuestión mediante una clasificación de zona turística en la que el uso dominante es "turístico, paseos serranos, senderos peatonales, paradores, refugios" y con imposibilidad de lotear y construir por fuera de ese uso (fs. - 25 - • 64, 65 y 96), tiene un carácter y una extensión tales que prácticamente impiden realizar cualquier actividad económica Y por ende desnaturalizan el ejercicio del derecho de propiedad” (consid. 10).

Califica, también, como dogmático el argumento ensayado en la sentencia relativo a la actualización y evaluación permanentes a las que están sometidas las normas de ordenamiento territorial de la Municipalidad de Villa de Merlo, “pues transcurridos más de veinte años de la sanción de las ordenanzas que afectaron a parte del inmueble de la actora a la "Zona Turística T4" no se ha alegado que en el marco de dicho proceso se hayan modificado o derogado”.

Expone que “la invocada naturaleza ambiental de la regulación territorial que suscita esta contienda tampoco justifica el rechazo de la pretensión indemnizatoria de la actora (...) tal como lo ha resuelto esta Corte en fecha reciente en el precedente de Fallos: 344:3476, las políticas públicas que se adoptan a nivel local por razones ambientales no pueden alterar el



Ministerio Público Fiscal

Provincia de San Luis

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”.

En la sentencia se aclara expresamente que la *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.*

En virtud del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las directrices y precisiones formuladas, se impone dictar nuevo pronunciamiento con arreglo al mismo.

TAL ES MI DICTAMEN.-

La presente actuación se encuentra firmada digitalmente en el Sistema de Gestión Informático Iurix por el Dr. LUIS MARCOS MARTÍNEZ, no siendo necesaria la firma ológrafa (Reglamento General de Expediente Electrónico.-