

**Autos: “HENSEL GUILLERMO C/ MUNICIPALIDAD DE VILLA LA ANGOSTURA  
O. P. S/ RESPONSABILIDAD DEL ESTADO” (Expte.: OPAZA1 EXP 30534/2025)**

**Unificada EXPTES. 30534/2025 y 30504/2025**

**INTERPONE RECURSO DE APELACIÓN DEBIDAMENTE FUNDADO.-**

**FORME INCIDENTE Y SE SIGA EL TRAMITE DEL PRINCIPAL.-**

**CONSIENTO UNIFICACION (EXPTES. 30534/2025 y 30504/2025)**

**INTEGRE LITIS-CORRA TRASLADO DE LA ACCION A TODOS LOS  
DEMANDADOS**

**Señor Juez:**

**Guillermo A. HENSEL**, Abogado Mat. 97 C.A.J.A, **Silvana M. GORDILLO**, Abogada, Mat 139 C.A.J.A, **ambos por derecho propio y abogados patrocinantes, manteniendo** el domicilio físico constituido ante el Juzgado de Procesal Administrativo de Zapala en Mayor Torres 810, Zapala y constituyendo domicilio físico ante V.E en Juan Bautista Alberdi N° 250 Piso 9° Oficina "2" - Nqn de la Ciudad de Neuquén y manteniendo el electrónico constituido en ju97, a V.S nos presentamos y respetuosamente y decimos:

### **I. OBJETO. APELACION**

Por el presente interpongo, en tiempo y forma, en los términos previstos en el artículo 6 de la Ley N° 2979, **RECURSO DE APELACIÓN** contra la resolución de la juez subrogante “GOMEZ”, a cargo del Juzgado en lo Procesal Administrativo de Zapala de fecha 11/12/2025 mediante la cual se **rechazó la medida cautelar solicitada** por esta parte tendiente a que ordene al Municipio de Villa La Angostura y a su órgano Deliberativo (Concejo Deliberante) **LA SUSPENSIÓN de la vigencia de las Ordenanzas Nro 4275/25 y 4289/25 y sus decretos de promulgación, hasta tanto se resuelva LA NULIDAD de las mismas como accion de fondo.**

### **II. a) CONSIENTO UNIFICACIÓN**

Atento lo resuelto por SS en la unificación de ambas causas es que esta parte consiente la misma, ya que coincidimos en que el daño atacado es el mismo, y las **Ordenanzas cuestionadas son complementarias** entre ellas debido a la **ignorancia supina de los concejales tratantes**, sobre la realidad jurídica y registral del Espacio Verde, que en el

devenir de los reclamos de esta parte fueron mutando la normativa, incumpliendo la Carta Orgánica Municipal (COM), pero corrigiendo negaciones preliminares, como desconocer la categoría, para luego reconocerla.-

## **II. b) FORME INCIDENTE DE APELACIÓN**

Atento la **gravedad y la urgencia de la NULIDAD planteada**, ya que como V.S bien sabe, el PEP (Poder Ejecutivo Provincial) a través de **UPEFE (Unidad Provincial de Enlace y Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo)** y **Ministerio de Infraestructura**, ha llamado a Licitación las obras, tanto para la construcción de la EPET N° 18 como Escuela 361, con total desprecio de la normativa vigente de Villa la Angostura, la COM (Carta Orgánica Municipal) y su Código de Planeamiento Ambiental Urbano de Villa La Angostura (Ordenanza 2659/12, vigente, con modificaciones mediante Ordenanza 2807/13); es que en los términos de la Ley 1305 y CPCC solicitamos se forme respectivo incidente y NO SE DILATE la prosecución del trámite de fondo, integrando la litis tal cual fue solicitada por esta parte.-

## **II. c) INTEGRACIÓN DE LA LITIS**

Atento que es imprescindible integrar la litis con todos los demandados, y para que se trabaje la misma y puedan ejercer en debida forma los derechos que consideren, es que **ratificamos la extensión de la demanda** a los **concejales** que aprobaron las Ordenanzas (son coincidentes) y el intendente **Javier MURER y los secretarios** refrendantes de las ordenanzas, ya que les cabe igual responsabilidad por dilapidar el patrimonio VERDE Municipal, **afectando el Medio Ambiente y el equilibrio Urbanístico de VLA**, bajo la falacia de velar por el derecho a la Educación, sin perjuicio de que dicho derecho NO ESTA EN PUGNA, si no que la discusión radica en DONDE hacer efectivo dicho derecho: en un ESPACIO VERDE, propiedad de la MUNICIPALIDAD DE VILLA LA ANGOSTURA, o bien, lo planificamos en las Reservas Fiscales existentes o **en Inmuebles PROPIEDAD DE LA PROVINCIA DEL NEUQUEN, que -por cierto- ésta tiene en exceso ambos en la localidad de Villa La Angostura.-**

Ratificamos los demandados que restan notificar: **SEBASTIAN RAIMONDO, TOMAS ANDRADE, NOELIA FIGUEROA, HÉCTOR VENICA Y EUGENIA CERASO**, todos con domicilio en Bv. Nahuel Huapi 427 de Villa la Angostura, Neuquén, y los firmantes del decreto promulgatorio que refrenda la citada Ordenanza: **JAVIER MURER**

Y JUAN PABLO NARETTI con domicilio en Obispo J. de Nevares N° 32, Villa la Angostura, Neuquen.-

### **III. EL ROL DE LOS JUECES. CANCERBEROS DE LA CONSTITUCION Y DE LA CARTA ORGANICA**

*“Un control de constitucionalidad, cuyos efectos son tan generales como el dictado de una ley, no puede ser una facultad que se ejerza de manera difusa. Y quienes la ejercen, no pueden estar exentos de responsabilidad política por actos que son eminentemente políticos”.*

Como nos ha sucedido a todos los estudiantes, en las facultades de Derecho de la Argentina se enseña el **fallo Marbury v. Madison** como un precedente venerable en donde (por primera vez) el **Poder Judicial le puso límites al Poder Legislativo**, siendo normal que le imponga límite a los abusos del PEM (Único contralor) cuando aquel declaró que una ley dictada por éste, era inconstitucional.

Casi una **cruzada republicana** que propende al afianzamiento de la Justicia. Así (se afirma) **nació el control judicial de constitucionalidad (*judicial review*)**, precisamente con el objetivo de amparar a la sociedad de los desbordes y abusos de la política.

En especial, de las tiranías del gobierno de las mayorías, basado en falacias *ad populum*.

Comienza entonces a sustentarse en los estudiantes de Derecho la (auto) percepción de que, cuando se conviertan en operadores jurídicos plenos (abogados y jueces), serán ellos los cancerberos exclusivos y excluyentes de los libros sagrados.

Los únicos interpretes válidos y autorizados de cuál es el recto sentido de la organización de la Nación, Provincia y Municipio (la Constitución de cada jurisdicción), **la que deberán resguardar frente a la chusma política que pretenda menoscabarla.**

### **ARBITRARIEDAD POR AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN SUFICIENTE**

La resolución apelada **vulnera el deber constitucional de fundamentación de los actos jurisdiccionales** (Arts. 17 y 18 CN; art. 15 CP Neuquén), limitándose a afirmaciones dogmáticas y subjetivas, omitiendo analizar la prueba acompañada y las normas VIGENTES y APLICABLES.

El rechazo cautelar se apoya en meras conjeturas, **sin profundizar ni explicar de qué modo se habría configurado un supuesto “cambio de uso de hecho”**, ni cuáles serían los actos concretos, verificables y actuales que lo acreditarían.

De este modo, se incumple la aplicación jerárquica de las normas (COM) y vulnera el orden urbanístico y ambiental que representa un ESPACIO VERDE.

La Corte Suprema ha señalado reiteradamente que las decisiones judiciales que prescinden del análisis razonado de las constancias de la causa configuran arbitrariedad y son descalificables como actos jurisdiccionales válidos.

#### **IV. EXPRESIÓN DE AGRAVIOS. FUNDO RECURSO**

##### ***1. Primer agravio. EL MARCO NORMATIVO.***

*El a quo indica “Desde el punto de vista normativo, se encuentran involucradas numerosas normas jurídicas, de vigencia simultánea o sucesiva, de distintas jerarquías, muchas de ellas de muy difícil interpretación y con numerosas modificaciones.*

*En este sentido las normas relativas a ordenamiento urbano y territorial contienen numerosos aspectos y referencias técnicas que hacen difícil su interpretación, y establecer el alcance de ciertas cuestiones requiere de auxiliares técnicos...”*

De esta expresión surge que todas las normas jurídicas involucradas parecen tener la misma importancia, siendo tal situación contraria al principio fundamental de jerarquía descripto por la pirámide kelseniana y que claramente respeta -o DEBERIA RESPETARSE- y se refleja en nuestro sistema jurídico.

Agravia a esta parte el hecho de que el *a quo* **omita considerar que la Carta Orgánica Municipal sancionada en el año 2009 es de MAYOR JERARQUIA** no sólo por el resguardo que **establece respecto a la intangibilidad de un espacio verde**, sino por la preponderancia lógica frente a otras normas, en este caso, frente a ordenanzas de hace más de TREINTA (30) años, y las ordenanzas cuestionadas, sancionadas en el año en curso 2025.

Entonces, **agravia a esta parte que el a quo refiera a normas sucesivas y vigencia simultánea**. Esta ignorancia supina de SS no puede soslayarse por la alzada.-

Las normas que **son sucesivas no poseen vigencia simultánea**... todo lo opuesto, el carácter sucesivo de la normas, claramente plantea la evolución y vigencia de la norma posterior, PRINCIPIO BASICO DE LAS NORMAS JURÍDICAS Y SU VIGENCIA.-

**Norma posterior deroga norma anterior**, y así es que se garantiza el debido respeto y evolución normativa.-

La resolución atacada incurre en un error conceptual GRAVE al afirmar —expresa o implícitamente— la coexistencia simultánea de normas de distinta vigencia, generando una supuesta contradicción normativa a todas luces inexistente.

En rigor, el régimen jurídico aplicable VIGENTE se estructura sobre normas sucesivas en el tiempo, cuya entrada en vigencia implica la derogación —expresa o tácita— de las anteriores, conforme a los principios elementales y BASICOS del derecho y a las reglas de jerarquía y temporalidad normativa.

No existe en el caso superposición normativa válida ni conflicto de normas concurrentes. Cada disposición tuvo —o tiene— un ámbito temporal preciso de vigencia, y la aplicación correcta del derecho exige identificar cuál norma rige el caso concreto, según el momento del hecho, del acto administrativo o de la situación jurídica evaluada.

Al **confundir sucesión normativa con simultaneidad**, la resolución desnaturaliza el orden jurídico, construye un escenario ficticio de indeterminación normativa y **habilita una discrecionalidad impropia**, en abierta **violación del principio de legalidad y seguridad jurídica**.

La resolución sobre la cautelar **yerra al sostener un entramado normativo simultáneo y contradictorio**. Las normas involucradas no coexisten: se suceden en el tiempo. Cada modificación normativa implicó la derogación de la anterior, sin que subsista contradicción alguna. La supuesta complejidad invocada no es jurídica sino argumental, y **solo sirve para justificar una decisión carente de anclaje normativo cierto**.

Lo *supra* expresado constituye un ERROR ELEMENTAL que conduce a una decisión ARBITRARIA, pues habilita al juzgador a elegir discrecionalmente qué regla aplicar... y en claro perjuicio al **PATRIMONIO MUNICIPAL Y MEDIO AMBIENTE DE Villa la Angostura.-**

Hemos citado jurisprudencia del propio Tribunal (*“MARIANI GUSTAVO C/ MUNICIPALIDAD DE VILLA LA ANGOSTURA S/ ACCION PROCESAL ADMINSTRATIVA”* (Expte. 6630/2016) que por cuestiones mucho menos relevantes ni significativas para la TOTALIDAD de la comunidad angosturense, obtuvo inaudita parte la suspensión de la

ejecución de una ORDENANZA... **aquí habiendo sustanciado el pedido cautelar, y acreditado los extremos para la misma... rechazó la suspensión sin argumento alguno.-**

Decir que hay demasiadas normas contradictorias es una excusa peligrosa y dañina. Las normas no se pisan entre sí: se reemplazan. Cuando una regla cambia, la anterior deja de regir. **Fingir CONFUSION donde hay reglas claras es una forma de ELUDIR RESPONSABILIDADES.**

La noción de “cambio de uso de hecho” no puede construirse sobre percepciones subjetivas, actos aislados o meras sospechas administrativas. **Maxime cuando dicho cambio sobre el ESPACIO VERDE está expresamente prohibido por la Carta Orgánica Municipal.**

Y eventualmente el cambio de uso de RESERVA FISCAL se debe concretar mediante la aplicación de la normativa urbanística y ambiental vigente, – actos materiales concretos y permanentes; – afectación real y actual del destino del inmueble; – acreditación técnica fehaciente; – y, en su caso, **procedimiento administrativo previo con derecho de defensa.** Nada de ello se verifica en autos.

### **VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DE TIPICIDAD ADMINISTRATIVA**

La resolución introduce una categoría sancionatoria o restrictiva (“cambio de uso de hecho”) **sin respaldo normativo expreso**, vulnerando el principio de legalidad (Art. 19 CN). **Ninguna norma autoriza a presumir un cambio de uso por la sola inacción administrativa o por interpretaciones extensivas en perjuicio del administrado.**

#### ***2. Segundo agravio. FALACIA AD POPULUM.***

Agravia a esta parte que el *a quo* afirme que “Además, resulta espinoso el conflicto planteado entre el derecho a gozar de un ambiente sano, o un espacio de esparcimiento, y el derecho a acceder a la educación. Frente a este panorama, es preciso delimitar el objeto de pronunciamiento en esta oportunidad, cautelar, que se presenta como provisoria y preliminar...”

Agravia a esta parte el hecho de considerar a un **ESPACIO VERDE** – inscripto como tal en el Registro de la Propiedad Inmueble- sea un espacio de “esparcimiento” y por tal situación resultar insignificante o irrelevante su protección o resguardo.

Justamente, el rechazo a la medida cautelar solicitada **implica reconocer un derecho, negando otro de igual trascendencia para las personas.**

Además, es necesario recordar que se trata de un bien de dominio público municipal intangible, irremplazable y que su pérdida —por la cesión a la Provincia de Neuquén— implica un daño desde lo ambiental, desde lo económico e impone una pérdida de bienestar para los ciudadanos (residentes y turistas) de la localidad de Villa La Angostura.

El conflicto que el magistrado presenta como *‘espinoso’* es puramente aparente. No existe una oposición jurídica necesaria entre el derecho a la educación y el derecho al ambiente sano, ni mucho menos una situación de incompatibilidad concreta acreditada en autos. Ambos derechos son plenamente compatibles y exigibles de manera simultánea y en este caso no sucede.

Se crea un falso dilema, para justificar los excesos tanto del Departamento Ejecutivo Municipal como del Concejo Deliberante de Villa la Angostura, sumado a la inacción judicial, y la falta de defensa de los derechos colectivos. -

Apelar y argumentar respecto a nociones genéricas y emocionalmente sensibles, la **resolución sustituye el razonamiento jurídico por un discurso valorativo**, lo que desnaturaliza la función jurisdiccional y convierte la decisión en un acto de oportunidad o conveniencia, ajeno al control de legalidad que se exige incluso —y especialmente— en el marco de una medida cautelar.

Resulta manifiestamente falaz la afirmación del *a quo* en cuanto sostiene la existencia de un derecho en pugna o contrapuesto al derecho a la educación. **Ninguna de las normas cuya suspensión se solicita vulnera, limita o pone en riesgo dicho derecho.** La invocación del derecho a la educación como bien jurídico afectado carece de todo sustento normativo y fáctico.

La educación en Villa la Angostura se encuentra plenamente garantizada. No existe **interrupción, restricción ni amenaza alguna al funcionamiento del sistema educativo**, ni a la continuidad pedagógica, ni al acceso efectivo de alumnos y docentes.

### **DESMENTIDA FÁCTICA (HECHOS OBJETIVOS)**

En efecto, la Escuela N° 361 funciona desde hace más de DIEZ (10) años con una matrícula aproximada de SETENTA (70) alumnos, mientras que la EPET N° 18 funciona desde hace CUATRO (4) años con una matrícula cercana a CINCUENTA (50) alumnos.

Ambos establecimientos cuentan con edificios, alumnos regulares y plantel docente estable, sin que se haya acreditado ningún tipo de afectación concreta.

Estos datos existen en la causa:

- Destruyen la idea de “emergencia educativa”,
- Destruyen la idea de “riesgo educativo”
- Eliminan cualquier urgencia real,
- Invalidan la ponderación judicial efectuada.

### **FALSA PONDERACIÓN DE DERECHOS**

El conflicto que el juez califica como ‘*espinoso*’ es inexistente. No hay colisión entre derechos constitucionales, sino una construcción argumental que utiliza el derecho a la educación como escudo retórico para evitar el análisis de legalidad exigido en esta etapa cautelar.

### **FALACIA AD POPULUM Y FALSO DILEMA**

La resolución incurre en una doble falacia: *ad populum*, al apelar a un derecho socialmente incuestionable, y *de falso dilema*, al presentar como incompatibles derechos que no lo son. Educación y legalidad no se excluyen; se complementan.

Es falaz afirmar que el derecho en pugna sea el derecho a la educación. Ninguna norma cuestionada vulnera dicho derecho, el cual se encuentra plenamente garantizado.

La Escuela N° 361 y la EPET N° 18 funcionan normalmente desde hace años, con matrícula, docentes y edificios propios. No existe riesgo alguno que justifique la ponderación realizada por el *a quo*, la cual resulta retórica, incongruente y ajena al objeto cautelar.”

### **ARBITRARIEDAD**

Entonces, el *a quo* incurre en una clara y *cuasi* grosera arbitrariedad, al invocar la educación cuando la misma no está en riesgo. Ello no fortalece la decisión, sino que la debilita. **Cuando un juez crea un conflicto inexistente para justificar una resolución, incurre en arbitrariedad manifiesta.**

¡¡Por ello es falaz que el derecho en pugna o contrapuesto sea el derecho a la Educación!!, Aquí no se ninguna de las normas está vulnerando este derecho!!

**ES FALSO** que el inmueble en cuestión sea el único apto para construir establecimientos educativos en Villa la Angostura.

**ES FALSO** que la Provincia del Neuquen no cuente con inmuebles disponibles y APTOS para tales fines en Villa la Angostura

**ES FALSO** que se encuentren en riesgo las instituciones educativas (Escuela 361 y EPET 18)

**ES FALSO** que la Municipalidad de Villa la Angostura no cuente con Reservas Fiscales en la localidad.

### **3. Tercer agravio. “JERARQUIA NORMATIVA”**

Agravia a esta parte que el *a quo* afirme que “*De todas las normas transcriptas el punto de gravitación está en el art. 95 inc. 48 de la COM en cuanto establece una severa limitación al uso de las tierras fiscales. La norma enumera las facultades del Concejo Deliberante y dice que puede autorizar con el voto favorable de los dos tercios (2/3) del total de sus miembros, la desafectación de los bienes de dominio público municipal, excepto los espacios verdes que no pueden ser desafectados bajo ninguna circunstancia...*”

Se advierte una interpretación parcial, sesgada e incorrecta de una norma de carácter fundamental (esto es, ni más ni menos que la Carta Orgánica Municipal, norma suprema local), calificando de “***severa restricción***” a la decisión de los estatuyentes de velar por la mantención, preservación e intangibilidad de espacios verdes dentro del ejido urbano.

Aclarando que, si existe una restricción, es aquella que se impuso al loteador (Sr. Erico Grovermann) a quien se le exigió ceder una importante porción de tierra para la existencia de un pulmón verde dentro de una zona que se perfilaba como residencial y de mayor densidad atento a su cercanía con la Avenida Arrayanes, calle central de la localidad, próxima a otros establecimientos educativos (hoy Escuela 104, Cpem 17, Jaime de Nevares y Centro de Formación Profesional Nro 24)

Esta restricción fue Ambiental y Urbanística, en dicho momento también cedió RESERVAS FISCALES, que son destinadas para infraestructura urbana, y este fue el objetivo.-

¡¡Nótese que de la sucesión de normas se fue restringiendo el uso de los ESPACIOS VERDES, ya que los Constituyentes vislumbraron que había que limitar su uso!!

Era imprescindible para el equilibrio urbanístico y ambiental, para infraestructura el Estado posee Reservas Fiscales, posee la herramienta de la Expropiación, posee tierras Fiscales de Provincia y de Nación para dicho destino, PERO NO EL ESPACIO VERDE.-

Con la sanción de la COM se le dio una jerarquía por encima de la Ordenanzas, y así es como debe ser interpretada por la Cámara, la COM es contundente respecto de la restricción para los ESPACIOS VERDES, y esto no vulnera ningún derecho EDUCATIVO, solo exige por parte de los administradores **PLANIFICACIÓN Y RESPECTO DE LAS NORMAS VIGENTES.-**

La ignorancia demostrada por el aquo y el Intendente de la Municipalidad de Villa la Angostura es supina, preocupante y causa un gravamen irreparable para la Comunidad, bajo el falso dilema de Educación VS Ambiente... esta no es tal, solo debía planificar y respetar las normas.

#### ***4. Cuarto agravio. LA FALSA “DESAFECTACION” DE HECHO.***

Considera el A quo en su argumentación: *“De manera que el nudo de la cuestión radica en saber si al momento de la entrada en vigencia de la COM el lote NC 16-20-070-1994 se encontraba con el destino de espacio verde, o si por el contrario había operado alguna norma de cambio de destino o uso, o “desafectación”.*

Se ha señalado que la COM entró en vigencia en el año 2009, es decir que la prohibición contenida en el Art. 95 inc. 48 rige desde entonces para todos los angosturenses y para todos los inmuebles habidos dentro del ejido municipal.

De modo que, con anterioridad a la vigencia de la limitación, la parcela en cuestión pudo válidamente ser destinada a otros usos, ¡¡pero ESTO NO SUCEDIÓ!!

Se mantuvo la categoría de ESPACIO VERDE, si se intervino y eso no se cuestiona, pero no habilita a SEGUIR INTERVINIENDO, precisamente porque la normativa fue modificada, siendo actualmente más RESTRICTIVA.-

Sino caeríamos en la burla a las normas y la retroactividad...con este argumento no habría que respetar las normas sucesivas porque ya cumplí otra. ¿? ¡!

Si por el contrario, la desafectación se dio a través del juego de las Ordenanzas que se impugnan, Nros 4275/25 y 4289/25, ***podría haber una contradicción con una prohibición***

**constitucional expresa.** NO ES “PODRÍA”; **ES “HAY”** y en esto existe una jerarquía constitucional que impide este “juego de ordenanzas”

Expresa el *a quo*: “No obstante, esta identificación entre “**espacio verde-dominio público**”, *no es necesaria, no se encontraba vigente- o no lo sabemos- al momento de afectación del lote al uso espacio verde y genera confusiones e imprecisiones...*”

**SI LO SABEMOS;** y V.¿S lo sabe... o debía saberlo... (Iura novit curia) la regulación de la COM para los ESPACIOS VERDES, es para todos!! No para los que V.S interpreta.

Si esto no fuera así, ¿Cuál sería el sentido de sancionar, a priori, las Ordenanzas que actualmente están siendo cuestionadas?, es evidente que esto no debería estar ni ventilado en tribunales, la COM es una norma fácil de cumplir, y **fácil de interpretar.** LOS ESPACIOS VERDES SON INTANGIBLES...

La prohibición de estacionar en lugar para discapacitados es por norma... independientemente de que antes de dicha prohibición no haya existido... es básico... las normas rigen para el futuro-

Expresa el A quo: “*Además de otros problemas que pueden generarse relativos al régimen. Realizamos esta aclaración por cuanto el empleo del término “desafectación” se corresponde con el dominio público o privado lo que evoca dos regímenes jurídicos muy distintos, mientras que “espacio verde”, responde a un uso o destino del suelo, en el marco de las normas de ordenamiento territorial y ambiental...*”

Claramente observamos que **se relativiza no sólo la importancia jerárquica**, sino también la entrada en vigencia de la COM.

Se considera que pese a haber entrado en vigencia en 2009, ya se había dispuesto su “**desafectación de hecho**”. **Inexistencia jurídica del tipo normativo.** - Esto es FALSO, solo se había intervenido una parte con juegos de plaza y con un polideportivo (ello dentro del marco de las normas vigentes de su momento)

Esto se da por cierto y se remite a una ordenanza del año 1984, en la que “válidamente” se dispuso destinar la parcela en cuestión a uso deportivo y limitado.

En este punto, el *a quo*, ignora o parece desconocer que el inmueble se encuentra inscripto en el RPI (Registro de la Propiedad Inmueble) como **bien de dominio público y su**

**destino nunca fue cambiado ni alterado ni se realizaron mensuras que implicaran una “desafectación”.**

*Dijo “Como puede observarse el contenido de la parte dispositiva del acto es suficiente para desvirtuar la ilegitimidad denunciada-adelanto- al menos en esta etapa cautelar.”*

Esta falacia no puede ser soportada por el Excelentísimo Tribunal, NO PUEDE DESAFECTARSE UN ESPACIO VERDE-DOMINIO PUBLICO, porque contraría una norma superior jerárquica, es decir la COM.-

Fija el uso de la totalidad de la superficie de esa parcela como AREA RECREATIVA DEPORTIVA, esto no desvirtúa el ESPACIO VERDE. Pero la construcción de establecimientos educativos, la cesión a terceros (Provincia de Neuquén) y la mensura del mismo SI CONTRARÍA Y AFECTA LA INTANGIBILIDAD DEL ESPACIO VERDE, es simple y clara la vulneración de la COM por las Ordenanzas atacadas.-

El *A quo* cita los Arts. 112 y 113 del código de zonificación, aunque no se cita el número de ordenanza entonces vigente. En el informe legal se cita el Código de zonificación 99/79, que no consta en el Digesto municipal.

*“En ambos escritos de promoción de las cautelares, se omite totalmente cualquier referencia al alcance e interpretación del texto de esta Ordenanza”.*

Yerro burdo del *a quo*, EL ESPACIO VERDE, está descripto en su alcance en todas las normas citadas y vigentes al momento de las sanciones de las Ordenanzas atacadas, tanto la Ordenanza Nro 2659 como la COM, y ello surge de la simple lectura de cualquiera de las presentaciones efectuadas a lo largo del presente proceso.

Luego, en el dictamen que se adjunta de la Defensoría del Pueblo, se hace alusión a la necesidad de interpretar los considerandos como parte del acto. En este sentido se invoca la parte de los considerandos que dice *“el destino espacio verde de esa parcela no se ha desvirtuado dada la baja ocupación del suelo y la parquización practicada en la misma”.*

De esta frase se concluye que la afectación de la parcela a espacio verde continuaba vigente. Sin embargo, en los considerandos se menciona que el área recreativa deportiva se fija en la *“totalidad del lote”.*

Esto se corresponde con la parte resolutive del acto que dispone que se otorga el uso deportivo y recreativo de “la parcela”. No hace una referencia a una parte, fracción, o polígono, sino que modifica el uso en todo el lote.

Continúa expresando el *A quo*: “De modo que, más allá de la frase contenida en los considerandos, y de la interpretación que se pueda dar al texto completo de la Ordenanza al momento de resolver el fondo de la cuestión, entiendo que para esta etapa procesal la Ordenanza 167/84, indica una desafectación del lote NC 16-20-070-1994 a espacio verde previa al dictado de la COM, y con ello es posible descartar provisionalmente la nulidad o inexistencia de las Ordenanzas impugnadas.”

Es VERGONZOSO que V.S diga “No tengo a la vista las disposiciones del código de zonificación vigente en ese momento que permitirán completar la interpretación, al resolver el fondo... Prima facie, entiendo que el contenido de la Ordenanza es bastante claro, e implica la inclusión de un uso distinto al uso de espacio verde, asignando originalmente, y lo hace en relación a “la parcela”, como un todo, no diferenciando fracción o parte de ella. Entonces, puede afirmarse de manera provisional que esta Ordenanza 167/84, cambió el destino o uso del lote en el año 1984, es decir mucho tiempo antes de la entrada en vigencia de la COM...”

Es decir en este pequeño extracto reconoce:

- Que no tuvo a la vista el Código Urbanístico (Ord 2659) esencial para categorizar y comprender los alcances de un ESPACIO VERDE.-
- Que existió cambio de USO del inmueble DE HECHO (ILEGAL)
- Que el cambio de uso de hecho “**implica**” que se **autoriza un NUEVO CAMBIO DE USO, UN NUEVO CAMBIO DE STATUS JURIDICO, QUE PERMITE LA CESION DEL ESPACIO VERDE Y QUE PERMITE LA CONSTRUCCION DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS.** -

Esto claramente es una burla al DERECHO: al orden jerárquico de las normas, al sistema jurídico y de estado de derecho.-

*A posteriori* el aquo se contradice, puesto que RECONOCE que el plano de mensura que sigue registrado en la Dirección de Catastro Provincial y lo informado por el RPI la NC 16.20.70.1994 figura como “ESPACIO VERDE”, sin inscribir por pertenecer al uso de dominio público municipal.

El A quo cierra con “*Lo dicho es fundamento suficiente para el rechazo cautelar.*”

## **5. Quinto agravio. LA PREMATURA E INDEBIDA IMPOSICION DE COSTAS.**

### ***a) Arbitrariedad en la imposición de costas cautelares.***

Causa agravio la imposición de costas dispuesta en la resolución apelada, toda vez que se trata de una medida cautelar, de carácter instrumental, provisoria y no definitiva, dictada sin haberse resuelto aún la cuestión de fondo.

La decisión **resulta prematura y arbitraria**, en tanto adelanta consecuencias propias de una sentencia definitiva, sin que exista aún parte vencida, vulnerando los principios de razonabilidad, debido proceso y tutela judicial efectiva.

### ***b) Vulneración de la naturaleza provisoria y protectoria de las medidas cautelares.***

Es doctrina pacífica que las medidas cautelares:

- No causan estado.
- No prejuzgan sobre el fondo.
- Son esencialmente revisables y transitorias.
- Se dictan sobre un juicio de mera verosimilitud, no de certeza.

En ese marco, la imposición de costas no puede fundarse en el principio objetivo de la derrota, ya que no existe derrota procesal alguna mientras el fondo permanezca pendiente de resolución.

Imponer costas en esta instancia implica confundir un incidente cautelar con la resolución definitiva del litigio, desnaturalizando la función instrumental de la cautelar.

### ***c) Inaplicabilidad del principio objetivo de la derrota***

El principio objetivo de la derrota solo resulta aplicable cuando existe: a) Una decisión definitiva, b) Un vencedor y un vencido, y c) Y una definición jurisdiccional sobre el derecho debatido.

**Nada de ello ocurre en el presente caso.**

La resolución apelada se limita a rechazar una tutela provisoria, sin resolver el fondo del derecho invocado, razón por la cual la imposición de costas carece de base jurídica suficiente y deviene arbitraria.

***d) Criterio correcto: diferimiento de costas.***

En supuestos como el presente, corresponde diferir la imposición de costas para el momento de la sentencia definitiva, o bien imponerlas por su orden, atendiendo a la naturaleza del planteo y la ausencia de temeridad o malicia.

En el caso, la actora promovió la cautelar en ejercicio regular de un derecho constitucional —acceso a la justicia y tutela preventiva—, sin que se haya acreditado conducta abusiva, dilatoria o manifiestamente improcedente que justifique sanción alguna.

***e) Afectación al derecho de acceso a la justicia.***

La imposición anticipada de costas en una cautelar pendiente el fondo, produce un efecto disuasivo ilegítimo sobre el ejercicio del derecho de acción, restringe el uso de mecanismos preventivos previstos por el ordenamiento jurídico y contraría el principio de tutela judicial efectiva y el acceso real a la justicia.

El presente es un proceso donde se debate la legalidad de actos administrativos, este efecto resulta particularmente grave, por la asimetría estructural entre el administrado y el Estado.

***6. Sexto agravio. LA VIOLACIÓN AL ART. 237 CCYCN – Omisión Valoración del DICTAMEN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE VILLA LA ANGOSTURA.***

Tal como se ha denunciado en presentaciones anteriores, (hecho nuevo), **el Defensor del Pueblo de Villa La Angostura, Dr Sebastián Pablo Baltanás**, de fecha 25 de Noviembre de 2025, de manera acertada, fundada y basada en doctrina, jurisprudencia aplicable, y mediante un estudio detallado de las normas jurídicas y acorde a su función institucional se refirió a la Naturaleza Jurídica de LOS ESPACIOS VERDES, “*Formula Recomendación sobre la Naturaleza Jurídica dels/Inmueble NC 16-20-59-1267, calle Comahue 508, Barrio Norte - Observación de la Ordenanza Nro 4303/2025*”, por tratarse de un “*Espacio Verde*” de domino público municipal, situación análoga a la planteada en autos.-

*“... 2. Naturaleza dominial y consecuencias jurídicas del dominio público municipal Los Espacios Verdes municipales integran el **dominio público** del Estado local. En derecho argentino, el **dominio público** se define como el conjunto de bienes estatales afectados al uso o servicio público, regidos por un régimen especial. La Constitución Nacional asegura derechos ambientales que apoyan esta protección (art. 41 CN), y el Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN) (arts. 235, 236, 237 y 240) establece que los bienes públicos son **inalienables e imprescriptibles**<sup>1</sup>. Tal régimen implica que sobre ellos **no pueden constituirse ni adquirirse derechos privados por posesión o prescripción**, ni enajenarse válidamente mientras mantengan su afectación pública. En este estado es relevante transcribir el artículo del Código de fondo Nacional, el cuál es el que determina **“ARTÍCULO 237.- Determinación y caracteres de las cosas del Estado. Uso y goce. Los bienes públicos del Estado son inenajenables, inembargables e imprescriptibles. Las personas tienen su uso y goce, sujeto a las disposiciones generales y locales. La Constitución Nacional, la legislación federal y el derecho público local determinan el carácter nacional, provincial o municipal de los bienes enumerados en los dos artículos 235 y 236”**. Como afirma Marienhoff, “el dominio público es inalienable e imprescriptible, con todas las consecuencias que de ello derivan; el dominio privado del Estado se halla sujeto a las reglas ordinarias de la propiedad privada” (MARIENHOFF, ob. cit., t. IV.) Como introducción al profundo tratamiento que se le dará al artículo transcrito, reseñaremos que el art. 237 CCyCN refuerza este régimen al establecer que ‘los bienes públicos del Estado son inenajenables, inembargables e imprescriptibles’ y que ‘las personas tienen su uso y goce, sujeto a las disposiciones generales y locales’. A su vez, dispone que ‘la Constitución Nacional, la legislación federal y el derecho público local determinan el carácter nacional, provincial o municipal de los bienes enumerados en los dos artículos 235 y 236.*

**Es decir que de acuerdo con el art. 237 CCyCN, es el derecho público local – en este caso, la Carta Orgánica Municipal y las ordenanzas dictadas en su consecuencia– el que determina el carácter de los bienes del Estado enumerados en los arts. 235 y 236.**

**Por lo tanto si la COM califica a los Espacios Verdes como bienes de dominio público no desafectables en ninguna circunstancia (art. 95 inc. 48), ninguna ordenanza puede válidamente alterar esa calificación, so pena de contradecir el propio art. 237 CCyCN y el principio de supremacía del derecho público local en esta materia. ...**

En atención a ello, es fundamental comprender como se integra y que alcances tiene el Art. 237 CCyCN, y de qué modo se vincula con el referido dictamen.

<p><b><u>ARTICULO 237.-</u></b> Determinación y caracteres de las cosas del Estado. Uso y goce. Los bienes públicos del Estado son inenajenables, inembargables e imprescriptibles. Las personas tienen su uso y goce, sujeto a las disposiciones generales y locales.</p>
--

La Constitución Nacional, la legislación federal y el derecho público local determinan el carácter nacional, provincial o municipal de los bienes enumerados en los dos artículos 235 y 236.

El **Art. 237 CCyCN**, funciona como **norma de cierre** del micro-sistema de bienes del Estado:

- Completa lo que dicen los Arts. **235** (bienes públicos) y **236** (bienes del dominio privado del Estado) sobre **qué bienes** integran uno y otro dominio.
- Fija los **TRES (3) caracteres** centrales de los bienes públicos del Estado: **inenajenabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad**.
- Declara que el **uso y goce** por las personas se ejerce “**sujeto a las disposiciones generales y locales**”.
- Remite explícitamente a la **Constitución, la legislación federal y el derecho público local** como los que definen si un bien es nacional, provincial o municipal.

Según la doctrina, se lo lee como la cristalización normativa de lo que Marienhoff, Gordillo y Cassagne venían sosteniendo sobre el **dominio público**: bienes afectados al uso o servicio público, con régimen **administrativo**, no disponible para el tráfico privado, y regidos por el **derecho público** más que por el civil.

Entonces, el Art. 237 CCyCN converge de manera muy orgánica en TRES (3) lugares del razonamiento:

## **1. REFUERZA LA INMUTABILIDAD JURIDICA DEL ESPACIO VERDE.**

En el caso del lote **EN CUESTION**, es certero concluir que:

- Fue afectado como **ESPACIO VERDE** mediante plano y ordenanza,
- Por tanto, ingresó al **dominio público municipal**,
- Y nunca fue formalmente desafectado **NO EXISTE DE HECHO**.

Entonces, el Art. 237 CCyCN da el **fundamento codificado expreso** para afirmar que:

- Como bien público, es **inenajenable**: no podía ser válidamente vendido, donado ni transferido como si fuera un bien del dominio privado.
- Es **inembargable**: no puede ser ejecutado en juicio.
- Es **imprescriptible**: **no puede adquirirse por usucapión**, ni por Estado ni por particulares, ni tampoco perder por prescripción su carácter de bien público.

Es decir, aun cuando hubiese una posesión “prolongada” con apariencia de uso exclusivo, **no hay prescripción posible sobre bienes públicos**. La imprescriptibilidad hace imposible que el uso de hecho se “convierta” en un derecho real o en un cambio de dominio...

## **2. EL PUENTE HACIA EL DERECHO PUBLICO LOCAL Y LA COM** (Art. 95 incs. 48 y 67).

### ***c) El puente hacia el derecho público local y la COM (art. 95 inc. 48 y 67)***

*El segundo párrafo del 237 es clave para el dictamen:*

*“La Constitución Nacional, la legislación federal y el **derecho público local determinan el carácter** nacional, provincial o **municipal** de los bienes enumerados en los dos artículos 235 y 236”.*

*Esto funciona como “**habilitación Constitucional-Civil**” para decir:*

- *Que es la **Carta Orgánica Municipal** y las ordenanzas de emanadas del HCD de Villa La Angostura, las que determinan que ese bien es:*
  - *de **dominio público municipal**,*
  - *y específicamente un **Espacio Verde** con status reforzado de protección.*
- *Que el art. 95 inc. 48 COM, al prohibir la desafectación de Espacios Verdes “**bajo ninguna circunstancia**”, es el despliegue local del mandato del art. 237: el derecho público local define el carácter y la intensidad de la protección de esos bienes.*

*Así, el Art. 237 CCyCN, refuerza dos ideas centrales en el caso bajo estudio:*

1. *No se puede usar una “**interpretación civilista**” aislada para degradar la protección del **Espacio Verde**. El propio Código Civil y Comercial ordena mirar a la Constitución y al derecho público local para definir el carácter de los bienes del Estado.*
2. *Si el derecho público local (COM) dice que los Espacios Verdes no son desafectables (arts 95 inc 48), **ningún órgano municipal puede, a través de interpretaciones creativas del art. 67, “bajar” su rango a reserva fiscal o dominio privado.***

En otras palabras, el 237 **legitima la supremacía de la COM en esta materia** y vuelve todavía más débil la tesis de que el HCD puede “hacer conjugar” el art. 67 con el 95 inc. 48 para forzar una salida que el propio bloque de constitucionalidad local no permite.

## 2.2 RELACIÓN CON LA CRÍTICA A LA “INAPLICABILIDAD” DEL ART. 95 INC. 48 COM

Dentro del análisis al artículo 237, debemos concluir que:

- El HCD y la Auditoría **no pueden declarar no aplicable** un artículo de la COM. (Cómo se desarrollará en profundidad más adelante)
- El control de constitucionalidad (o de “inaplicabilidad” de una cláusula de la COM) es competencia de los **jueces**. (Al cuál nos avocaremos más adelante)

El art. 237 te permite darle un encuadre más robusto a esa idea:

1. El segundo párrafo dice que el **derecho público local** define el carácter de los bienes. Eso implica que la **Carta Orgánica y sus normas derivadas** tienen rango superior a las ordenanzas comunes en esta materia.
2. Si el HCD o la Auditoría pretenden “reinterpretar” el art. 95 inc. 48 COM para permitir una desafectación de Espacio Verde, están, en términos del artículo 237, **desconociendo la norma local precisamente llamada a determinar el carácter del bien**.
3. Dado que el art. 237 manda expresamente a respetar esa fuente local, cualquier ordenanza que se aparte de ella **entra en colisión con el propio Código Civil y Comercial de la Nación** y con el principio de supremacía del derecho público local en la determinación de la naturaleza de los bienes del Estado.

Desde esa óptica, el argumento a seguir se complementaría de la siguiente manera:

- **Bloque de normas:** art. 41 CN, arts. 235, 236 237 y 240 CCyCN, Constitución de Neuquén, Ley 53, COM (art. 95 inc. 48, art. 67, etc.).
- El art. 237 CCyCN establece que, para saber si un bien es municipal y cómo se clasifica, hay que remitirse al derecho público local.
- El derecho público local (COM) establece que los Espacios Verdes **no se desafectan**.
- Luego, una ordenanza que los desafecta **no solo viola la COM**, sino que **contradice el propio art. 237** al desconocer la fuente que éste señala como competente para fijar el carácter del bien.
- Por lo tanto, es crítica de división de poderes: si el HCD “declara no aplicable”, directa o indirectamente, el art. 95 inc. 48, no solo invade la zona de control de constitucionalidad reservada al Poder Judicial, sino que se coloca **contra el art. 237 CCyCN**, que le dice exactamente lo contrario: que respete el derecho público local como criterio definidor.
- **2.3 QUÉ NOS DICE LA CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL?**
- En el ámbito municipal, la **Carta Orgánica de Villa La Angostura (COM)** refuerza estos principios. Los bienes del dominio público local (calles, plazas, espacios verdes,

etc.) son considerados **“bienes de todos”**, fuera del comercio y **no pueden ser objeto de parcelamiento, enajenación ni edificaciones** permanentes. En efecto, el Código Urbano local (Ordenanza 2659/2012) en su punto 2.4 DISPOSICIONES RESPECTO A ESPACIOS VERDES Y RESERVAS FISCALES MUNICIPALES establece que los Espacios Verdes **“no pueden ser parcelados, enajenados ni ocupados con construcciones, debiendo preservarse su destino”**<sup>2</sup>. Esta prohibición de **edificabilidad** es consecuencia de su función ambiental y social: un Espacio Verde debe conservarse como espacio libre y parquizado para la comunidad, y cualquier obra permanente lo desnaturaliza.

- Así, desde 1984<sup>3</sup> hasta 2025, el lote 1267 estuvo jurídicamente afectado como Espacio Verde –bien de dominio público municipal–, a pesar de que **de hecho** en 1994 se edificó en él una sala de atención médica (Centro de Salud). Durante ese lapso no medió acto jurídico alguno de desafectación; por tanto, continuó amparado por el régimen de **inalienabilidad e imprescriptibilidad**. Esto explica, por ejemplo, que el Registro de la Propiedad Inmueble (RPI) rechazara inscribir dominio a nombre municipal: “no es posible informar, por cuanto el lote no consta inscripto por tratarse de un bien de Dominio Público (Espacio Verde) exceptuado de inscripción (art. 10 Ley 17.801)”. En síntesis, el dominio público confiere al bien protección absoluta: **no puede usucapirse ni enajenarse** mientras no se desafecte legalmente, y su destino público (espacio verde) permanece inmutable por más que materialmente se le haya dado un uso distinto sin el procedimiento correspondiente.

### **3. Jerarquía normativa: el “uso” o índices urbanísticos no alteran por sí mismos el estatus dominial**

La sola circunstancia de haberse **edificado** y de haber funcionado allí un CEF por décadas **no tuvo la virtualidad de mutar el carácter jurídico del lote**. En el ordenamiento argentino rige el principio de **paralelismo de las formas y competencias**: la afectación al dominio público requiere un acto expreso de autoridad competente, y del mismo modo su desafectación exige otro acto de igual jerarquía. **Hechos administrativos o materiales** –como construir una estructura o asignar un uso de hecho– **no bastan para “desafectar” tácitamente** un bien del dominio público. La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la doctrina son contestes: no existe desafectación implícita o automática por el mero transcurso del tiempo o el cambio fáctico de destino, sino que debe mediar el debido procedimiento legal.

En particular, la incorporación de **índices urbanísticos o zonificación** que permitan cierto uso edilicio tampoco modifica el régimen dominial. Los índices como FOT, FOS, altura, etc., son **parámetros de aprovechamiento urbanístico** válidos solo para inmuebles cuya naturaleza lo admita (p. ej., propiedades privadas o reservas fiscales); pero si se aplicaron por error o laxitud a un polígono cedido como Espacio Verde, **prevalece la afectación específica como**

---

<sup>2</sup> 2.4.4 La superficie reservada para espacios verdes y/o franja verde de cursos o espejos de agua, pasará al Dominio Público a Perpetuidad, sin más formalidades que la aprobación del plano; y la Municipalidad no podrá darle otro destino que el que exprese su denominación, no pudiendo ser parcelado ni enajenado, ni ocuparse con construcciones

<sup>3</sup> Fecha de registración del Expediente 2318-EXPM 1440/1983.

**Espacio Verde** por jerarquía normativa. En Villa La Angostura ocurrió que planes urbanos posteriores asignaron indicadores edificables al lote 1267 –quizás por su uso sanitario existente–, más ello no surtió efecto jurídico dominial: “los índices urbanísticos regulan usos y edificabilidad, pero no producen por sí mismos la afectación o desafectación dominial”. Así lo sintetiza Gordillo: el régimen especial del dominio público **“no se altera por decisiones infralegales que desconozcan la afectación”**<sup>4</sup>.

En resumen, **ni la construcción de un edificio público, ni la entrega en comodato a un organismo provincial, ni la asignación de parámetros urbanísticos** podían convertir por sí solos al Espacio Verde en otra cosa. **La Jerarquía Normativa es clara:** una ordenanza municipal (rango legal local) fijó la afectación original; solo otra norma de igual rango podía modificarla. Cualquier acto administrativo de menor jerarquía –o la simple situación de hecho de estar allí un centro de salud– chocaba con la Carta Orgánica y el Código Civil, careciendo de aptitud para mutar el dominio. Los tribunales han reiterado que la desafectación de un bien público exige la **vía idónea y formal**, no pudiendo basarse en un “uso contrario” prolongado. Incluso la Suprema Corte bonaerense sentenció que una plaza pública municipal seguía siendo dominio público pese a haberse permitido edificaciones, por ausencia de la ordenanza de desafectación correspondiente. En este caso, hasta 2025 **el lote continuó jurídicamente como Espacio Verde**, aunque su “destino real” fuera el sanitario. Consecuentemente, las actuaciones municipales debieron adecuarse a ese estatus superior. El otorgamiento de un **comodato en 2011** al Ministerio de Salud para uso del predio (renovado en 2023) fue un paliativo administrativo, pero no subsanó la falta del título hábil de dominio privado. En términos legales, el Municipio solo podía conceder un permiso precario de uso, pues seguía tratándose de un bien público fuera del comercio. Cualquier pretensión de que la práctica sustituyera al acto formal contravenía el principio de legalidad y la jerarquía normativa señalada (art. 13 COM: los actos realizados en lesión a la Carta Orgánica son “insanablemente nulos”).

#### **4. Jerarquía local: prohibiciones de la Carta Orgánica Municipal para la desafectación de Espacios Verdes**

La Carta Orgánica Municipal de Villa La Angostura (ordenamiento local con rango constitucional) impone límites estrictos para disponer del patrimonio público urbano, **especialmente de los Espacios Verdes**. El artículo 95 inciso 48 COM enumera entre las atribuciones del Concejo Deliberante la de “autorizar, con el voto favorable de los dos tercios (2/3) del total de sus miembros, la desafectación de los bienes de dominio público municipal, **excepto los espacios verdes que no pueden ser desafectados bajo ninguna circunstancia**”. Esta disposición es categórica: **prohíbe absolutamente** desafectar los espacios verdes del dominio público. Ni siquiera la unanimidad del Concejo podría, en principio, soslayar esta prohibición, salvo reforma de la propia Carta Orgánica.

Adicionalmente, el inciso 5) del artículo 57 COM impone a la Municipalidad el deber de **“preservar e incrementar los espacios verdes, áreas forestadas y parquizadas (...)”** en el

---

<sup>4</sup> GORDILLO, Agustín, “Tratado de derecho administrativo y obras selectas”, FDA, Buenos Aires, 2014, 1ª ed., t. 9

*ejido. Es decir, la política local debe ir en sentido expansivo y protector de las áreas verdes, nunca regresivo. Así, cualquier intento de eliminar un Espacios Verdes exige una justificación de **utilidad pública excepcionalísima** y agotar instancias participativas. La COM prevé que ciertos actos de especial trascendencia ambiental o urbanística se traten con **doble lectura y audiencia pública** (arts. 100 y 101 COM) y mayoría agravada de 2/3 (art. 113 inc. 1 y 8 COM, para declarar utilidad pública o enajenar inmuebles). En definitiva, **el bloque normativo municipal impone un candado casi infranqueable a la desafectación de un Espacio Verde**: requeriría una ordenanza sancionada en procedimiento agravado y, aun así, violaría la cláusula de “ninguna circunstancia” del art. 95 inc. 48 COM.*

*En la práctica, hasta fines de 2025 el Concejo Deliberante no había sancionado ordenanza alguna desafiando esta prohibición. Ni para el lote del Centro de Salud (Barrio Norte) ni para otros Espacios Verdes hubo intentos formales previos de desafectación. Recién la **Ordenanza 4303/2025** (noviembre de 2025) se aventuró a hacerlo —equiparándose al caso del predio CEF 7 destinado a escuelas, objeto de la Ord. 4289/2025—, bajo el argumento de la necesidad imperiosa de regularizar el título a fin de posibilitar obras públicas de salud y educación. No obstante, conviene destacar que **convencionales constituyentes y vecinos cuestionaron dichas ordenanzas por colisionar con la COM**, recordando que el art. 95 inc. 48 prohíbe desafectar espacios verdes y advirtiendo la nulidad e inconstitucionalidad local de tales actos. Incluso solicitaron formalmente el veto del Intendente para resguardar el patrimonio común. Esto evidencia la **tensión jurídica** generada: la autoridad municipal pretendió habilitar excepciones por vía ordinaria donde la **Norma Suprema local no las admite**.*

*En suma, normativamente **no basta la utilidad pública genérica ni la mayoría especial**: la COM requiere (i) mayoría agravada de 2/3 y además (ii) excluye a los Espacios Verdes de cualquier desafectación. El “cerrojo” legal local busca garantizar la integridad de los espacios verdes. Por ello, sostener que el lote mutó automáticamente a reserva fiscal por su uso sanitario equivaldría a **ignorar abiertamente la COM**, que demanda un acto expreso —virtualmente imposible sin reforma constitucional municipal— para cambiar su estatus...*

## **6. Principios ambientales aplicables a los Espacios Verdes: no regresión, precautorio y progresividad**

*Los Espacios Verdes urbanos, por su función ecológica y social, están amparados por **principios de Derecho Ambiental** de jerarquía constitucional y legal (art. 41 CN; Ley General del Ambiente 25.675). Entre ellos destacan:*

- **Principio de no regresión (o progresividad)**: Consagrado implícitamente en el art. 4 LGA (principio de progresividad) y reconocido por la jurisprudencia argentina, implica que las políticas ambientales **no deben retroceder** en el nivel de protección alcanzado. Aplicado al caso, la existencia de una normativa local que garantizaba el carácter intocable de un Espacio Verde no puede ser sustituida por una situación menos protectora (su desafectación) sin violar este principio. Disminuir la cantidad de Espacio Verde por acto administrativo es un **retroceso ambiental**, salvo que se

compensen adecuadamente las pérdidas (v.g. creando otro espacio verde equivalente), lo cual no ocurrió aquí.

- **Principio precautorio:** Establece que ante peligro de daño grave o irreversible, la **falta de certeza científica** no debe usarse como excusa para postergar medidas de protección (art. 4 LGA). En este contexto, aun si se dudara sobre la necesidad de conservar ese espacio como área verde –por estar edificado–, la decisión debe favorecer la preservación hasta tener garantía de que su desafectación no afectará el ambiente urbano. La saturación edilicia y la pérdida de áreas verdes agravan el cambio climático local, la escorrentía y la calidad de vida. Por precaución, **cualquier duda razonable** debía resolverse en favor de mantener el Espacio Verde o al menos someter su cambio a Evaluación de Impacto Ambiental y participación ciudadana (arts. 20, 26 y 27 LGA 25.675).
- **Principio de equidad intergeneracional:** Obliga a velar por que las generaciones futuras disfruten también de un ambiente sano (art. 41 CN; art. 4 LGA). Los espacios verdes son un legado urbano; desafectarlos sin clara necesidad y sin reemplazo afecta derechos de las próximas generaciones a contar con espacios públicos verdes. Esto se vincula al **principio de sustentabilidad**, que exige un desarrollo que no comprometa los recursos naturales de mañana.

Además, opera el **principio de participación** (art. 4 LGA y 41 CN) y la garantía de **acciones colectivas** (art. 43 CN, caso “Halabi”<sup>5</sup>). Los vecinos están legitimados para acudir a la justicia (acción de amparo ambiental) en defensa de un Espacio Verde público, por tratarse de un bien de incidencia colectiva. De hecho, en Villa La Angostura más de 500 ciudadanos impulsaron una iniciativa popular para derogar las ordenanzas que cambiaban el uso de un predio verde (CEF 7) y restituir su destino público original, invocando la tutela ambiental colectiva. Este contexto subraya que la comunidad es **guardiana del interés difuso ambiental**, y cualquier mutación de un Espacio Verde debía evaluarse con amplia deliberación pública.

En resumen, los principios ambientales imponían un **alto estándar** antes de convertir un Espacio Verde en reserva fiscal edificable. Primero, evitar decisiones regresivas salvo necesidad imperiosa comprobada (**no regresión**). Segundo, no actuar sin estudios y compensaciones ante la posibilidad de dañar el ambiente urbano (**precaución**). Tercero, buscar siempre mejorar (o al menos mantener) la cantidad y calidad de espacios verdes disponibles (**progresividad**). La decisión de 2025 de desafectar el lote, tomada sin un proceso participativo amplio ni Estudio de Impacto Ambiental conocido, aparenta colisionar con estos principios rectores. Si bien la finalidad –ampliar un centro de salud– es loable en términos sociales, desde el punto de vista ambiental-administrativo se debió procurar **soluciones alternativas** (p. ej., ubicar la expansión en otra parcela fiscal disponible) o **medidas de mitigación** (creación de otro parque público), para no sacrificar irreversiblemente un espacio verde consagrado.

---

<sup>5</sup> CSJN – “Halabi” (2009) (SAIJ): <https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-halabi-ernesto-pen-ley-25783-dto-1563-04-amparo-ley-16986-fa09000006-2009-02-24/123456789-600-0009-Oots-eupmocsollaf>

## 7. Doctrina y jurisprudencia aplicables (Cassagne, Marienhoff, Gordillo y precedentes judiciales)

La cuestión planteada involucra nociones clásicas de Derecho Administrativo argentino relativas al dominio público, abordadas por autores de renombre:

- **Miguel Marienhoff:** En su Tratado de Derecho Administrativo (T. V, Dominio Público<sup>6</sup>) define el dominio público como “el conjunto de bienes que, de acuerdo al orden jurídico, pertenecen a una entidad estatal y están destinados al uso o utilidad pública”. Sostiene que tales bienes son **inenajenables e imprescriptibles**, y que para dejarlos fuera de ese régimen especial debe mediar una **desafectación expresa** por norma con autoridad suficiente. Marienhoff enfatiza que el cambio de destino de un bien público no puede ocurrir por actos tácitos o hechos consumados, sino que requiere el **cumplimiento del procedimiento legal** correspondiente, dado el interés general involucrado.
- **Agustín Gordillo:** Su obra (“Tratado de Derecho Administrativo”<sup>7</sup>) coincide en que el **dominio público no se altera por decisiones de rango inferior** ni por meras circunstancias de hecho. Gordillo recuerda el principio de **paralelismo de formas**: la autoridad que afectó el bien (p. ej. una ordenanza al crear un EV) es la que debe desafectarlo mediante acto equivalente. Advierte que no existe en nuestro régimen la figura de la **desafectación tácita**: un espacio público no pierde su condición por desuso, abandono ni por cambio de utilización material, mientras no se dicte el acto jurídico correspondiente. En palabras de Gordillo, “no hay bienes públicos por naturaleza; es el ordenamiento el que les confiere tal carácter”, y solo ese ordenamiento puede retirarlo. Aplicado al caso, ni 30 años de uso sanitario convalidan la pérdida de la calidad de espacio verde sin la **decisión formal** del órgano legislativo competente.
- **Juan C. Cassagne**<sup>8</sup>: Desarrolla la distinción entre dominio público y privado del Estado, subrayando que la disponibilidad de un bien estatal para usos exclusivos o su enajenación exige **previa desafectación conforme al orden jurídico**. Cassagne insiste en que la protección del dominio público obedece a razones de interés público (uso común de la comunidad, tutela ambiental, etc.), por lo que cualquier excepción debe fundarse en una norma con **fundamento válido y respeto a la jerarquía normativa**. En doctrina reciente se cita el caso de bienes originalmente espacios verdes que algunos municipios intentaron recategorizar vía reglamentaria, lo cual es inválido: “la jurisprudencia nacional no admite desafectación implícita por simples decisiones de planeamiento”. Cassagne aplicaría al supuesto la noción de que un **acto administrativo que contraviene la Carta Orgánica (norma superior)** deviene nulo e inoponible, debiendo ser revocado y rectificadas los registros técnicos que induzcan a error.

---

<sup>6</sup> Marienhoff, Miguel, "Tratado de Derecho Administrativo", t. V, p. 205 y ss.

<sup>7</sup> GORDILLO, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", "El dominio público".

<sup>8</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, "Reflexiones sobre el régimen jurídico del dominio público", Ed. Abeledo Perrot, 29/06/2011

En cuanto a **jurisprudencia**, cabe citar:

- **SCBA, causa C-13536/2010 (sent. 14/12/2012):** La Suprema Corte de Buenos Aires resolvió un caso sobre un espacio verde municipal (Plaza) ocupado por construcciones, afirmando que se trataba de un bien de dominio público **no susceptible de usucapión ni venta** sin la debida desafectación por ordenanza. El fallo estableció que las plazas y espacios verdes son bienes públicos tutelados y que la existencia de actos administrativos permisivos o tolerancia municipal no suplen el acto expreso de desafectación; el estatus dominial solo puede cambiarse por la vía legislativa correspondiente. Este precedente es plenamente análogo: un centro de salud en un lote afectado como plaza no lo convertía ipso facto en bien disponible.
- **CSJN, “Mendoza, Beatriz c/ Estado Nacional y otros” (Fallos 331:1622, año 2008):** Si bien refiere a contaminación del Riachuelo, la Corte sentó en ese caso la importancia de la **tutela judicial del ambiente y de los bienes colectivos**, ordenando acciones de recomposición ambiental. Su relevancia aquí radica en que los espacios verdes urbanos son parte del derecho a un ambiente sano (art. 41 CN). Un municipio no puede degradar ese ambiente urbano eliminando plazas sin afrontar el escrutinio judicial estricto. La jurisprudencia post-Mendoza ha reforzado el principio de **no regresión ambiental**, que impide adoptar medidas que empeoren la calidad ambiental existente.
- **CSJN, “Halabi, Ernesto c/ PEN” (Fallos 332:111, 2009):** Reconoció la figura de la **acción colectiva** para la defensa de derechos de incidencia colectiva (como el ambiente). Esto significa que cualquier vecino o asociación podría demandar la nulidad de la ordenanza 4303/2025 por violar derechos colectivos (disminución de un espacio verde comunitario), sin necesidad de demostrar un daño individual propio, lo que aumenta el riesgo jurídico de la operación.
- **Cámara Contencioso-Adm. La Plata, “Municipalidad de La Plata c/ Consorcio Parque San Martín” (2012):** Caso citado en doctrina donde se reconoció que calles, plazas y parques integran el dominio público municipal y **no caben variaciones de uso** que impliquen desafectación sin ordenanza. Allí se anuló un permiso que pretendía destinar una plaza a estacionamiento comercial, por violar el estatus de bien público. Se enfatizó que **la afectación al uso público tiene jerarquía superior a cualquier reglamentación local de uso del suelo**.
- En 2023, en los autos caratulados "Administración de Parques Nacionales c. San Luis, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad y escrituración"<sup>9</sup>, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció la necesidad de una evidencia absoluta de la desafectación, expresando que los actos o hechos que la produzcan deben ser indudables y manifestarse por constancias inequívocas. Asimismo, esclarece que la desafectación de un bien del dominio público de un Estado, sea este nacional, provincial o municipal, siempre debe originarse en un acto de desafectación formal y fundado, mediante ley expresa dictada por el órgano legislativo de la jurisdicción correspondiente, no existiendo la desafectación tácita.

<sup>9</sup> CSJN, 03/10/2023, “Administración de Parques Nacionales c. San Luis, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad y escrituración.”, Id SAIJ: FA23000070.

- *La Corte sostuvo que: “Cabe recordar al respecto que en diversos precedentes esta Corte ha destacado la necesidad de una evidencia absoluta de la desafectación de un bien del dominio público (conf. doctrina de Fallos: 263:437; 311:2842, entre otros). Los actos o hechos que la produzcan por parte del Estado Nacional deben ser indudables y manifestarse por constancias inequívocas (Fallos: 335:1822) extremos que no se configuran en el caso”.<sup>10</sup>*
- *Es que, la inteligencia de las leyes debe tener en cuenta el contexto general y los fines que las informan y, con ese objeto, la labor del intérprete debe ajustarse a un examen atento y profundo de sus términos que consulte la racionalidad del precepto y la voluntad del legislador, extremos que no deben ser obviados por las posibles imperfecciones técnicas de la instrumentación legal, precisamente para evitar la frustración de los objetivos de la norma (Fallos: 308:2246; 324:2934; 341:2015, entre otros)*

*En síntesis, la doctrina y jurisprudencia convergen: **no existió mutación válida de dominio ni destino en el lote 1267 antes de 2025.** El uso de hecho nunca suplantó el acto formal necesario. Y la posterior ordenanza de desafectación debe interpretarse en un marco excepcionalísimo, pues colisiona con la Constitución local (COM) y con principios ambientales. De hecho, está sujeta a potencial invalidación judicial por esas razones. La seguridad jurídica, en línea con Cassagne y Marienhoff, demanda que **la situación fáctica se ajuste al derecho y no al revés:** debió primero desafectarse legalmente (si era posible) y recién luego construir un centro de salud, y no construir para luego forzar la legalidad.*

#### **8. Conclusión categórica: ¿Existió mutación automática y válida del dominio y estatus del lote?**

*No. De la evaluación efectuada se concluye de manera categórica que **la construcción y el uso continuo del lote como CEF no produjeron por sí mismos ninguna mutación jurídica válida** en la naturaleza dominial del inmueble. El terreno **siguió siendo un Espacio Verde, bien del dominio público municipal**, con todas las implicancias de inalienabilidad, imprescriptibilidad y destino público que ello conlleva. No hubo **desafectación tácita ni automática:** la falta de un acto formal del Concejo Deliberante impidió que el lote pasase al dominio privado municipal en el plano jurídico.*

*En otros términos, **el estatus legal del predio no se alteró por el mero cambio de uso.** La pretensión de algunos argumentos de que “por destino real debía considerarse Reserva Fiscal” es jurídicamente insostenible mientras no se cumpliera el procedimiento normativo debido. Recién con la sanción (controvertida) de la Ordenanzas se intentó convalidar ex post facto la situación de hecho, desafiando la prohibición de la Carta Orgánica. Cabe reiterar que esa ordenanza enfrenta vicios de posible inconstitucionalidad local, pero aun tomándola como vigente, **no tiene efectos retroactivos:** la mutación dominial opera —si es válida— desde su publicación en adelante, no “desde 1987”.*

<sup>10</sup> (CSJ 2252/2006 (42-C) /CS1 ORIGINARIO Correo Oficial de la República Argentina S.A. c/ Neuquén, Provincia del y otra s/acción de amparo.)

*Por tanto, durante más de 30 años el inmueble fue indebidamente utilizado para edificaciones sin perder su carácter de Espacio Verde.*

*En conclusión, **no existió mutación automática ni válida** del dominio ni del estatus del lote antes de 2025. Cualquier interpretación en contrario implicaría desconocer abiertamente la normativa de jerarquía superior (art. 41 CN, arts. 235-240 CCyCN, COM de VLA) y sentar un peligroso precedente de “hechos consumados” prevaleciendo sobre el Estado de Derecho. Ni la práctica administrativa ni la urgencia de una obra pública justifican, por sí solas, la transgresión del régimen dominial público sin seguir las vías del **ordenamiento jurídico**.*

### **9. Sobre la imposibilidad del CD de declarar “no aplicable” un artículo de la Carta Orgánica**

*Retomando este asunto que se había reseñado más arriba, de especial relevancia resulta la postura que, según surge de algunos antecedentes, atribuye al Honorable Concejo Deliberante y a la Auditoría Municipal la facultad de considerar, directa o indirectamente, “no aplicable” o de “relativizar” la vigencia del **artículo 95 inciso 48** de la Carta Orgánica, con fundamento en:*

- *la invocación de circunstancias de hecho (existencia de una construcción y un servicio de salud sobre el lote), y*
- *una interpretación extensiva del artículo 67 (Banco de Tierras Fiscales), como si permitiera reconducir Espacios Verdes hacia la categoría de reservas fiscales por su destino funcional.*

*Al respecto, corresponde dejar planteado con toda claridad:*

1. *La **Carta Orgánica Municipal** es la **norma institucional suprema** del Municipio. El Honorable Concejo Deliberante es un órgano **constituido** por la Carta Orgánica y debe, al igual que el Departamento Ejecutivo y todos los organismos municipales, **subordinar sus actos a ella**.*
2. *El HCD **puede interpretar** la Carta Orgánica para reglamentarla y aplicarla, pero **no puede desconocerla, dispensar su cumplimiento, ni declarar “no aplicables” sus preceptos** en un caso concreto.*
  - *Hacerlo equivaldría, en los hechos, a una **derogación parcial de la Carta Orgánica por una norma de rango inferior**, lo que contraría principios elementales de jerarquía normativa.*
3. *El **artículo 95 inciso 48** no es una norma meramente operativa o reglamentaria, sino una **cláusula de garantía** destinada a proteger los Espacios Verdes como bienes de dominio público especialmente tutelados. Mientras se encuentre vigente, **no puede ser soslayada** mediante interpretaciones que pretendan “conjugarla” o “interpretarla armónicamente” con otras disposiciones para llegar a un resultado inverso al expresamente establecido.*

4. *Cualquier conflicto entre normas de la Carta Orgánica debe resolverse siguiendo los criterios clásicos de interpretación:*
  - *prevalencia de la norma **especial** sobre la general (debiendo considerarse el art. 95 inc. 48 como regla especial en materia de Espacios Verdes frente a normas más generales sobre tierras fiscales),*
  - *interpretación armónica del texto, evitando soluciones que anulen el contenido expreso de un artículo,*
  - *y respeto a la jerarquía de las disposiciones de la propia COM.*
5. *En esta lógica, **no es admisible sostener que el artículo 67 de la COM, los arts. 235, 236, 237 y 240 del CCyCN, habilitan al HCD a tratar un Espacio Verde como Reserva Fiscal ni a prescindir del mandato categórico del artículo 95 inciso 48. La correcta lectura sistémica impone reconocer que:***
  - *el **artículo 67** opera una vez que el inmueble ya es **tierra fiscal (dominio privado)**, y*
  - *el **artículo 95 inciso 48** fija un **límite infranqueable** a la desafectación de Espacios Verdes, de modo que éstos no pueden ingresar al Banco de Tierras Fiscales sin reforma previa de la Carta Orgánica.*

#### **10. División de poderes y reserva judicial del control de constitucionalidad local**

*Otro aspecto que es necesario precisar se vincula con la **competencia para declarar inaplicable o inconstitucional** una norma de la Carta Orgánica Municipal, ya sea en forma expresa o tácita.*

1. *En nuestro sistema institucional, el **control de constitucionalidad** –incluida la valoración sobre la validez de normas de rango inferior frente a normas de mayor jerarquía– es esencialmente una función del **Poder Judicial**, que se ejerce en el marco de casos concretos, con las garantías del debido proceso y el derecho de defensa.*
2. *Esto no implica desconocer que los órganos administrativos y legislativos deban actuar conforme a la Constitución y a las leyes. Sí implica afirmar que:*
  - ***no les corresponde “declarar la inaplicabilidad” de un precepto constitucional local vigente**, sea directamente o indirectamente, como si se tratara de un órgano judicial,*
  - *ni pueden, bajo la forma de una interpretación, **vaciar de contenido una cláusula expresa de la Carta Orgánica.***
3. *Si el Honorable Concejo Deliberante o la Auditoría Municipal entienden que el artículo 95 inciso 48 resulta inconveniente, desactualizado o contradictorio con otras políticas públicas, el camino institucional disponible es:*
  - ***impulsar los mecanismos de reforma o enmienda de la Carta Orgánica** previstos por la propia COM, o*
  - *promover, en su caso, la intervención de la **justicia competente** para que se expida sobre la validez y alcance de la norma.*
4. *Lo que **no resulta compatible con la división de poderes** es que:*

- el HCD, mediante una ordenanza, se arrogue la facultad de dejar sin efecto o “no aplicar” una cláusula expresa de la COM, reiteramos sea en forma directa o indirecta, o
- la Auditoría Municipal, en un dictamen, “autorice” de hecho el apartamiento de una norma constitucional local vigente.

Una práctica de ese tipo implicaría un **desconocimiento de la supremacía normativa de la Carta Orgánica** y una **invasión de funciones propias del Poder Judicial**, generando un precedente institucional riesgoso y debilitando la fuerza normativa de la COM.

## **11. Recomendaciones operativas para preservar la legalidad urbanística, la protección ambiental y la seguridad registral**

Atento lo analizado, se emiten las siguientes recomendaciones y pautas de acción para el Municipio:

**a) Planeamiento y gestión preventiva:** Incorporar controles en los procesos de **aprobación de planos y obras** a fin de garantizar que **no se edifiquen inmuebles en Espacios Verdes** sin previa **desafectación legal**<sup>11</sup>. Si existen necesidades de infraestructura (escuelas, centros de salud) evaluar **terrenos alternativos** que sean Reserva Fiscal u otros inmuebles municipales de dominio privado. Los Espacios Verdes deben considerarse como última ratio y solo intervenirse tras agotar otras opciones, conforme al principio de **preeminencia ambiental**.

**b) Adecuación normativa local:** Promover, si se estima imprescindible en casos excepcionales, una **reforma de la Carta Orgánica Municipal** vía enmienda o convocatoria constituyente, para prever mecanismos muy restrictivos pero posibles de **desafectación de Espacios Verdes** con fines de utilidad pública estricta (por ejemplo, mediante referéndum popular o compensación ambiental obligatoria). Actualmente la prohibición absoluta del art. 95 inc. 48 COM deja a la autoridad ante el dilema de incumplir la norma o no satisfacer ciertas demandas públicas; una reforma podría resolver esa tensión de modo democrático (aunque manteniendo a los Espacios Verdes bajo la máxima protección).

**c) Principio de compensación ambiental:** En caso de que en un futuro se autorice desafectar, dentro de la Ley, un Espacio Verde, establecer por ordenanza la obligación de **compensar la pérdida ambiental**. Esto puede consistir en destinar una superficie equivalente o mayor a nuevo espacio verde público en la misma zona o mejorar sustancialmente otros espacios verdes existentes. Así se atenúa el impacto ecológico y social, dando cumplimiento al principio de no regresión. Esta compensación debe inscribirse también en registros catastrales para transparencia.

---

<sup>11</sup> Como ha ocurrido con la Ordenanza Nro 4090/2023 por la cual se autoriza al Departamento Ejecutivo Municipal a firmar el Convenio entre la Municipalidad de Villa La Angostura y la Agrupación Gaucha “El Pihuelo”, siendo el Lote NC 16-20-064-3038, propiedad de la Municipalidad y que por ORDENANZA Nº 1384/03 había sido establecida previamente como Área Natural Protegida “Laguna Calafate”

*d) Seguridad registral y publicidad:* Cuando se desafecte un bien del dominio público, **inscribir de inmediato** el acto en el Registro de la Propiedad Inmueble, para dar seguridad jurídica. Igualmente, **rectificar** planchetas catastrales y el **Sistema de Información Geográfica (SIG)** municipal indicando el nuevo estatus. La falta de registración oportuna puede generar conflictos (usucapiones intentadas, dudas sobre titularidad, etc.).

*e) Fortalecimiento institucional:* Dotar a la Asesoría Letrada y Auditoría Municipal de facultades para **revisar de oficio** situaciones donde bienes públicos estén siendo usados indebidamente. Su informe en este caso fue valioso para recomendar la regularización bajo cargo de reversión. Debe implementarse un **“checklist” legal-técnico** (ver Anexo III) para evaluar toda decisión de cambio de destino de tierras públicas, asegurando cumplimiento de normativa y minimizando riesgos de nulidad.

*f) Participación ciudadana temprana:* Ante proyectos que involucren espacios verdes, realizar instancias de **consulta vecinal y audiencia pública** tempranamente. Esto no solo es exigencia legal (ley 25.675, arts. 19 y 20; COM arts. 306, 312, 313 sobre iniciativa popular) sino que legitima la decisión y recoge opciones quizás no consideradas. En el caso bajo estudio, una mayor socialización del problema pudo derivar en propuestas alternativas (por ejemplo, canje de terrenos con Provincia) evitando el choque con la COM.

*g) Coordinación interjurisdiccional:* Articular con el Gobierno Provincial mecanismos para que, cuando éste requiera inmuebles municipales para obras (escuelas, centros de salud, etc), se planifique en conjunto identificando inmuebles **fiscales** idóneos o se tramite previamente la desafectación vía la Legislatura si correspondiese. La Constitución de Neuquén reconoce la autonomía municipal (art. 270) pero también la supremacía de la normativa provincial y nacional (arts. 9, 10, 16, 273 y 276); un trabajo coordinado evita que la Provincia involuntariamente induzca a Municipios a violar sus cartas orgánicas.

Con estas medidas, se busca **preservar la legalidad del planeamiento urbano**, asegurando que el desarrollo de infraestructura pública no se haga a costa del ambiente ni del estado de derecho local; proteger el **patrimonio ambiental** de la comunidad, garantizando que los espacios verdes solo se resignen tras análisis rigurosos y con debidas compensaciones; y mantener la **seguridad jurídica registral**, de modo que la situación dominial de los bienes públicos o privados del Estado esté siempre clara, previniendo litigios y conflictos. En definitiva, se trata de reinstaurar el **imperio de la norma** sobre el hecho consumado, fortaleciendo la gobernanza urbana en equilibrio con los derechos colectivos...”

## **V. DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA.**

Se cita lo expresado en el trabajo **“TUTELA AMBIENTAL EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN”**, **Autora:** Abog. Lucía Juliana Virginia Vignoni **Directora de tesis:** Dra. Luisa Analía Bermúdez, cuyo objetivo fue *“sistematizar los criterios más relevantes adoptados por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén en materia de protección ambiental, a partir de la reforma constitucional provincial del año 2006 hasta la actualidad.”*.

En dicho trabajo se hacen manifestaciones sobre doctrina, referencias a fallos y acuerdos internacionales pertinentes, especialmente para visualizar – aunque resulte obvio- el andamiaje jurídico y el orden jerárquico existente en materia ambiental, cuya tutela es ejercida por el Excelentísimo Tribunal Superior de Justicia.

Solicitamos se aplique a este caso en particular, donde es el mismo Estado Municipal quien debería velar por la protección y preservación de un espacio verde urbano, y decide vertical, ilegal e ilegítimamente, disponerlo basándose en una ordenanza de hace más de 40 años.

Dice la autora: “La Carta Magna Provincial luego de la reforma del año 2006 consagró entre los derechos de incidencia colectiva el de gozar de un ambiente sano y equilibrado, así como el deber de preservarlo. La Provincia del Neuquén ha dictado su propia normativa protectora del ambiente, constituyendo un microsistema jurídico que establece pautas, principios, mandatos generales de conducta y consecuencias, en caso de incumplimientos. Por su parte, los Municipios gozan de diversos niveles de autonomía y en uso de sus facultades, han dictado sus propias normas ambientales. El abordaje de la problemática ambiental neuquina presenta múltiples complejidades, algunas de ellas, de corte político-institucional derivadas del régimen federal de gobierno; otras, de carácter social, a raíz del constante crecimiento demográfico que experimenta la provincia debido al impulso de la actividad hidrocarburífera y el interés de la sociedad por involucrarse en la temática. Todo ello, se traduce en importantes desafíos para el Estado en términos de planificación y gobernanza.”

Como señala Lorenzetti, se denomina paradigma a los modelos decisorios que tienen un estatus anterior a la regla y condicionan las decisiones. **La conceptualización del ambiente como bien jurídico y como derecho colectivo, constituye un giro copernicano en la comprensión de los bienes jurídicos que compele a redefinir los límites de disfrute de los derechos individuales y el ejercicio de poder de policía del Estado.** (LORENZETTI Ricardo Luis, “Teoría del Derecho Ambiental”, Buenos Aires. La Ley ,2009. p.10.)

Este enfoque reconoce la interdependencia entre los seres humanos y el medio ambiente, **así como la responsabilidad compartida de proteger y conservar los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras.**

El abordaje de la conflictividad ambiental desde este paradigma exige repensar la concepción tradicional de la acción humana y la causalidad. En tal sentido, el paradigma ambiental advierte que, debido al avance de la tecnología, la acción humana puede extender la causalidad a espacios y tiempos remotos, y así invita a tomar en cuenta los efectos individuales y colectivos, presente y futuros de la acción humana.

Al decir de Esain, la cuestión ambiental o el problema ambiental se ha transformado en un paradigma porque engloba respuestas varias, para variopintos problemas, que han surgido simultáneamente en diversos sectores del conocimiento científico, tanto en ámbitos de sistemas naturales de conocimiento, como en sistemas sociales. (ESAIN, José A., “Ley 25.675 General del Ambiente”, Primera Ed. 2020. Abeledo Perrot, p.5).

## ***LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN EL PLANO INTERNACIONAL***

En el ámbito internacional un acontecimiento histórico fue la celebración en el año 1972, de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, popularmente conocida como Conferencia de Estocolmo<sup>12</sup>

Allí, se proclamó que la protección y mejoramiento del medio ambiente constituye una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.

No puede dejar de señalarse la relevancia de la Opinión Consultiva OC-23/17 (CIDH. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, “Medio Ambiente y Derechos Humanos” (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Ver siguiente enlace: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf). ) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) titulada "Medio Ambiente y Derechos Humanos" por medio de la cual el Tribunal se exployó sobre el alcance del derecho al medio ambiente sano y su relación con otros derechos fundamentales.

Allí, la CIDH definió de modo preciso el contenido del derecho al medio ambiente sano, tanto en su faz individual como colectiva y señaló que los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y adecuado para el desarrollo de la vida, así como de prevenir daños ambientales, investigar y sancionar violaciones a los derechos ambientales, y proporcionar acceso a la justicia en casos de degradación ambiental.

Conjuntamente, reconoce el principio de no regresión, que implica **que los Estados no pueden tomar medidas que debiliten la protección del medio ambiente y los derechos humanos ambientales ya garantizados y destaca la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, así como el acceso a la información.**

## ***LA CLAUSULA AMBIENTAL EN LA CONSTITUCION NACIONAL***

La Constitución Nacional luego de la reforma del año 1994 incluyó la denominada cláusula ambiental donde reconoció el derecho de gozar de un ambiente sano y equilibrado, así como el deber de preservarlo.

La tutela del ambiente se erige en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho fundamental de vital importancia, tanto para las generaciones presentes como para las futuras. La jerarquización constitucional de tal prerrogativa otorgó carta de ciudadanía a la protección del ambiente y se trata de un punto de partida de notable trascendencia, que impacta en la interpretación y aplicación de toda la normativa que concurre a la

---

<sup>12</sup> (La Conferencia de Estocolmo fue convocada por la Organización de Naciones Unidas celebrada en Estocolmo, Suecia entre el 5 y el 16 de junio de 1972. Ver siguiente enlace: <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972> )

solución de conflictos complejos en los cuales se encuentren en pugna derechos de incidencia colectiva. (CAFFERATTA, Néstor A. LORENZETTI, Pablo, “Hacia la consolidación del Estado de Derecho Ambiental. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, cita on line: TR LALEY AR/DOC/3285/2018.).

Al decir de Quiroga Lavié, ello supone un giro copernicano que desplaza el antropocentrismo dominante, por el paradigma eco-céntrico basado en la solidaridad intergeneracional, como orientación global del modelo de sociedad al que se desea ajustar su desenvolvimiento actual y futuro. (QUIROGA LAVIÉ Humberto, “Derecho Constitucional Argentino”, segunda edición actualizada, Tomo I. Santa Fe. Rubinzal Culzoni, 2009.p.321.)...

### ***FLEXIBILIZACIÓN DE LAS FORMAS PROCESALES VS. RIGIDEZ EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.***

Desde la perspectiva procesal merece especial mención el estándar adoptado en la causa “*Calful*”, donde el Tribunal dijo que el proceso ambiental exige una mirada distinta, una nueva perspectiva y un renovado proceso de cognición, una adecuación de las rígidas limitaciones del derecho procesal y señaló la necesidad de flexibilizar las disposiciones procesales.

En tal sentido se admitió la denuncia de un hecho nuevo con independencia del momento procesal en el que debía hacerlo.(TSJ NQN R.I. 179 del Registro de la Secretaría de Demandas Originarias, 13/04/2011, “*Calful Lucía c/Provincia del Neuquén y Otro s/Medida Cautelar y Diligencia Preliminar*”)

Para así resolver, el Tribunal consideró que el ambientalismo impacta fuerte y sostenidamente en el proceso judicial y obliga, entonces, a una verdadera reingeniería procesal donde “no es necesario siempre cumplir rutinariamente el itinerario regular de los actos procesales siendo muy conveniente su simplificación en tanto y en cuanto ello conduzca a una mayor eficacia. En suma, desde la perspectiva procesal lo relevante del Resolutorio en cuestión radica en que allí se remarcó la necesidad de flexibilizar las disposiciones procesales, siempre que no se conculque la garantía de la defensa en juicio y el debido proceso.

No obstante, puede observarse que diverso temperamento adoptó el Tribunal en relación a la rigidez en el cumplimiento de las normas que regulan el procedimiento administrativo. Así, señaló que en materia ambiental debe adoptarse un temperamento restrictivo; en virtud del fin tuitivo de esas normas procedimentales, de cara al bien jurídico tutelado, los que justifican mayores recaudos en la ponderación y concluyó que la función de interpretación y el cotejo normativo de preceptos infra constitucionales debe realizarse desde las normas constitucionales a fin de propender al más amplio marco de tutela ambiental. Por tal razón concluyó que, la inobservancia de los requisitos legales no puede ser salvada a posteriori, dado que ello implicaría tanto como soslayar las exigencias impuestas al debido procedimiento en materia ambiental y, dejarlos librados a que, por impulso de algún eventual litigante, se cumpla aquello que debió haber estado en forma previa a la emisión del acto administrativo (TSJ NQN Acuerdo 92, del Registro de la Secretaría de Demandas Originarias 11/10/19 “*Calful Lucía c/ Provincia del Neuquén y otro c/ Provincia del Neuquén s/y Otro s/ Acción Procesal Administrativa*”).

Retomando el desarrollo jurisprudencial un decisorio de relevancia donde se examinaron cuestiones suscitadas en el procedimiento administrativo sancionador es la causa “YPF S.A. c/Provincia de Neuquén s/ sanciones (TSJ NQN. Acuerdo 43, del Registro de la Secretaría de Demandas Originarias, 30/09/2020, “YPF S.A. c/Provincia de Neuquén s/ Sanciones”)....

Respecto a la interpretación de la normativa ambiental, señaló que la ley prohíbe no solo las acciones que producen daño ambiental concreto, sino también, aquellas que tienen potencialidad para causarlo, por lo tanto, el posterior éxito en las medidas de remediación no afecta la procedencia de la sanción. Finalmente, en cuanto a la determinación del quantum de la multa, concluyó que la sanción impuesta se encontraba dentro de los límites establecidos por la ley y no resultaba desproporcionada... Para así decidir, efectuó un repaso sobre los requisitos de procedencia de las medidas cautelares, señalando que, para que proceda la suspensión de los efectos del acto, es necesario que se acredite la verosimilitud en el derecho y que se encontrará reunido dicho recaudo, si se acredita en el pedido de tutela que la disposición impugnada es prima facie nula; esto es, cuando los argumentos que abastecen el pedido cautelar, permiten asumir que la decisión cuya suspensión se persigue presenta algún vicio del catálogo proporcionado por la Ley N° 1284 como causante de su nulidad. Para ello, realizó un confronto entre el acto y los vicios imputados y concluyó que en la causa no se avizoraba un yerro en el razonamiento esbozado por la jueza de grado, que la llevó a concluir que no se había acreditado la verosimilitud del derecho y agregó que, en definitiva, para acoger la tutela en los términos que la empresa lo planteaba, se debería realizar en el incidente cautelar prácticamente el mismo análisis que debería realizarse para resolver la cuestión de fondo...”

1.- Se cita lo publicado en el **“Boletín de jurisprudencia Casos ambientales Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 3. Pag 72/73”, en el caso “MAMANI Y OTROS”. CAUSA N° 318/2014. 5/9/2017. Hechos La Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales autorizó el desmonte de 1470 hectáreas de una finca en la provincia de Jujuy. Una persona impugnó en sede judicial esa determinación. En primer término, se dispuso la nulidad de la decisión. Sin embargo, llegado el caso ante el Superior Tribunal de Justicia de Jujuy, se revocó la sentencia porque no se había expedido sobre la acreditación del daño y el impacto negativo de la actividad. En consecuencia, el actor interpuso un recurso extraordinario y, ante su rechazo, un recurso de queja. Decisión La Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar a la queja, declaró admisible el recurso extraordinario federal y declaró la nulidad de las resoluciones que autorizaban la tala de árboles (voto de la ministra Higthon de Nolasco y los ministros Lorenzetti, Maqueda y Rosatti).** 3.1. Principios en materia ambiental “El principio precautorio es uno de los principios fundamentales de la política ambiental. Así, la ley 26.331 –que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos– enumera como uno de sus objetivos ‘Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, (artículo 3°, inciso d) manteniendo bosques nativos (...)’ (artículo 3°, inciso d). De su lado, la Ley General del Ambiente 25.675, establece que el principio precautorio supone que cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente’ (artículo 4°). En este sentido, este Tribunal ha tenido oportunidad de enfatizar la importancia y gravitación que reviste el principio precautorio en el precedente ‘Salas, Dinou’, publicado en Fallos: 332: 663. Allí, estableció que ‘...el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer el

efecto, con el propósito de actuar una vez que esos daños se manifiesten (...) La aplicación de este principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras (considerando N° 2). También esta Corte en ‘Cruz’ (Fallos: 339: 142) ha señalado que en materia ambiental el caso debe ser analizado desde una moderna concepción de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente, pues el citado artículo 4° de la Ley General del Ambiente introduce los principios de prevención del daño y de precaución ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y por tanto imprevisibles...” (considerando N° 5)... La Constitución Nacional asegura a todos los habitantes el derecho a gozar de un ambiente sano y el acceso a la información ambiental (artículo 41). De su lado, la Ley General del Ambiente 25.675 establece que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente (artículo 19); al tiempo que para concretar ese derecho, la norma regula el deber de las autoridades para institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan tener efectos negativos sobre el ambiente (artículo 20), haciendo especial énfasis en la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio (artículo 21)...” (considerando N° 9).

3.2. Daño al ambiente y sus consecuencias para los habitantes  
 “Que las irregularidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental que caracterizaron este pedido de desmonte revisten carácter de suficiente gravedad para justificar la nulidad de las autorizaciones. En primer término, una aprobación condicionada o tal como lo justifica el fallo del superior tribunal ‘con sugerencias o recomendaciones’ no se ajusta al marco normativo aplicable. Esta Corte ha establecido, en oportunidad de fallar el caso ‘Mendoza’ (Fallos: 329:2316), que en cuestiones de medio ambiente, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro. Para ello, como se sostuvo en ‘Martínez’ (Arg. Fallos: 339: 201) cobra especial relevancia la realización de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de las actividades, que no significa una decisión prohibitiva, sino antes bien una instancia de análisis reflexivo, realizado sobre bases científicas y con participación ciudadana...” (considerando N° 7)...

2) En relación a la aplicación del principio de protección y prevención, como así también el de considerar al ambiente como un bien jurídico protegido según lo expresa nuestra Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Neuquén y el CCiv y Com en sus arts 1, 2 y 3, como también las demás leyes y disposiciones que integran el sistema jurídico vigente. En tal sentido y especialmente considerando que los espacios verdes, los árboles y su entorno, se constituyen en bienes que nos pertenecen a todos y en un ejido urbano tienen una función ecológica imprescindible, tal como lo consideran los jueces al resolver el caso que a continuación se indica, citando lo expresado por la **Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sala / Juzgado / Circunscripción / Nominación: I. Fecha: 7 de febrero de 2025. Partes: Báez María Paula c/ GCBA s/ incidente de medida cautelar – amparo ambiental.** “Sumario: 1.-Es procedente confirmar la sentencia que dispuso una medida precautelar a través de la cual ordenó al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se abstuviera de ejecutar la resolución que dispuso la tala de ciertos árboles porque es dable aseverar -provisionalmente- que el periculum in mora se encuentra configurado, siendo su sustento jurídico el principio de prevención que obliga a flexibilizar el concepto de daño protegido por la garantía constitucional del amparo, cuando estamos frente a situaciones que involucran el ambiente como el bien jurídico tutelado (receptado actualmente por el CCivCom.). 2.-La presunción de legitimidad del acto administrativo debe adaptarse a la materia ambiental donde rigen múltiples principios (entre ellos, los de prevención y precaución) que refieren a una falta de certeza y la necesidad de prevenir; el imperio de estos

*principios (dicho esto en términos cautelares) restringe aquella presunción cuando sea necesario para aminorar y evitar perjuicios al ambiente debido a la elevada ponderación que todo el plexo normativo local, nacional e internacional pregonan sobre el mentado derecho. 3.- Versando el objeto de la medida cautelar sobre la protección de varios árboles y, más precisamente, de la extracción de ejemplares que -conforme los argumentos de la actora- podría evitarse, es razonable sostener -en términos provisionales- que es el principio de prevención del daño el que debe ser atendido pues la pretensión busca precaver el riesgo de que se produzca un daño probable sobre el ambiente -y, consiguientemente, la salud- como consecuencia de la disminución de árboles urbanos; ello, dada la misión que estos cumplen en las urbes (vgr. coadyuvan a la disminución de la contaminación del aire, regulan el clima, actúan como barrera contra el viento, reducen la polución acústica, aumentan la biodiversidad, por ejemplo), por lo que en este estado liminar de la contienda, el debate debe ser analizado en el marco del mencionado principio...”*

<https://aldiaargentina.microjuris.com/2025/05/12/fallos-medio-ambiente-se-dicta-una-medida-cautelar-suspensiva-de-la-resolucion-administrativa-que-resolvio-la-tala-de-ciertos-arboles/>

Proveer de conformidad,

**SERA JUSTICIA**

**Dr Guillermo A. HENSEL                      Dra Silvana GORDILLO**  
**Abogados Mat. 97 y 139**