



Falencias del Régimen de Expropiación: La Falta de Defensa al Expropiado

Trabajo Final de Graduación – Abogacía

Alumno: Villalón Lescano Franco Matías

Legajo: ABG 01747

Segundo Coloquio

Año: 2013



## Resumen

A continuación se presenta un detallado análisis del instituto de la expropiación por causa de utilidad pública. El mismo se centra en los antecedentes del instituto, su contenido, caracteres, elementos, naturaleza jurídica, etc., como así también en los principios jurídicos que rigen su faz operativa y el proceso que lo materializa.

Asimismo, se analiza la Ley N° 21.499 Ley de Expropiaciones, y las Leyes de las Provincias que conforman nuestro país – con excepción de la provincia de Santiago del Estero –.

Todo el análisis se enfoca a la comprobación de las fallas normativas de que adolece el régimen y que sitúan al sujeto expropiado en una relación dispar, que viola el principio de tutela jurídica efectiva.

Se consideran como fallas del instituto, entre otras: la amplitud del objeto del acto expropiatorio, la falta de rubros resarcitorios que conforman una justa indemnización, la redacción confusa de las leyes de expropiación, la diversidad normativa y su falta de adaptación a la realidad.

Se afirma que estas transgresiones a los principios de equidad y justicia facilitan prácticas que corrompen la esencia de satisfacción del bienestar general de la población y que es el objetivo de la institución.-

Por último se concluye la necesidad de adaptación de la legislación vigente a los tiempos que corren.



## **Summary**

The following is presented as an analysis about the institute of expropriation on account of public utility. The same focuses on the background of the institute, its content, characters, elements, legal nature, etc, as well as legal principles which rule its operational phase and the process that materializes.

It also analyzes the Law N ° 21,499 Expropriation Law, and the Laws of Provinces which integrate our nation – with the exception of Santiago del Estero Province -.

The analysis is focused on the lack of regulations flaws that is prevalent in the regime and therefore places the expropriated subject on a disproportionate relationship, which violates the principle of effective legal protection.

Failures of the institute under analysis include, among others: scope of the object of the expropriation, lack of compensatory items that would make a just compensation, the confusing writing of the laws of expropriation, regulatory diversity and lack of adjustment to reality.

Finally we conclude the need of a revision of the existing legislation according to current times.



### **Agradecimientos**

En esta producción quiero hacer especial mención a aquellas personas que fueron partícipes del proceso de aprendizaje extendido desde el comienzo de mis estudios universitarios hasta su cúspide, representada por el presente Trabajo Final de Graduación.

A mis padres, quienes brindaron lo mejor de cada uno para formarme como persona de bien, mediante su apoyo, corrección y la incondicional entrega de su amor paternal.

Al Dr. Eugenio A. Gómez Carrasco, por su incansable acompañamiento moral durante mi desarrollo particular, brindando sus conocimientos y experiencias.

Al Dr. Alfredo Marmisolle, en quien se origino la idea que dio el puntapié inicial de la presente producción.

Al Dr. Wenceslao Bustamante, por su apoyo practico, material y moral durante gran parte de mi camino universitario.

En general, reitero el agradecimiento, a todas aquellas personas que acompañaron el recorrido de este camino que se encuentra próximo a su culminación, y que representa las puertas de una nueva etapa de vida.

A todos, mi más sincero agradecimiento y cariño.

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



## Índice

| TITULO  | PAGINA |
|---|--------|
| Resumen   | 2      |
| Summary   | 3      |
| Agradecimientos   | 4      |
| Índice  | 5      |
| Capítulo I: El Problema y sus Antecedentes              | 7      |
| Introducción  | 7      |
| Metodología   | 9      |
| Justificación   | 12     |
| Limitaciones  | 13     |
| Objetivos   | 14     |
| Generales   | 14     |
| Particulares  | 14     |
| Antecedentes  | 16     |
| En el Derecho Romano                                    | 16     |
| En el Derecho Español                                   | 18     |
| En el Derecho Frances                                   | 19     |
| En el Derecho Patrio                                    | 20     |
| Capítulo II: Expropiación por causa de utilidad pública | 24     |
| Concepto  | 24     |
| Fundamento Jurídico – Político                          | 28     |
| Naturaleza Jurídica                                     | 30     |
| Caracteres, diferencias y autonomía                     | 35     |
| Garantías   | 37     |
| La calificación de utilidad pública por ley             | 38     |
| Indemnización   | 43     |
| Capítulo III: La relación expropiatoria                 | 53     |
| Elementos   | 53     |
| La calificación de la utilidad pública por ley          | 54     |
| Sujetos de la relación expropiatoria                    | 54     |
| Objeto  | 59     |
| Previa y justa indemnización                            | 72     |
| Proceso de expropiación                                 | 81     |
| Capítulo IV: Deficiencias del régimen de expropiación   | 87     |
| Consideraciones generales                               | 87     |

**FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN**  
*Villalón Lescano Franco Matías*  
*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



|   |     |
|---|-----|
| Ley nacional de expropiaciones (Ley 21.499) | 93  |
| Ley provincial de expropiación              | 96  |
| Capítulo V: Conclusiones                    | 98  |
| Referencias                                 | 103 |
| Bibliografía                                | 103 |
| Jurisprudencia                              | 104 |
| Referencias Informáticas                    | 105 |
| ANEXO I                                     | 107 |
| ANEXO II – CURRICULUM VITAE                 | 114 |



## **Capítulo I: El problema y sus antecedentes**

### ***Introducción***

Se encuentra justificación para el estudio de la Institución de la Expropiación de forma separada, tanto de otras potestades ablatorias del estado, como de otras restricciones y límites al derecho de propiedad, en razón de los caracteres singulares en que la misma sitúa al sujeto expropiado.

En la faz operativa del instituto bajo análisis, la Administración Pública (entendida como aquella persona que ejerce la potestad expropiatoria), goza de una amplitud de facultades regladas y discrecionales que el administrado debe tolerar en función de la necesidad pública y en razón de ley.

Como contrapartida por este tolerar que le exige el Estado al particular, éste último goza de un catálogo de garantías reconocidas por ley y, entre ellas, como la más significativa, una justa y previa indemnización de carácter sustitutiva.

Hasta este momento la institución nace como una forma eficiente que, otorgando garantías al particular y operando según el derecho, permite al Estado hacerse de un bien (o de un conjunto de ellos) de propiedad del particular en virtud de devenir el mismo en una necesidad pública.

Los problemas ocurren cuando se aplica la institución a un caso concreto, haciéndose ostensibles situaciones adversas -verdaderos avatares con los que se encuentra el sujeto expropiado-, como lo son el ser despojado compulsivamente de su propiedad, sin antes lograr acuerdo respecto del valor de la misma, el pago de valores objetivos que no hacen al valor real del mercado, tasaciones arbitrarias e irrisorias, etc.



Estas situaciones, que tienen como origen -en la mayoría de los casos- la letra misma de la ley, más largos procesos judiciales para lograr una recomposición parcial de lo efectivamente erogado, ubican al sujeto expropiado en un desamparo jurídico, en un escenario donde sólo puede aceptar lo que se le da (bajo pretexto de la primacía del interés general sobre el particular), o recurrir a un largo proceso judicial en el que podrá discutir el valor que se le asignó a su bien, cargando con la prueba del mayor valor alegado, bajo perjuicio de incurrir en altas costas judiciales.

Como cúspide de lo expuesto para introducirnos en la temática abordada, podemos mencionar que el Estado en ejercicio de las facultades expropiatorias que la ley le confiere y arrogándose, bajo pretexto de ser administradores de la “cosa pública”, la facultad de declarar la utilidad pública, utiliza la institución más allá de los objetivos que históricamente se le asignan.

Por último estadio en la aplicación de esta institución, cabe mencionar que son reiteradas las oportunidades donde no se concreta la satisfacción del interés general y, que en estos supuestos el administrado sólo goza del ejercicio del derecho de retrocesión sin poder incluir en su petición la debida responsabilidad del estado y la correcta reparación del daño emergente, lucro cesante y pérdida de chance, mediante una adecuada indemnización.-

En resumidas cuentas, nos encontramos frente a un institución de derecho público, con alcances privados, perteneciente al Estado en su carácter de declarante de la utilidad general, y que en su faz operativa puede causar un menoscabo de la situación patrimonial y afectiva del particular, y que ante este eventual perjuicio de su situación patrimonial no brinda defensa suficiente, despojándolo de tutela jurídica efectiva.



# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



## ***Metodología***

Para la confección del presente se utilizó como técnica un método cuantitativo de recopilación de datos, orientado a obtener la mayor cantidad de información doctrinaria, jurisprudencia y legislación referente a la institución de la expropiación por causa de utilidad pública. La segunda etapa de análisis fue orientada a la selección cualitativa de dicha información, por medio de la utilización de un método comparativo, teniendo en cuenta el origen de la misma, curriculum del autor, año de producción, etc. Asimismo, la selección de la información a utilizar para la presente producción fue orientada a la detección de falacias de derecho que puedan, o lo hayan logrado, llevar al particular expropiado, a situaciones de desprotección jurídica.

Analizada la información, se procedió a organizarla y sistematizarla para que el lector encuentre, en esta presentación, toda aquella que requiera para interiorizarse en qué significa y representa el instituto expropiatorio, luego se presentan aquellas situaciones fácticas jurídicas de desprotección en las que se coloca al administrado que debe tolerar ser expropiado. En el mismo orden y continuando el desarrollo del presente se formulan hipótesis que, también, acarrearán falta de tutela jurídica efectiva.

Una vez recolectada, analizada y sistematizada la información, habiendo recorrido el camino de la investigación jurídica, se comenzó la redacción del presente, incluyendo los datos más relevantes de la doctrina y jurisprudencia.

Durante la redacción, y siguiendo las pautas anteriormente descriptas, se realizaron cinco capítulos, cada uno con información y diferenciada de la presentada en otro capítulo.

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



El primer capítulo fue presentado como la introducción a la temática. El mismo fue dividido en seis sub-títulos: Introducción: se interna a la temática desde un enfoque que refleja lo que se analizará en el presente trabajo; Metodología: describe los métodos utilizados durante el proceso de producción de la presente obra, como así también refiere, al modo en que se presentará la labor al lector; Justificación: se desarrolla la base que da sustento al análisis de una institución de derecho en general y de la institución de la expropiación por causa de utilidad pública en particular; Limitaciones: refiere respecto a los límites que demarcarán el objeto perseguido por el autor; Objetivos: se presentan los propósitos que se pretenden alcanzar, desde un punto de vista general y desde otro particular; Antecedentes: aquí se plasman los antecedentes de la institución prescindiendo de opiniones o conclusiones, manteniendo la objetividad del análisis histórico.

El segundo capítulo intitulado Expropiación por causa de utilidad pública, es un pormenorizado análisis de la institución que se circunscribe al análisis del concepto, fundamento, naturaleza jurídica, caracteres, y garantías, siendo estos sus sub-títulos. En el mismo se busca analizar la información de la doctrina y jurisprudencia más relevante para que dicho análisis, brinde sustento jurídico a la temática que se abordará en los capítulos siguientes.

El Capítulo III: La relación expropiatoria, justamente se refiere a los elementos que componen la relación jurídica que nace como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria. Se divide en 5 sub-títulos denominados según el elemento al que refieren, y así encontramos: calificación de utilidad pública por ley, sujetos de la relación expropiatoria, objeto, previa y justa indemnización, y proceso de expropiación.

**FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN**  
*Villalón Lescano Franco Matías*  
*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



En el cuarto capítulo titulado “Deficiencias del régimen de expropiación” se desarrollan aquellos aspectos del régimen de expropiación que pueden vulnerar derechos del particular y se divide en tres secciones. En la primera se realizan consideraciones generales respecto de la institución y como podría perjudicar al sujeto expropiado en la actualidad. La segunda remarca las falencias de la Ley 21.499 de Expropiaciones, mencionando el artículo deficiente y desarrollando su falencia. La tercera sección aborda las leyes de expropiación provinciales y sus aspectos de mayor relevancia.

El quinto y último capítulo de éste trabajo final de graduación se avoca a las conclusiones a las que se arribaron a partir de todo el camino que se recorrió para llegar al mismo. A dichas conclusiones se llegó a partir de la utilización de un método inductivo.



### ***Justificación***

Es la constante investigación jurídica, el incansable desarrollo de la doctrina y el análisis para el perfeccionamiento de los institutos normativos, lo que en la realidad lleva al avance del derecho hacia legislaciones cada vez más justas, inclusivas y acordes a las condiciones sociales de la época.

Este determinante motivo, que exige a la doctrina a revisar lo ya escrito, resulta fundamental, máxime cuando nos encontramos frente a un estancamiento, a la aceptación tacita de lo ya expuesto.

Dicho estancamiento es contraproducente al desarrollo social. Es éste último el que debe ser acompañado por el derecho, cual debe buscar soluciones a las nuevas situaciones que se producen en la vida cotidiana.

Más allá de las genéricas consideraciones expuestas, en la institución bajo análisis nos encontramos con normativa en el orden nacional que posee treinta y cinco (35) años de antigüedad, y en el orden provincial más de cuarenta (40) años. Es decir, la realidad actual varía muy a destiempo de lo que varían las leyes que la reglamentan.

Asimismo, el instituto representa la máxima limitación al derecho de propiedad, de tal forma que lo extingue para quien lo poseía, pudiendo generar daños que exceden de lo meramente material, y que actualmente la legislación vigente no contempla.

Por lo expuesto, resulta necesaria, fundamental e indispensable la revisión de la institución con miras a su mejoramiento.



### ***Limitaciones***

La presente producción se limitará al análisis de la Ley Nacional de Expropiación Ley N° 21.499, como así también al estudio de las leyes provinciales de expropiación de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán.

En el ámbito temporal, y más allá del análisis de los antecedentes del instituto, el presente se limitará a la legislación vigente al mes de marzo del año 2012.

En el ámbito jurisprudencial, no se presentará limitación alguna por la relevancia que puede tener la opinión de todo pronunciamiento emanado del poder judicial y que sea de interés al análisis del instituto.

En doctrina, se propugna la utilización de las investigaciones realizadas por los juristas de mayor renombre en la materia, buscando – siempre – las últimas publicaciones realizadas por ellos.-



## **Objetivos**

### **Objetivos Generales**

En el presente se buscan dos objetivos generales:

1. El primero de estos consiste en la realización de un examen exhaustivo de la institución de la expropiación que sirva como guía de conocimiento y consulta para todo aquel que lo elija.
2. El segundo se orienta a la demostración de las falencias de las que adolece el régimen nacional de expropiación, y los regímenes de provincia, que colocan al administrado expropiado en una situación de vulneración de sus derechos constitucional y supranacionalmente reconocidos, dejándolo en una situación de indefensión, y afectando no solo a éste, sino a la comunidad en su conjunto por medio de una praxis del Estado que abusa de las facultades que la ley le confiere.

### **Objetivos Particulares**

Para la efectiva realización de los objetivos generales antes descritos, y por cuestiones metodológicas, se presentan los siguientes objetivos particulares:

- 1) Analizar la Doctrina más calificada dentro del orden nacional en relación a los institutos bajo estudio, haciendo hincapié en lo que se refiere al tema de la expropiación.

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



2) Investigar la jurisprudencia más relevante de nuestro máximo tribunal nacional y de los superiores tribunales de provincia, vinculada al tema propuesto.

3) Analizar la legislación vigente de la materia, tanto a nivel Nacional como Provincial, comparando los distintos regímenes, en sus elementos básicos, a los fines de dilucidar la situación en la que se encuentra el sujeto expropiado.



### ***Antecedentes***

En una primera etapa de la historia del hombre, se afirma -con alto grado de certeza-, atento a las más recientes investigaciones antropológicas, que la propiedad era de carácter colectivo. La titularidad del derecho residía en todos los miembros de la colectividad o comunidad, sin distinción de propiedad privada.

En este primer estadio hacia la conformación de las sociedades humanas, al no existir la propiedad individual no era necesario el instituto bajo estudio.-

Con el avance de las sociedades y el aumento de individuos miembros pertenecientes a la misma, se comienza a transformar esta situación, reconociéndose propiedad sobre los bienes útiles al uso particular y familiar.-

Fue así que la propiedad colectiva comienza a quedar relegada a aspectos de comunidad, si se permite, de bien común.-

### **En el Derecho Romano**

La historia de la propiedad individual nos remite hasta Roma en el Siglo V a.C. y la aparición de la Ley de las XII Tablas (*lex duodecim tabularum o lex decemviral*), las cuales regían el régimen civil principalmente de la época, dando expreso reconocimiento a la existencia del derecho de propiedad en las Tablas VI y VII.-

Se toma como referencia dicho punto atento a que en este momento de la historia del derecho, es donde encontramos el momento propicio para el nacimiento de la institución de la expropiación, ya que aquí se reconoce tanto un poder superior como poder estatal encargado de tutelar la vida en sociedad y la sociedad, como



# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



también un estado que reconoce el derecho individual de propiedad y la necesidad de tutela del mismo.-

De todas formas no encontramos en el Derecho Romano mención expresa a la “expropiación” como instituto, pero sí existen referencias a la forma de adquirir un bien *ad proprietatem individualem* (“de propiedad individual”) por parte del Estado, y atento al principio Ulpiano “*Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum unicuique tribuere*”, por el cual la mera intromisión del Estado en el derecho del “*possessore*”, conllevaría la necesaria obligación de reparar el daño causado, sumado las obras públicas realizadas con la finalidad de utilidad pública durante la época (camino, acueductos, templos, murallas defensivas, etc.-), crean la presunción de existencia de algún instituto similar.-

Como señala Marienhoff (1997, p. 146) en su Tratado de Derecho Administrativo, haciendo referencia a lo expuesto: “*Va de suyo que no se trató de una `expropiación` orgánicamente establecida, sino de manifestaciones jurídicas que constituyeron razonables antecedentes de aquella institución*” y, en la nota 204 del mismo texto, remite a la lectura de las Institutas en su Libro 1º, título 8º; Digesto Libro 1º título 6º, ley 2; y Novelas, Constitución VII Capítulo II, del Corpus Iuris Civilis de Justiniano, como antecedentes que corroboran su postura.-

Es de relevancia mencionar que parte de la doctrina no concuerda con esta postura, sosteniendo que no existió ningún instituto similar a la expropiación en el Derecho Romano, controversia de la cual se ha de prescindir en la presente obra.-



## En el Derecho Español

La mayoría de la doctrina (Laquis, 1983; Cassagne, 1996; García de Enterría y Ramón Fernández, 2001), incluso Vélez Sarsfield al redactar el Código Civil, considera que el antecedente con las características básicas de la expropiación se remite a los textos de las Siete Partidas de Alfonso X (El sabio), precisamente a la Segunda Partida, Título Primero Ley Segunda<sup>1</sup>, que prescribía el alcance del poder del emperador como así también los límites impuestos al mismo. Esta ley resulta el antecedente directo del instituto.

La misma facultaba al emperador a disponer de la propiedad de otros en aquellos casos que resultara útil para el bien de la comunidad - *a pro comunal* -, como así también exigía al Rey que dicha disposición fuere por ley. Asimismo, en su contenido la partida indica que luego de la desposesión el emperador debe pagar igual o mayor cantidad de lo que el desposeído pagó por el objeto del que se lo privó.

A su vez, en el texto de la Partida Tercera Título XVIII Ley 31<sup>2</sup> se aprecia que la desposesión es autorizada al Rey si este fuere a realizar en la heredad desposeída

---

<sup>1</sup> LEY II Que poder ha el Emperador, e como deue usar del Imperio.

El poderio que el Emperador ha, es en dos maneras. La una, de derecho: e la otra de fecho... Otrosi dezimos, que quando el Emperador quisiessse tomar heredamiento o alguna otra cosa a algunos, para si, o para darlo a otro: como quier que el sea Señor de todos los del Imperio, para ampararlos de fuerza, e para mantenerlos en justicia, con todo esso non puede el tomar a ninguno lo suyo sin se placer, si non friziesse tal cosa, porque lo déjese perder segund ley. E si por aventura gelo ouiesse a tomar, or razon que el Emperador ouiesse menester de fazer alguna cosa en ello, que se tornasse a pro comunal de la tierra, tenuto es por derecho de le dar ante buen cambio, que vala tanto o mas, de guisa que el finque pagado, a bien vista de omes buenos. Ca mager los romanos, que antiguamente ganaro con su poder el Señorío del mundo, fiziessen Emperador, e le otorgasen todo el poder, e el señorío que auian sobre las gentes para mantener e defender derechamente el pro comunal de todos, con todo esso non fue su entendimiento, de lo fazer Señor de las cosas de cada uno, de manera que las pudiesse tomar a su voluntad, sino tan solamente, por alguna de las razones que de suso son dichas. E ersto poder ha Señor, luego que es escogido de todos aquellos, que han poderio de lo escoger, o de la mayor parte, sayendo fecho Rey en aquel lugar, onde se acostumbraron a fazer antiguamente, los que fueron escogidos para Emperadores.- (Gregorio López, 1843-1844)

<sup>2</sup> LEY XXXI “Como non debe valer la carta que sea ganada contra derecho natural. Contra derecho natural non debe dar privilegio nin carta emperador, nin rey nin otro señor, et si lo dieren non debe valer: et contra derecho natural serie si diesen por previllejos las cosas de un home á otro non babiendo fecho cosa por que las debiese perder aquel cuyas eran, fueras ende si el rey las hobiese



alguna obra que beneficie a la comunidad, acentuándose la virtualidad de instituto que nace para la satisfacción del bien común.

La expropiación con los acentuados caracteres de hoy, se ve reflejada en el derecho español, en la Constitución de 1869, la que le da jerarquía constitucional a la Ley Española del 17 de Julio de 1836.-

### **En el Derecho Francés**

Laquis, en su obra Derechos Reales (1983) realiza una detallada ilustración respecto a los antecedentes de la expropiación en el derecho Frances.

Se plantea que el inicio del instituto en este derecho lo encontramos en las obras clásicas de Demolombe, el que remite a una ordenanza que data de 1303 d.C. del Rey Felipe IV (El Hermoso).

Destaca que existen antecedentes normativos en las Constituciones Francesas de 1.791 y 1793 (Artículos 17 y 19, respectivamente), como en el Código de Napoleón de 1793, (Art. 545), siempre con una redacción similar a la que actualmente impera en las constituciones del mundo, haciendo alusión al principio de inviolabilidad del derecho de propiedad y la facultad del Estado de servirse en caso de existencia de utilidad o interés público.-

Es con el Derecho Francés, luego de la Revolución y la consagración de los derechos individuales en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano – precisamente en el Art. 17 –, atento al expreso reconocimiento de la propiedad individual que marca el fin del feudalismo, que la expropiación comienza a delimitar

---

meester para face dellas ó en ellas alguna labor, ó alguna cosa que fuese á pro comunal de regno, así como si fuese alguna herdat en que hobiesen á facer castiello, ó torre, ó puente ó alguna otra cosa semejante destas que tornase á pro ó á amparamiento de todos ó de algunt logar señalado: pero esto deben facer en una destas dos maneras, dandol camio por ello primeramente, ó comprándogelo segunt valiere. (Gregorio López, 1843-1844)

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



su matices específicos, y que si bien en cada legislación particular han sido plasmados de acuerdo a su necesidad e ideología, conceptualmente la figura apunta a las ideas de un bien bajo el señorío de un particular, una necesidad general por parte de la comunidad, el pago de un resarcimiento previo y la transmisión de la propiedad.-

Muchos autores encuentran más antecedentes, así Marienhoff (1997), Laquis (1983), entre otros, plantean la existencia de pasajes de la Santa Biblia Antiguo Testamento donde se estaría describiendo al instituto en su aplicación práctica, pero dichos antecedentes no son de relevancia en la presente obra, atento que los ya descriptos son suficientes para evidenciar el momento desde que surge el instituto.-

## **En el Derecho Patrio<sup>3</sup>**

En nuestro derecho, encontramos en la Constitución Nacional de 1.819 (Capitulo II - DERECHO PARTICULARES), la siguiente prescripción:

Art. 109 “Los miembros del Estado deben ser protegidos en el goce de los derechos de su vida, reputación, libertad y propiedad. Nadie puede ser privado de alguno de ellos sino conforme, a las leyes”.-

Art. 123 “Siendo la propiedad un derecho sagrado e inviolable, los miembros del Estado no pueden ser privados de ella ni gravados en sus facultades sin el consentimiento de Cuerpo Legislativo, ó por un juicio conforme á las Leyes”.-

---

<sup>3</sup> Veasé Ortiz Pellegrini, 1996.



Art. 124 “Cuando el interés del Estado exija que la propiedad de algún pueblo ó individuo particular sea destinada á los usos públicos, el propietario recibirá por ella una justa compensación”.-

Similares antecedentes encontramos en la Constitución de la República Argentina de 1.826, en la Sección VIII Art. 159, 166, 175 y especialmente el Art. 176, el cual reproduce en términos similares el Art. 124 de la constitución anterior.-

Ya en 1.853 la Constitución de la Nación Argentina adopta la actual redacción “Artículo 17.- La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el Artículo 4º. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie”.-

El presente texto no tiene variación hasta nuestros días, significa la última expresión de la voluntad del convencional constituyente, que no se ha visto en la necesidad de reemplazar en casi 160 años de vigencia, contemplando el principio de inviolabilidad de la propiedad, sin el cual la expropiación no tendría sentido de existir.

Luego en 1.866, con la finalidad de establecer un régimen de expropiaciones, haciendo uso de la facultad del artículo 14 y 64 inciso 11 de la Constitución Nacional, el Congreso dicta la Ley N° 189 (Ley Nacional de Expropiaciones), la cual fue

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



reemplazada en 1.948 por la Ley 13.264, que a su vez fue reemplaza en 1.977 por la actual Ley N° 21.499 de Expropiaciones, que tiene como ley complementaria la Ley N° 21.626 Orgánica del Tribunal de Tasaciones de la Nación.-

Siguiendo las teorías civilistas respecto de la naturaleza jurídica del instituto, D. Vélez Sarsfield incluyó en Código Civil distintas normas que lo regularon, particularmente los artículos 439, 1324, 2511, 2610 y 2861. Actualmente se sostiene por unanimidad la naturaleza pública del instituto por lo que dicha regulación ha quedado totalmente desacoplada con la opinión actual de la doctrina.

En otro orden, el Código de Minería<sup>4</sup> (Ley N° 1919 de 1.886) en su artículo 16 aborda la forma en que se pueden expropiar las minas de acuerdo a lo prescripto por el artículo 13 y 7 del mismo ordenamiento.-

A su vez, en concordancia con las facultades no delegadas a la Nación, las Provincias también han sancionado sus respectivas leyes de expropiación<sup>5</sup>, que por cuestiones metodológicas se expondrán más adelante.

La Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), de jerarquía constitucional luego de la reforma constitucional de 1994 (Art. 75, inc. 22), también prevé este instituto en el segundo párrafo del Artículo 21 al establecer que: *“Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante*

---

<sup>4</sup> <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43797/texact.htm>

<sup>5</sup> Al respecto, además de las consideraciones vertidas en el presente, ver ANEXO I.

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



*el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social, y en los casos y según las formas establecidas por la ley”.*<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Sesin, Juan Domingo, Irma Pastor de Peirotti, Oscar Eugenio Martinez, Maria I. del C. Ortiz Gallardo, Daniela S. Sosa, Paulina R. Chiacchiera Castro, Enrique Fernando Novo (h), Martin Zemma, Wenceslao Bustamante, Ricardo Alberto Muñoz (h), Alberto Fernández (h) – 2008 – Pág. 295



## **Capítulo II: Expropiación por causa de utilidad pública.**

### ***Concepto***

En la doctrina, los autores definen la expropiación por causa de utilidad pública de acuerdo a la postura sostenida respecto de la naturaleza jurídica del instituto, por los fines que esta persigue, según su fundamento o de acuerdo a los elementos de la relación expropiatoria. A continuación se presentan las conceptualizaciones expuestas en nuestra doctrina y jurisprudencia nacional.

Marienhoff (1997, p. 127) la define como “...*el medio jurídico en cuyo mérito el Estado obtiene que un bien sea transferido de un patrimonio a otro por causa de utilidad pública previa indemnización...*”. En el mismo orden Altamira Gigena (2005, p. 426) expresa que “*Es el medio en virtud del cual el Estado logra que un bien se transfiera de un patrimonio a otro por razones de utilidad pública, previa indemnización...*”. Ambas definiciones describen con exactitud el sujeto, objeto y causa, pero dejan de lado muchos otros aspectos de la institución en pos de conferirle un marco conceptual simplista.-

Linares Quintana (1963) la define como un acto calificado por ley del Estado por el que éste priva del goce de titularidad de bien a una persona en pos de la satisfacción del interés general o por utilidad pública, mediante una previa y justa indemnización.-

Mariani de Vidal (2004, p. 41) expone que la expropiación “*Como institución jurídica apunta al acto por el cual el Estado priva al titular de su derecho de*



# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



*propiedad, con un fin de utilidad pública y mediante el pago de una justa indemnización y de los perjuicios que se sigan inmediatamente de ella.”.*

Por otro lado Alberto Dillon (2009, p. 335), más allá de realizar la salvedad de su inclusión dentro del derecho público, en su comentarios al artículo 2511 del Código Civil, afirma que la expropiación es un “... *procedimiento por el cual el sujeto expropiante, obrando unilateralmente, adquiere bienes de los particulares, de las provincias o de las municipalidades, en virtud de una ley que los ha declarado previamente de utilidad pública, y para el cumplimiento de los fines dispuestos en ella, previo pago de una justa indemnización*”.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>7</sup> ha dicho que “*La expropiación es un acto unilateral de poder de la autoridad expropiante por el cual ésta adquiere la propiedad del bien declarado de utilidad pública sin el concurso de la voluntad del expropiado y sin otro presupuesto legal que el pago de la indemnización debida por el desapropio.*”<sup>8</sup>

Partiendo de las definiciones presentadas en la doctrina podemos decir que ***la expropiación por causa de utilidad pública es una institución de derecho público, de ultima ratio, calificada por ley, por la cual el Estado o un tercero actuando en nombre de éste, adquiere de forma forzosa un bien cuya titularidad reside en una o varias personas, en razón de devenir este como útil a la sociedad, previo el pago de una justa indemnización, mediante un procedimiento específico.-***

Entonces decimos que la expropiación es una “*institución de derecho público*”, respecto a esto y sin dejar de lado las diferentes teorías que se expondrán, la

---

<sup>7</sup> En adelante se utilizará C.S.J.N.

<sup>8</sup> C.S.J.N. Trans. American Aeronautical Corp. c/ Dirección General Impositiva. Fallos 308:2359



mayoría de la doctrina y jurisprudencia en la actualidad coincide en que se trata de un instituto que pertenece íntegramente al Derecho Público.-

Muchas son las razones que justifican que la expropiación por causa de utilidad pública sea llevada a cabo por excepción, atenta a que se considera la máxima restricción al derecho de dominio de un particular frente al Estado. Si bien esto será expuesto pormenorizadamente más adelante, la expropiación significa la pérdida del derecho de propiedad del titular, por lo que no sería justo que ante la posibilidad de satisfacer el interés mediante otra institución menos dañosa al derecho del particular, se recurra a la figura jurídica de máxima.-

La Constitución Nacional misma exige que la expropiación sea calificada por ley, también así lo establecen las constituciones provinciales y los tratados internacionales con jerarquía constitucional<sup>9</sup>.

Se hace referencia al *Estado* para no sobreabundar la definición delimitando todos los órganos estatales del orden Nacional y Provincial en los que puede residir la potestad expropiatoria, como así también los “...*demás órganos estatales menores autorizados por ellas...*” (Marienhoff, 2007, p. 207 en referencia a los Municipios y las entidades autárquicas). Asimismo, dichos órganos pueden facultar a otros sujetos

---

<sup>9</sup> El artículo 21, Inc. 1 y 2, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos prescribe: *1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.*

La Declaración Internacional de Derechos Humanos en su artículo 17 señala: *1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.*

El artículo 17 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 reza: *Siendo inviolable y sagrado el derecho de propiedad, nadie podrá ser privado de él, excepto cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exige de manera evidente, y a la condición de una indemnización previa y justa.*

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



para que realicen el acto expropiatorio, sin embargo, estos siempre actuarán en razón de quien le confiere la facultad. Más adelante se profundizara sobre lo antedicho. Por lo expuesto se afirma que ninguna otra persona, fuera del *estado* o los autorizados por este, podría expropiar los bienes de otra persona.-

La titularidad se adquiere de forma forzada, debe existir un antagonismo entre los intereses del Estado y los intereses del particular, atento que si el particular consintiera totalmente o parcialmente el acto nos encontraríamos frente a la figura de la cesión amistosa o, particularmente, frente a un contrato administrativo.

El bien debe existir en un patrimonio ajeno al patrimonio del orden estatal que pretende expropiar, por cuestiones lógicas, y a su vez dicho bien debe encontrarse en una situación fáctica que lo torne útil para la sociedad con carácter de irremplazable a los fines de satisfacer una necesidad generalizada que sirve como causa jurídica suficiente.

Previo a la transferencia dominial, el instituto exige el pago de una indemnización que cubra el valor objetivo del bien, más los daños que tengan como fuente directa dicho cambio de titularidad, respondiendo a valores de justicia. El requisito es de carácter constitucional y la doctrina es unánime en sostener que la falta de pago de la indemnización, convierte la pretendida expropiación en una confiscación.

Por último se habla de un procedimiento específico ya que la expropiación misma, como institución autónoma perteneciente al Derecho Público, tiene un procedimiento especial regulado por el plexo normativo del orden estatal que pretenda

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



expropiar, siguiendo los principios Constitucionales establecidos, pero carente de principios procesales propios.

## ***Fundamento jurídico-político***

El fundamento jurídico del instituto bajo análisis ha sido cuestión controvertida en la doctrina, por lo que se han esbozado distintas teorías de acuerdo al fundamento jurídico que se otorgue a la propiedad individual y al Estado de derecho. Por exceder al objeto del presente, solo se reseñan las teorías más renombradas en la doctrina:

-Teoría de la colisión de derechos: Plantea la existencia de un conflicto de intereses entre el derecho público y el derecho privado, en el cual se le brinda supremacía al interés superior del primero, debiendo ceder el segundo en pos de la efectiva realización del bienestar general. El célebre jurista español Eduardo García de Enterría (2001) justifica el “poder de expropiar” en la presente teoría. En el orden nacional Marienhoff (1997, p. 138) remarca que la misma no es idónea para fundamentar la expropiación, pero sí para “*justificar y explicar el instituto*”.

-Teoría de las reservas: en contrario a la teoría anterior, plantea que no existe una colisión entre el interés de la sociedad y el interés individual, más bien en la historia el hombre aparece en comunidad, siendo parte como servidor de la misma, como “un instrumento”, luego se desprende de ella reafirmando su individualidad, y en un último estadio logra el equilibrio entre el interés de la comunidad y su propio interés, como ser individual. Plantean que la concepción de propiedad cambia de acuerdo al desarrollo del hombre en sociedad. Por lo que en principio ésta residía en

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



la comunidad, luego en el hombre, para finalmente encontrar su función en la sociedad, en una armonía de intereses.

- Teoría del dominio eminente: Fundamentalmente sostenida por el reconocido jurista alemán Mayer, para quien la potestad del estado de expropiarle bienes al particular reside en el *ius eminens* o derecho superior que tiene el príncipe respecto de los derechos de los demás, en virtud del cual puede quitar la propiedad cuando el interés general así lo requiera.

Este derecho debió mutar, junto con otros, para constituir el poder soberano del Estado moderno. Es así como el *dominium eminens*, o dominio eminente, del Estado sobre su territorio reside en la soberanía territorial, por lo cual este tiene legítimo derecho a adquirir de los particulares todos los bienes que posean dentro de su territorio, siendo la indemnización una demostración de benevolencia del Estado con el expropiado.-

Esta teoría de origen feudal adolece de deficiencias claramente objetables. En primer lugar no resulta aplicable para expropiar cosas muebles o bienes inmateriales (como derechos intelectuales, patentes, etc.). En segundo lugar, se indemniza al propietario no por un acto de benevolencia, sino porque el principio de Ulpiano de justicia lo exige. Por último, el estado no tiene un legítimo derecho a expropiar, sino que expropia para la realización de un legítimo interés comunal, y es el resultado esperado (un beneficio a la comunidad) aquello por lo que la comunidad le delega la potestad expropiatoria –entre otras potestades -.



En un primer momento, la C.S.J.N., a través de su jurisprudencia, se había expresado en coincidencia con la doctrina del dominio eminente<sup>10</sup>.

- Teoría de los fines del Estado: al referirse a la misma, gran parte de la doctrina nacional remite a las expresiones del jurista Rafael Bielsa (1965, p. 441 y ss). Este autor plantea que la expropiación es un instituto que se funda y justifica en los fines mismos del Estado, planteando la innecesariedad de recurrir a la teoría del dominio eminente. La misma se basa en una “*facultad de legislación, jurisdicción y policía, que se ejerce con el fin de promover la prosperidad del Estado*”.

Asimismo, plantea que la institución siempre reconoció la necesidad de brindar “*limitaciones explícitas*” (justa indemnización, declaración de ley, necesidad pública, etc.), y que si bien fueron variando en el tiempo, desde los orígenes de la institución tutelaron el derecho de propiedad del particular. Al contrario, bajo el dominio eminente del príncipe, dichas limitaciones no revestirían tal carácter, sino que eran una forma de congraciarse con el particular, perdiendo éste todo derecho “*oponible contra aquél*”.

### ***Naturaleza Jurídica***

Al igual que el fundamento, la naturaleza jurídica de la expropiación ha sido objeto de controversia en la doctrina. Básicamente, existen tres teorías de pautas claramente diferenciables: aquéllas que plantean que el instituto tiene naturaleza íntegramente de Derecho Privado; las que plantean que la expropiación responde a

---

<sup>10</sup> C.S.J.N. Fallos 104:247 “Nicolás Arias María C/ Provincia de Salta s/ Expropiación”; 256:232 “Nación Argentina c/ S.A. Ferrocarriles y Elevadores Depietri s/ Expropiación”.

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



una naturaleza jurídica de Derecho Público; y por último, aquellas que señalan una naturaleza jurídica de carácter mixto.

- Teorías de Derecho Privado o Civilistas: en la actualidad la doctrina es unánime al sostener que la expropiación se trata de una institución de Derecho Público, sin embargo, y por cuestiones histórico-metodológicas, resulta de utilidad para una mejor comprensión hacer hincapié en el desarrollo de las teorías civilistas.

Fundamentalmente, esta corriente doctrinaria encuentra la naturaleza jurídica de la expropiación en una compraventa forzosa, esto se debe a un pensamiento histórico donde sólo se concebía el traspaso de la propiedad de acuerdo a las normas del derecho civil.

Siguiendo a las teorías civilistas imperantes en la época, el Código Civil incluye la institución en aquellos casos de compraventa forzosa (artículo 1324 inciso 1º). Basta con solo la lectura de la nota al artículo mencionado para corroborar lo expuesto.

Como se presenta, dicha calificación pertenece a un pensamiento histórico que no tiene cabida en la doctrina moderna.

Lorenzetti (2009) y Borda (1999) claramente sostienen que el supuesto contemplado en el Art. 1324 debe ser disciplinado por el Derecho Administrativo y no por el Código Civil, al no constituir un supuesto de contrato de compraventa.

Marienhoff (1997) expresa que en nuestro ordenamiento la institución no es concebible como de derecho privado atento que legislar sobre expropiación no es una facultad delegada por las Provincias a la Nación, por lo cual el Congreso no posee

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



facultades legislativas para dictar una ley general de expropiación que haya de regir uniformemente en todo el país y que las provincias tuvieran que aplicar.

- Teorías de carácter mixto: Sus sostenedores, defienden que nos encontramos frente a una institución híbrida que se nutre tanto del derecho público como del derecho privado. Dividen al instituto en dos etapas: la primera es aquella donde se declara la utilidad pública mediante la sanción de una ley, lo cual no significa un acto legislativo, sino que sólo es eso, un acto que califica un bien (Bielsa, 1965, p. 449). El procedimiento de expropiación, entendido como segunda etapa, pertenece al derecho privado, atento a que en dicho procedimiento se dispone de la propiedad, y esto no es competencia de los tribunales administrativos; necesariamente debe realizarse en el fuero civil.

En este orden Bielsa, fundamental sostenedor de esta doctrina en el ámbito nacional, refutando las teorías publicistas expresa: *“Lo que induce a algunos a considerar que la expropiación es institución de derecho público es el procedimiento establecido en una ley especial, como otras similares de derecho administrativo en diversas materias, y el régimen jurisdiccional. Pero este procedimiento o régimen es lo formal de la expropiación. Lo esencial o fundamental (...) es la garantía del derecho de propiedad (...), lo que explica también su ubicación en el título de las declaraciones, derechos y garantías de la Constitución Nacional.”* (Au. Cit., 1965, p. 429).

Por su parte Laquis, quien también favorece esta corriente de pensamiento, expresa: *“Tanto en la doctrina como en la jurisprudencia prevalece el criterio de que se trata de una materia de derecho público (...) extensión que desde el punto de vista*



# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



*que expondremos, es posible de una reserva, que estimamos es sustentable, pues se basa en el hecho de la existencia de un aspecto patrimonial, que corresponde al derecho privado, y, por consiguiente, se estaría en presencia de una institución de carácter mixto” (Aut. Cit. 1983, p. 412).*

- Teorías Publicistas o de Derecho Público: actualmente es la teoría más aceptada en la doctrina, es también la sostenida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>11</sup>, es la que propician la mayoría de los Tribunales y Cortes Superiores de Provincias, y además es la más acertada respecto a la naturaleza del instituto, sin perjuicio de las implicancias prácticas que se expondrán más adelante y que pueden resultar en falta de tutela efectiva para el administrado.

Plantean que toda la institución pertenece al Derecho Público, por cuanto la calificación de utilidad pública por ley y previa indemnización son dos derechos constitucionales que forman un complejo jurídico único.

La C.S.J.N. ha sostenido que *“Cabe, ante todo, reiterar que la expropiación no configura una compraventa y la suma que por el bien expropiado se paga no tiene el carácter jurídico de precio (...) El instituto expropiatorio pertenece totalmente al derecho público, incluida la etapa concerniente al régimen de las indemnizaciones”* (Fallos 241:73).

Marienhoff (1997) realiza una sistematización de los argumentos que avalan la naturaleza de derecho público de la expropiación, la que trataremos de resumir de la siguiente manera:

---

<sup>11</sup> Fallos 238:335; 247:287; 252:312; 256:233; 241:73



1° El instituto se basa en “un acto de poder que, por su naturaleza misma, pertenece esencialmente al derecho público”.

2° El Estado no realiza ningún contrato con el administrado, hace uso de la potestad que se le confiere para lograr los fines con los que fue creado, es decir, procurar el bienestar general de la sociedad.

3° El expropiado adquiere un derecho público subjetivo, atento a la situación jurídica subjetiva de la que es parte, y que deriva en la justa indemnización como la justa forma jurídica de efectivizar la responsabilidad del Estado por acto lícito.

4° El derecho de propiedad, al igual que la potestad expropiatoria, surgen de la Carta Magna; no del derecho privado.

5° En caso de intereses controvertidos entre quien expropia y quien es expropiado, se debe concurrir al tribunal con competencia en materia contencioso administrativo.

Fiorini (1968), Borda (1999), Lorenzetti (2009), Dillon (2009) Marienhoff (1997), Marina Mariani de Vidal (2004), Kiper (2009), Cassagne (2002), Altamira Gigena (2005), entre otros, sostienen la tesis publicista, por ser la más adecuada a la naturaleza jurídica de la expropiación.

Por último, resulta de gran utilidad y relevancia tener presente lo expresado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>12</sup>: *“La circunstancia de que el instituto de la expropiación se desenvuelva en el ámbito del derecho administrativo, no impide la aplicación subsidiaria –cuando sea pertinente– de normas del derecho civil.”*

---

<sup>12</sup> C.S.J.N. Vialco S.A. c/ Provincia del Chubut. Fallos 308:1095

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



## *Caracteres, Diferencias y Autonomía*

A los efectos de determinarse como una institución autónoma, es necesario poner de resalto los caracteres que patentan a esta institución y la diferencian de otras instituciones de derecho público.

Como primer rasgo, encontramos que se trata de una institución íntegramente de derecho público, como ya se abordó en detalle al referirse a la naturaleza jurídica de la institución.

En palabras de Marienhoff (1997, p. 167): *“No es potencial sino actual, no puede expropiarse para el futuro...”*. La utilidad pública debe existir al momento de sancionar la ley que la califica, caso contrario no existiría causa para tal acto. Dicha causa debe ser actual, es decir que los bienes deben ser idóneas para satisfacer la utilidad pública mas allá de que no se individualicen, o que se mencionen de forma genérica, en la ley que los declara de utilidad pública. La conducta contraria del estado, podría ser tildada de conducta especulativa, lo cual se contradice con la finalidad del instituto y las garantías y derechos reconocidos en la Constitución Nacional.

El acto expropiatorio es un acto jurídico unilateral donde no tiene cabida la voluntad del particular. La sociedad ha delegado en el Estado el poder administrador de la cosa pública, el poder de representación y la facultad jurisdiccional, a través de los distintos poderes del estado, de lo que se deriva que la facultad de declarar la utilidad pública de un bien corresponde al estado sin necesidad de la voluntad del expropiado. Así lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia de la Nación: *“La expropiación es un acto unilateral de poder de la autoridad expropiante por el cual*

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



*ésta adquiere la propiedad del bien declarado de utilidad pública sin el concurso de la voluntad del expropiado y sin otro presupuesto legal que el pago de la indemnización debida por el desapropio.”<sup>13</sup>.*

Por lo expuesto se entiende que el Estado no ejerce la titularidad de un derecho a expropiar, sino que hace uso de una potestad.

En rigor de que la expropiación persigue una transferencia del derecho real de dominio, la acción tiene carácter real, con todas las implicancias que ello acarrea.

Se considera que es un procedimiento extraordinario y de excepción; así lo expresa Marienhoff y la C.S.J.N.<sup>14</sup> Indefectiblemente, en un Estado de derecho que garantiza la inviolabilidad de la propiedad privada, cualquier limitación impuesta a la misma debe de superar lo estrictamente ordinario. Asimismo, el procedimiento es excepcional, porque el Estado en salvaguarda de la justicia (según el principio Ulpiano que la reconoce), debe recurrir a este instituto luego de haber tentado satisfacer la utilidad pública por otros medios o institutos (Cesión amistosa, contrato administrativo, licitación pública, etc.) menos gravosos, que no derivan en el menoscabo al derecho de disponer de la propiedad que acarrea la expropiación por causa de utilidad pública.-

En referencia a las diferencias con otras figuras podemos decir que:

---

<sup>13</sup> C.S.J.N. “*Trans American Aeronautical Corp. c/ Dirección General Impositiva*” Fallos 308:2359

<sup>14</sup> Expresa el citado autor: “*La expropiación constituye un procedimiento extraordinario y de excepción. Por lo tanto, aparte de que sólo ha de recurrirse a ella para satisfacer fines de `utilidad pública, stricto sensu, no debe empleársela cuando la respectiva necesidad o utilidad pública puede satisfacerse imponiendo una servidumbre, por ejemplo.*” (1997, Pág. 129).-

En sentido concordante la C.S.J.N. expresa: “*La expropiación, instituida por el poder constituyente con el carácter de procedimiento extraordinario, tiende a posibilitar el logro de fines de utilidad pública o de mejoramiento social.*” (Nación c/ Ferrario, Jorge J. 01/01/61 Fallos 251: 246).

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



- Se diferencia de la Ocupación Temporánea atento que en ésta no existe transferencia del dominio del bien, sólo se entrega la posesión de éste con carácter temporal, por plazo que no debe superar los dos años.

- Se diferencia con la Servidumbre Administrativa en tanto la expropiación afecta el carácter de perpetuidad del derecho de dominio, teniendo como resultado la pérdida de éste; las servidumbres afectan el carácter de exclusividad del mismo derecho y no acarrear la pérdida del dominio.

- Con la Confiscación, se diferencia en tanto ésta reviste el carácter de sanción, es propiamente una pena que no acarrea indemnización alguna, por el contrario, la expropiación no es una pena y conlleva el deber previo del Estado de resarcir.

- Por su parte la requisición se trata de un procedimiento especial y de urgencia mediante el cual se satisface la necesidad pública, a diferencia de la expropiación que se trata de un procedimiento especial pero no de emergencia. En ningún caso la requisición puede tener como objeto cosas inmuebles, a diferencia de la expropiación.

## ***Garantías***

Nuestra Constitución Nacional en su artículo 17 garantiza al particular que solo podrá ser privado de su propiedad por sentencia fundada en ley, y que la expropiación por causa de utilidad pública deberá ser fundada en ley y previamente indemnizada.



De esta manera nuestra carta magna brinda los dos requisitos de legalidad más importantes del instituto que sirven como garantía contra despojos arbitrarios, estos son la calificación de la utilidad pública por ley y una previa indemnización.

Se adelanta, que a la vez de cumplir la función de un garantía constitucional frente a la posibilidad de un actuar ilícito por parte del estado, ambos se erigen como elementos de la relación expropiatoria, los cuales serán abordados en el capítulo siguiente.

### **La calificación de utilidad pública por ley**

Como primera garantía, de orden constitucional, nos encontramos con la necesidad de calificación de utilidad pública por ley. Esta garantía funciona como límite al poder estatal, por cuanto solo podrá ejercer la potestad expropiatoria en caso de que efectivamente exista causa de utilidad pública y que la misma sea sometida a revisión dentro de un proceso legislativo que la califique como tal.

En principios se deben diferenciar dos cuestiones principales: por un lado se tiene que analizar el alcance y significatividad del concepto jurídico indeterminado utilidad pública; por el otro, resulta necesario delimitar los extremos que conlleva la exigida calificación por ley.

#### *De la utilidad pública*

De acuerdo a la teoría germánica sobre conceptos jurídicos indeterminados, la “*utilidad pública*” implica un juicio de valor de carácter político al cual la ley no demarca sus alcances. Es por esto que opera como un límite a la discrecionalidad del Estado para establecer que determinado bien es idóneo para satisfacer una necesidad

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



generalizada que se traduce en bien común. Asimismo representa una garantía para la protección del derecho de propiedad del sujeto expropiado.

Marienhoff, en el mismo orden, sostiene que se trata de un concepto no uniforme que puede variar de acuerdo a las circunstancias de “...lugar, época y ordenamiento jurídico...”, afirmando que es un concepto circunstancial. Continúa expresando: “*Son innumerables los supuestos que pueden concretar la `utilidad pública´ requerida para que proceda la expropiación... Las exigencias y los gustos de la sociedad son tan múltiples y varios, que es imposible definirlos*”.<sup>15</sup>

Por su parte, R. Bielsa expresa que “... *la utilidad pública es, desde luego, un concepto siempre relativo, que varía como las condiciones económicas, políticas y sociales de la sociedad a que se lo refiera; así es como, prescindiendo de toda definición, la determinación de utilidad pública implica siempre para el legislador el examen de una compleja cuestión circunstancial*”.<sup>16</sup>

En este orden, y propiciando la investigación histórica, el Procurador General de la Nación, Dr. Eduardo Costa, en *Municipalidad de la Capital c/ Isabel A. de Elortondo*<sup>17</sup>, expresó: “...*ni los profesores de derecho, ni las Cortes de justicia han acertado a encerrar en una fórmula concreta, qué es lo que debe entenderse por utilidad pública (...)* En la imposibilidad de definirlo, la ley por prolija que fuera, y puesto que en alguno debía ser depositada esa misión, ha debido serlo en el poder que, por la naturaleza de sus funciones y la renovación periódica de su mandato, está en más inmediato contacto con el pueblo, puede apreciar mejor sus consecuencias y sus necesidades. Esta conclusión es por sí tan evidente que no necesita ser

<sup>15</sup> Aut. Cit. Año 1997, p, 179

<sup>16</sup> Aut. Cit. Año 1965 p, 454 donde cita al Dr. González Calderón.

<sup>17</sup> Dictamen del Procurador General de la Nación del 12 de Noviembre de 1886. C.S.J.N. Fallos 33:162

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



*demostrada; de manera que si la materia de expropiación puede dar lugar a cuestiones delicadas y de difícil solución, nadie pone por un momento en duda que la facultad de expropiar es esencialmente política y exclusiva del poder legislativo”.*

De lo expuesto se desprende que la utilidad pública requerida por el artículo 17 de la Constitución Nacional representa, en primer momento, una garantía para el derecho de propiedad del expropiado, a su vez este concepto sirve de causa eficiente al acto legislativo que dará lugar a la expropiación.

Como garantía asegura al particular que su derecho no se vea menoscabado sino es por causa de utilidad pública, lo que conlleva la obligación de restituir el bien al particular en caso de que desaparezca la causa y que este así lo requiera del sujeto expropiante. También le garantiza al particular la protección de su derecho ante situaciones en que se intenta la expropiación de un bien que no sirve a la utilidad pública.

En la doctrina, y como bien enseña Marienhoff (1997, p. 187), encontramos distintas locuciones, que con su particular alcance terminológico, es necesario apuntar a los fines didácticos, puesto que en la generalidad son utilizados como sinónimos. Si bien siempre se pretende señalar que la *causa expropiandi* trasvasa el interés del particular, se han utilizado, entre otras, las siguientes expresiones:

- Necesidad Pública: como se expuso en los antecedentes históricos, fue la Declaración de los Derechos del Hombre y de Ciudadano de 1789 donde se utilizó dicha locución. Actualmente la doctrina desestima el uso del concepto por ser más limitado que el de utilidad pública.





Según el diccionario de la Real Academia Española, vigésima segunda edición, necesidad es locución adjetiva dicha de una cosa de la que no se puede prescindir; en tanto, lo útil es aquello que trae o produce provecho, comodidad, fruto o interés.

De aquí derivamos que la necesidad pública como causa de la expropiación implica la existencia de un objeto del cual el estado no puede prescindir para cumplir sus fines de bien común, siendo que algo útil al bien común es aquello que deviene provechoso por mas que no exista la imperiosidad por adquirirlo.

- Uso público
- Utilidad Pública
- Utilidad Social
- Interés general
- Interés social
- Interés público
- Perfeccionamiento social

Sin perjuicio del valor que puede adquirir cada una de estas expresiones, al encontrarnos con un concepto de carácter indeterminado en su alcance, cualquier locución que haga referencia a la *causa expropiandi* sirve perfectamente como sinónimo, y si bien se ha buscado limitar el instituto mediante la etimología de cada palabra, los verdaderos límites que se imponen son el de la legalidad y la razonabilidad. En este orden, parafraseando lo expuesto por Marienhoff (1997) -si

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



bien se dice lo obvio- cualquier bien, en una época y lugar determinado, puede revestir el carácter de públicamente útil, y en otro momento y lugar no.

## *De la calificación por ley*

Al disponer la necesidad de calificación por ley, el artículo 17 de la Constitución Nacional delega en el poder legislativo, con carácter exclusivo y excluyente, la atribución de apreciar que bienes resultan de utilidad pública. Esta atribución no podrá ser relegada ni al poder ejecutivo ni al poder judicial.

Por otro lado, atento que la propiedad no puede ser privada sino media sentencia fundada en ley, la calificación llevada a cabo por el poder legislativo no implica transferencia de dominio.

La sanción de la ley que declara la utilidad pública debe respetar el procedimiento establecido por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes<sup>18</sup>. Y como explica Marienhoff *“No importando el acto de calificación de utilidad pública un acto institucional, sino un acto de gobierno, va de suyo que nada obsta a su enjuiciamiento e impugnación ante la justicia”* (Au. Cit. 1997, p. 202)”.

Asimismo, no será necesario que se individualicen los bienes que serán objeto de la expropiación, bastando que se determine la necesidad de expropiarlos y la razón para que se los expropia. Como lo expresa R. Bielsa: *“La calificación legal de utilidad pública no implica determinar en ley especial cada bien afectado o cada obra referida a la expropiación. Basta, para salvar el principio de inviolabilidad de la*

---

<sup>18</sup> Si el orden de gobierno que expropia es el de la Nación. Para el caso de las provincias, se deberá respetar el procedimiento de sanción de leyes de la constitución provincial que corresponda.

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



*propiedad y la autorización legal para expropiar, que la respectiva ley nacional o provincial haya calificado los bienes de cuya utilidad se trata... Pero en todo caso es necesario una decisión administrativa que determine el bien a expropiarse, pues la ley sólo afecta a la expropiación.” (Au. Cit. 1965, p. 460).*

Por último, y solo por excepción, la facultad de calificar de utilidad pública un bien, o un conjunto de ellos, puede ser ejercida por los gobiernos de facto mediante la sanción de decretos-ley. Asimismo, aquellos casos en que se encuentre intervenido el poder legislativo y el poder ejecutivo de una provincia, el interventor podrá realizar la calificación. Bielsa expresa que “...el gobierno de este tipo, en cuanto a gobierno, no se limita a ejercer atribuciones de Poder ejecutor, si en su plan y sus proclamas se obliga a asegurar la continuidad de la acción del Estado y de la sociedad a él referida” (Au. Cit. 1965, p. 459).

## **Indemnización**

Además de ser elemento integrante del instituto, la indemnización – con sus especiales alcances y características – es un requisito de legalidad indispensable e insustituible. Lo expuesto encuentra sustento en la Constitución Nacional misma, en cuanto dispone el principio de inviolabilidad de la propiedad, somete a la expropiación al requisito de ser previamente indemnizada y prescribe la abolición de la confiscación (Artículo 17).

No es posible concebir la expropiación sin indemnización previa. Al respecto Marienhoff expresa: “Una expropiación sin indemnización, o sin adecuada indemnización, no es otra cosa que una confiscación: de ahí su antijuridicidad” y en

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



la nota a la cita, expresa *“Por eso en cierta oportunidad consideré inadmisibile la resolución de un juez de 1º instancia – cuya sentencia fue revocada – quien, alegando que los bienes habían sido suficientemente amortizados, hizo lugar a la expropiación, pero sin indemnización alguna. Sostuve que semejante criterio es inconcebible en un Estado de derecho, donde existe una Constitución que declara inviolable el derecho de propiedad. Una expropiación sin indemnización, agregué no es expropiación: es un despojo o una confiscación. En otras palabras: jurídicamente constituye un acto ilícito; desde el punto de vista lógico constituye una aberración o contrasentido; desde el punto de vista ético configura un acto vergonzoso que perfila al escándalo jurídico”* (Au. Cit., 1997, p. 243 y nota 375).

*“Uno de los pilares donde, ciertamente, se asienta la solidez del edificio de una ley expropiatoria es el relativo a la indemnización, pues de los criterios y procedimientos establecidos para arribar a su determinación y pago hacen a la efectividad y justicia del sistema”* (Cassagne, 1996, p. 605).

Asimismo, la exigencia de una indemnización previa, opera como máxima garantía que le otorga la Constitución Nacional, al particular, por la cual – como ya se ha sostenido – si un bien de su propiedad deviene útil a la sociedad y al cumplimiento de los fines del estado, se garantiza la incolumidad de su patrimonio, debiendo quedar este último de la misma manera en que se encontraba antes de la aplicación del instituto.

Es el principio Ulpiano de justicia consagrado en el derecho romano, el que así lo exige. *Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi* (“Justicia es la constante y perpetua voluntad de conceder a cada uno su derecho”).

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



La jurisprudencia, refiriéndose a la expropiación según el artículo 17 de la Constitución Nacional, ha expresado: “2) *La aludida norma consagra la inviolabilidad del derecho de propiedad y, al propio tiempo prescribe el régimen garantístico de este derecho fundamental, asentado en el reconocimiento de cuatro principios esenciales: a) la privación de la propiedad sólo opera en virtud de sentencia, b) se requiere el dictado de una ley declarativa de la utilidad pública como fundamento de la sentencia, c) el sacrificio patrimonial implica indemnización y d) la indemnización ha de ser previa, justa, integral, actual y pronta. (...) 4 – El requisito de la ‘indemnización previa’ no constituye una acreencia librada a las leyes ordinarias, sino una garantía constitucional, indisolublemente ligada a la prohibición de la confiscación de bienes consagrada en el derecho argentino y a la protección del expropiado, acordes con el régimen del estado de derecho de nuestra nación*”<sup>19</sup>.

*“Tal es la tésis de este recaudo: otorgar legitimidad al acto expropiatorio que de lo contrario importaría una confiscación...”*<sup>20</sup>.

En la doctrina, una de las principales cuestiones de estudio del instituto es la indemnización, su naturaleza jurídica, características, principios y rubros indemnizables. Lo mismo sucede en la Jurisprudencia, pues – generalmente – la casuística judicial se refiere a la delimitación de los alcances de la garantía constitucional y la justipreciación del *quantum* de la indemnización.

---

<sup>19</sup> C. N. Com., Sala C, in re “compañía azucarera tucumana s/quiebra s/ incidente de ejecución de sentencia”, del 17/09/00

<sup>20</sup> C. N. Com., Sala A, Industrias Ganaderas INGA SAICI y F s/ Quiebra, 27/09/2010



*- Naturaleza Jurídica:*

Esta debe referirse a tres aspectos (Marienhoff, 1997), que dependerán de acuerdo a las distintas teorías expuestas sobre la naturaleza jurídica del instituto. Así aquellos que se orientaban a las teorías civilistas o mixtas plantean que la indemnización es perteneciente al derecho privado con las consecuencias que ello conlleva. Recuérdese que las teorías civilistas le daban naturaleza de contrato de compra-venta forzoso al instituto, con lo cual la indemnización era el precio que se pagaba por el objeto vendido; y que las tesis mixtas dividían el procedimiento expropiatorio en dos etapas, de las cuales la primera pertenecía al derecho público y se refería al momento de la calificación legislativa del objeto de la expropiación, proyectándose a una segunda etapa regulada por la normativa y principios del derecho privado.-

Aquellos que son partidarios de las tesis publicistas, plantean que la indemnización es de carácter público, y que se diferencia de la indemnización de carácter civil por no ser precio atento a la inexistencia de contrato de compra-venta forzado, como se pretendía antiguamente, entre el estado y el expropiado. Asimismo Marienhoff (1997, p. 244 y s.s.) explica que, la obligación de indemnizar previamente el acto coactivo del estado, se trata de una obligación de valor, por lo que escapa al principio nominalista del artículo 619 del Código Civil.

Como ya se adelantó en esta posición se enrola – actualmente – la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para quien si bien el instituto se nutre de la normativa civil, se desarrolla íntegramente en el ámbito del derecho público.

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



*“La naturaleza pública que, en nuestro ordenamiento, reviste la indemnización se desprende claramente de un análisis básico del precepto que prescribe que la privación de la propiedad debe ser ‘previamente indemnizada’ (Art. 17, Const. Nac.). Esta prescripción, que se revela como un corolario imperativo (aun cuando el constituyente pudo haber establecido un sistema distinto) del principio de la inviolabilidad de la propiedad, viene a configurar uno de los presupuestos esenciales de la legitimidad del ejercicio de la potestad expropiatoria, cuyo incumplimiento impide el perfeccionamiento de la expropiación”.* (Cassagne, 1996, p. 607).

## *- Caracteres y Principios:*

La indemnización debe ser justa, previa, actual, integral, única y en dinero en efectivo. Principios y características se exponen en conjunto por no encontrar diferencias que justifiquen su análisis por separado, puesto que para el estudio del instituto (es decir a los fines didácticos) se los analiza como características propias de la indemnización expropiatoria, pero durante el procedimiento expropiatorio, se tratan de principios fundamentales que rigen la cuantificación y la debida integración de la misma, haciendo posible la transferencia de la propiedad.

El incumplimiento por parte del estado de los principios que se enuncian para la indemnización (de acuerdo a lo expuesto) “transforman” – si se permite el uso del término – a la expropiación en un confiscación o un despojo, por lo cual nos encontraríamos ante un actuar ilegítimo del estado, vejatorio a la Constitución Nacional.

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



El carácter de justa lo encontramos en el artículo 2511, y si bien la institución es de naturaleza pública, ya se ha expuesto que en determinadas circunstancias echa mano del derecho privado. De todas formas, y como lo explica Walter Villegas, “La única interpretación razonable es que los convencionales argentinos estimaron redundante el calificativo de justo, ya que al utilizar la palabra <<indemnización>> - más extensa y comprensiva que compensación y precio-, sin limitarla en su contenido, asentaron un concepto amplio que envuelve todos los perjuicios y daños – y con mayor razón el precio del bien -, dando a la contraprestación del expropiante una calidad verdaderamente justa.” (Villegas W., 1939, p. 99).

El principio de justicia que debe caracterizar a la indemnización se traduce en el mantenimiento de la indemnidad del patrimonio del sujeto expropiado, recayendo en el estado la responsabilidad por todo menoscabo que, teniendo como origen directo e inmediato la expropiación, resulte al expropiado.

Debe existir una relación de equivalencia entre el patrimonio del expropiado antes y luego de la expropiación, cual no puede verse disminuido ni ilícitamente enriquecido por el procedimiento expropiatorio. Dicha relación de equivalencia no solo opera como una garantía para el particular, sino que también impone un límite al resarcimiento que este pretenda durante el juicio expropiatorio.

Marienhoff ha considerado que debe existir una “rigurosa equivalencia de valores entre el objeto expropiado y el monto de la indemnización”, que la falta de dicha equivalencia hace injusta a la expropiación, que el carácter de justa de la indemnización constituye una garantía constitucionalmente innominada, y que una



# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



indemnización injusta “será nada más que una confiscación o un despojo”. (1997, p. 277/ 280).

De forma complementaria al carácter de justa de la indemnización, esta debe ser actual, integral y única.

- *Actual:*

La indemnización resarcitoria de la expropiación debe ser considerada de acuerdo al valor actual del bien expropiado, no interesando el valor que, históricamente, ha pagado el sujeto expropiado por el bien, las variaciones o fluctuaciones de mercado que tuvieren incidencia en el precio del bien antes de procedimiento expropiatorio, el valor que el bien podría haber adquirido en el mercado. Es la privación de la propiedad lo que se indemniza, en conjunto con los daños y perjuicios directos e inmediatos de ésta, y es – precisamente – en el momento en que se transfiere la propiedad del objeto cuando se debe estimar su valor y demás rubros indemnizables. Ese momento es el que representa la actualidad de la indemnización.

Imaginemos el supuesto en que el Estado requiere un bien X que se encuentra en propiedad del sujeto A por causa de utilidad pública. El Estado en cumplimiento del requisito constitucional califica por ley dicha utilidad pública, pero promueve el juicio expropiatorio un año después de promulgada dicha ley. Durante dicho lapso, el valor de X puede verse incrementado o disminuido de acuerdo a las reglas de oferta y demanda de mercado, también puede ser devaluada la moneda aumentando el valor de dicho bien, incluso situaciones de desastres naturales que hacen que el valor del bien disminuya. No corresponde, y por resultar injusto, que el sujeto expropiado deba

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



soportar aquellas alteraciones en el precio, ya que recae en manos del estado la carga del inicio de la acción tendiente a la expropiación.

Hay que destacar que cuando nos referimos al carácter actual de la indemnización, se hace referencia, entre otras cosas, al momento en que se debe considerar debida la indemnización el que no es otro que aquel en que el sujeto expropiante toma posesión del bien objeto de la expropiación. La opinión de la doctrina es controvertida, incluso la Corte Suprema de Justicia ha ido evolucionando en su jurisprudencia hasta arribar a esta tesitura.

- *Integral:*

Asimismo, la indemnización debe integrar todos los importes resultantes del valor actual del bien como de los daños y perjuicios directos e inmediatos que deriven del acto expropiatorio, no pudiendo ser alcanzada como hecho imponible de impuesto alguno o, como las llama Marienhoff, “deducciones improcedentes”.

Solamente la conjunción de los rubros indemnizatorios que más adelante se expondrán, harán de la indemnización, una indemnización íntegra.-

*“La indemnización será íntegra cuando ella trasunte efectivamente un equilibrio de valores entre el bien objeto de la expropiación y lo que en definitiva recibirá el expropiado por la privación de dicho bien”* (Marienhoff, 1997, p. 281).

Por otro lado, la indemnización debe ser única, no admitiendo – en principio – pagos parciales, caso contrario nos encontraríamos frente a otro caso de injusticia y de abuso del poder público, por cuanto el estado podría utilizar esta forma de obtener

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



bienes como medio de financiación en desmedro del derecho de propiedad del expropiado.

Es la norma del artículo 12 de la Ley de Expropiaciones la que consagra la regla del pago de la indemnización en dinero en efectivo. Dicha norma no viene sino a brindar un cumplimiento más riguroso de las garantías contenidas en la Constitución Nacional y expresa: *“Artículo 12: La indemnización se pagará en dinero efectivo, salvo conformidad del expropiado para que dicho pago se efectúe en otra especie de valor.”*

Dicha garantía protege la incolumidad del patrimonio del expropiado. El dinero, que actúa como medida de valor de todos los bienes, es el instrumento legal de intercambio por excelencia dentro de una sociedad. Es el mismo estado quien impone la utilización del dinero como unidad de medida del contenido patrimonial de los bienes, por lo que no sería concebible que, ante la reticencia del expropiado, pretendiera medir el valor económico de los bienes objeto de la expropiación en otra cosa que no sea dinero.

Marienhoff expresa que *“Se explica que dicha indemnización deba ser pagada en dinero efectivo, porque la expropiación apareja para el expropiante la “obligación” de indemnizar, lo que ha de efectuarse en dinero (moneda), ya que sólo éste, por principio, extingue las obligaciones con fuerza de pago.”* (1997, p. 318)

No se coincide con el mencionado autor en tanto las obligaciones se extinguen por el pago, la novación, la compensación, la transacción, la confusión, la renuncia, la remisión de deuda y la imposibilidad de pago; como bien prescribe el artículo 724 del Código Civil. Como se ha expresado, la carga que tiene el estado de indemnizar la

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



expropiación mediante pago en dinero efectivo deriva del principio de justicia mencionado *ut – supra*. Asimismo, y también en coincidencia con lo expuesto, el objeto que tiene la expropiación siempre debe de ser – en principio – de carácter disponible para el particular y que se encuentre dentro de su propiedad, por lo que este puede aceptar aquello que le convenga, siendo la voluntad de las partes superior en este ámbito.



### **Capítulo III: La relación expropiatoria**

Como se ha expuesto en el capítulo anterior, para expropiar un bien el estado ejerce la potestad expropiatoria. Por el ejercicio de esta facultad, se vincula a sujetos de derecho y produce efectos jurídicos. A esta relación intersubjetiva que liga el sujeto expropiante con el sujeto expropiado, en virtud de una ley especial, por ejercicio de la potestad expropiatoria, y con la finalidad de obtener un bien determinado, se le llama relación expropiatoria.

Como en toda relación jurídica, posee tres elementos típicos (sujetos, objeto y causa), pero atento a su especial desarrollo en esta relación se coligen otros elementos. Estos elementos se analizan a continuación.

#### ***Elementos***

Profundizando en estos, en la doctrina se los ha llamado y clasificado de distintas maneras. Para Marienhoff (1997, p. 178) los elementos que se coligen en la relación expropiatoria son cinco y los clasifica en: a) calificación de utilidad pública; b) sujeto expropiante; c) sujeto expropiado; d) objeto expropiado; e) indemnización.

En su análisis, Cassagne (2007, p. 596/617) plantea la existencia, también de cinco elementos, y los clasifica en: a) calificación de utilidad pública; b) sujetos; c) objeto; d) indemnización; e) procedimiento.

Fiorini (1968), por su parte coincide con los elementos planteados por Marienhoff, pero agrega a los mismos un sexto elemento al que denomina procedimiento expropiatorio.



Se asiente la sistematización de estudio propuesta por Cassagne, por lo que en la presente obra se utilizara dicha clasificación. Se analizarán como elementos de la expropiación por causa de utilidad pública: a) La calificación de utilidad pública por Ley; b) sujetos de la relación expropiatoria; c) objeto expropiado; d) previa y justa indemnización y; e) procedimiento expropiatorio.

### **La calificación de utilidad pública por ley**

Como primer elemento nos encontramos con la calificación de utilidad pública por ley. Este elemento que también opera como una garantía de legalidad que requiere la Constitución Nacional para la procedencia de la expropiación por causa de utilidad pública, ha sido analizado en profundidad en el Capítulo 2<sup>21</sup>.

### **Sujetos de la relación expropiatoria**

La doctrina se encuentra, prácticamente unificada al respecto<sup>22</sup>, y plantea la existencia de dos sujetos en la relación expropiatoria: un sujeto activo expropiante, y un sujeto pasivo, o expropiado.

En este orden y continuando con las opiniones de dichos autores; Marienhoff expresa que sujeto activo es “...el que paga la indemnización...” y sujeto pasivo es “...el titular del bien objeto de la expropiación...”; para Cassagne y Bielsa, tanto

---

<sup>21</sup> El elemento ha sido objeto de un arduo análisis en el Subtitulo Garantías del Capítulo 2 de la presente obra, paginas 37 a 42.

<sup>22</sup> Marienhoff 1997, p. 204; Bielsa 1965, p. 468 y s.s.; Laquis 1983, p. 484; Cassagne 1996, p. 599/601

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



sujeto pasivo, como sujeto activo son aquellos que están mencionados en la Ley de Expropiación Artículos 2 y 3.

Al respecto, se formulan algunas aclaraciones. Sujeto expropiante no es aquel que paga la indemnización, en este instituto siempre es sujeto expropiante la Nación o una provincia determinada, solo en estos ordenes reside la potestad expropiatoria, pudiendo estos facultar a un Municipio o a la Ciudad Autónoma de Buenos aires para “actuar” como expropiantes, pero solo a los efectos de ejercer la acción de expropiación comprendida en el Título V de la Ley 21.499 Expropiaciones.

Por su parte sujeto pasivo de la relación expropiatoria no es otro que aquel en quien reside la titularidad dominial del bien objeto de la relación expropiatoria al momento en que fue declarado como de utilidad pública.

## *Sujeto Activo*

Expresa el artículo segundo de la Ley 21.499<sup>23</sup> que *“Podrá actuar como expropiante el Estado Nacional; también podrán actuar como tales la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, las entidades autárquicas nacionales y las empresas del Estado Nacional, en tanto estén expresamente facultadas para ello por sus respectivas leyes orgánicas o por leyes especiales.- Los particulares, sean personas de existencia visible o jurídicas, podrán actuar como expropiantes cuando estuvieren autorizados por la ley o por acto administrativo fundado en ley”*.

---

<sup>23</sup>[www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37292/norma.htm](http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37292/norma.htm) .  
En adelante se utilizará la expresión L.E.



En su primera parte el artículo enuncia la facultad constitucional que posee el estado Nacional de ejercer la potestad expropiatoria. A continuación el artículo faculta a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, las entidades autárquicas nacionales y las empresas del Estado Nacional a expropiar solo en caso que se encuentren autorizadas para tal acción por sus leyes orgánicas o por leyes especiales. Por último, expresa que las personas pueden actuar como expropiantes cuando hayan sido debidamente autorizadas por ley o por acto administrativo fundado en ley.

El artículo nada dice respecto de la facultad de expropiar que poseen las provincias en virtud que la misma “...se trata de un poder no delegado a la Nación...” (Marienhoff, 1997 p.205). Es decir, la potestad expropiatoria es una facultad concurrente entre la nación y las provincias, y solo podrá ser ejercida por los particulares, las entidades autárquicas nacionales o provinciales, las empresas del estado nacional o de las provincias o por los municipios, si media una delegación de la potestad por parte del estado nacional o provincial.

Ampliando, R. Bielsa ha expresado: “*La facultad de expropiar no deriva, en nuestro concepto, ni del dominio eminente ni del ejercicio del poder de policía, sino que se funda en la necesidad de realizar los fines del Estado (de ahí utilidad pública). Esos fines son realizados por el Estado “directa” o “indirectamente”... Pero sólo la Nación y las provincias... tienen constitucionalmente el derecho de calificar la utilidad pública... Las comunas –municipios-, los otros entes autárquicos y, a fortiori, los concesionarios ejercen el derecho de expropiar, por delegación legal los primeros, y en forma determinada por el estado o la provincia, en su caso, y solo por la causa expropiadora los segundos*” (Au. Cit. 1965, p. 469).



# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



El citado autor, realiza una distinción que aclara esta situación, diferencia entre el derecho a expropiar y la facultad de expropiar. El primero es el derecho que tiene el sujeto expropiante en relación al bien ya declarado de utilidad pública por el Congreso o una Legislatura. La facultad de expropiar reside en el Congreso o en la Legislatura provincial.

Marienhoff se expresa en coincidencia con esta postura expresando que “...la potestad constitucional para expropiar les compete tanto a la Nación como a las provincias, y siendo éstas (Nación y provincias) las únicas que en vuestro orden jurídico tienen las potestades legislativas originarias, va de suyo que los sujetos activos de la expropiación son, esencialmente, la Nación y las provincias. Se trata de una atribución de carácter estatal, propiamente dicha. Pero otros órganos públicos estatales menores también pueden expropiar, siempre y cuando cuenten con la pertinente autorización de la Nación o de las provincias, según los casos. Es lo que ocurre con las municipalidades y con las entidades autárquicas institucionales. (Au. Cit., 1997, p. 207 y ss).

En contrario, Cassagne, manifestó: “En definitiva, todas las personas mencionadas en el artículo 2º de L.E. pueden actuar, indistintamente como expropiantes y, a su vez, tener la calidad de beneficiarios” (Au. Cit. 2002, p. 601).<sup>24</sup>

Mediando la debida delegación de la potestad de expropiar, incluso hasta los particulares pueden ejercer el derecho a expropiar.

---

<sup>24</sup> En su obra, el citado autor se refiere a la Ley de Expropiaciones de la Nación Ley 21.499 utilizando la expresión L.E.



La Constitución Nacional en nada se opone a lo expuesto, está solo exige que la expropiación sea calificada por ley y previamente indemnizada. La doctrina es unánime.

Las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, Misiones, San Luis, Santa Fe y Salta, en sus respectivas leyes de expropiaciones<sup>25</sup>, han reservado el derecho a expropiar al poder provincial debiendo requerirse delegación especial para que otro sujeto distinto de su persona pueda expropiar.

En contrario las provincias de Catamarca, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Tucumán, han optado por una fórmula legal donde se le permite expropiar a las municipalidades y entidades autárquicas.

Córdoba y Río Negro, facultan a los municipios a expropiar dentro de sus jurisdicciones, debiendo ser declarada por el órgano deliberativo de dicho municipio la utilidad pública.

La fórmula legislativa más clara para referirse a los sujetos que pueden ejercer el derecho a expropiar dentro de su ámbito provincial, es la utilizada en la Ley 421 de la Provincia de Tierra del Fuego en su artículo segundo.<sup>26</sup>

- *Sujeto Pasivo*

---

<sup>25</sup> Ver ANEXO I.

<sup>26</sup> El mencionado artículo prescribe: *“La expropiación puede ser efectuada:*

*a) Por el Estado Provincial: la expropiación no podrá recaer sino sobre bienes ubicados dentro de la jurisdicción provincial;*

*b) por los municipios: exclusivamente sobre bienes ubicados dentro de sus respectivas jurisdicciones;*

*c) por las entidades públicas de carácter autárquico, provinciales o municipales, en tanto estén expresamente facultadas para ello por sus respectivas leyes orgánicas o por leyes especiales; y*

*d) los particulares, sean personas de existencia visible o jurídica, podrán actuar como expropiantes, cuando estuvieren autorizados por la ley o por acto administrativo fundado en ley.*

Cualquier persona puede ser expropiada, la ley es clara al respecto y expresa en el artículo 3: “La acción expropiatoria podrá promoverse contra cualquier clase de personas, de carácter público o privado”. Si bien la terminología utilizada es por demás redundante, no deja lugar a dudas su extensión.

Por lo demás no existe impedimento legal alguno que obste a la expropiación respecto de cualquier cualidad especial o derecho que pudiere recaer o poseer el expropiado.

No existen limitaciones respecto del sujeto expropiado, las limitaciones en la expropiación deben recaer sobre el objeto a expropiar, atento a que cuando se expropia se trata de procurar el bien común, por lo que cualquier sujeto de derecho debe tolerar ser expropiado cuando un bien de su propiedad sea calificado de utilidad pública por ley.

### **Objeto**

En el Título 3 - Artículos 4 al 9 -, con enunciaciones demasiado extensas, reiterativas y redundantes, le L.E. prescribe la normativa aplicable al objeto de la expropiación por causa de utilidad pública.

En el instituto, para infortunio del administrado, todos los bienes pueden ser objeto de la relación expropiatoria. Bien aclara la ley, “*cualquiera sea su naturaleza, pertenezcan al dominio público o privado, sean cosas o no*” (L.E. Artículo 4).

No obstante dicha amplitud, el mencionado artículo permite que sea objeto de la relación no solo aquellos bienes que sean necesarios (en sentido estricto) para

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



satisfacer la utilidad pública, sino aquellos que resulten convenientes a la utilidad pública. Se profundizará el análisis por el detrimento al derecho de propiedad del administrado que dicha expresión puede conllevar.

Utilizando un ejemplo se ilustra lo expuesto. Para satisfacer la utilidad pública el Estado Nacional requiere un conjunto de cosas muebles que se encuentran en el patrimonio de Pedro, quien adquirió las mismas con la finalidad de producir otros bienes a corto plazo. Los objetos fueron obtenidos de un proveedor internacional, y por razones de transporte, existe una espera de 180 días para reponer el stock. En este clásico ejemplo, tan simple de representar, es donde se encuentra indefenso el administrado con respecto al objeto de la relación expropiatoria. Por el carácter de excepción que tiene el instituto, si solo se utilizara –en la ley – la expresión “...necesarios para la satisfacción...”, el Estado debería demostrar la existencia de una necesidad de carácter tal que si éste debiera esperar el plazo necesario para que el distribuidor habitual de las cosas muebles reuniera stock suficiente, se vea frustrada la posibilidad de satisfacer la utilidad pública. Sin embargo, con la utilización de la expresión “...convenientes o necesarios...”, el Estado podrá expropiar esos bienes con la sola justificación de la existencia de utilidad pública.

*Prima facie*, se puede advertir como esta situación puede derivar en un perjuicio en el derecho de propiedad del administrado y que en muchos casos la expropiación carece de la justificación que, por justicia social, debería tener.

No existe en la L.E. limitación al objeto de la relación expropiatoria. Tampoco existe límite al objeto de la expropiación en la Constitución Nacional, por cuanto esta solo exige la calificación de utilidad pública por ley y previa indemnización. Por esta

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



razón se recurre al derecho privado, particularmente al concepto de propiedad para limitar el objeto de la relación expropiatoria a aquello que es jurídicamente posible. .

*“Todo aquello que tenga un valor patrimonial o económico, todo aquello que constitucionalmente integre el concepto de `propiedad`, teóricamente puede ser objeto de expropiación. La propia Constitución Nacional vincula la `expropiación` a la `propiedad`. En tanto se trate efectivamente de `propiedad`, ni la Constitución ni la ley establecen límite alguno a lo que pueda ser objeto de expropiación.” (Marienhoff, 1997, p. 211).-*

*“En principio, toda clase de situaciones jurídicas patrimoniales pueden incluirse en el contenido de la potestad expropiatoria. Una antigua y arraigada jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal así lo viene sosteniendo desde el caso `Bourdie, Pedro c/Municipalidad de la Capital`, donde interpretó el sentido que corresponde atribuir al derecho de propiedad en el sistema de la Constitución Nacional.” (Cassagne, 1996, p. 601).-*

*“Qué puede expropiarse. Todos los bienes que están en el patrimonio en cuanto la utilidad pública lo requiera puede ser expropiados...” (Bielsa, 1965, p. 472).-*

A lo expuesto, resulta meritorio realizar las siguientes salvedades:

- *¿Qué alcance tiene el término propiedad en la Constitución Nacional?*

La Corte Suprema de Justicia de la Nación expresa que: *“La propiedad (...) comprende (...) todos los intereses apreciables que un hombre pueda poseer fuera de si mismo, fuera de su vida y de su libertad. Todo derecho que tenga un valor*

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



*reconocido como tal por la ley... a condición de que su titular disponga de una acción contra cualquiera que intente interrumpirlo en su goce, así sea el estado mismo... ”<sup>27</sup>.*

Dada la dificultad de definir el contenido del derecho de propiedad, nuestro máximo tribunal opta por una definición por exclusión, expresando que todo aquello que no sea un derecho personalísimo y que conlleve un interés apreciable – pecuniariamente apreciable – engloba en el concepto de propiedad. De lo expuesto, necesariamente, encontramos las primeras limitaciones al derecho de propiedad tutelado por los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional, y están dadas por los derechos inherentes a la persona o personalísimos.

Trasladando el análisis de nuestro ordenamiento jurídico, integra el concepto de propiedad todo aquello que no sea atributo de la persona humana y que revista de contenido patrimonial -reconocido por la ley-, en cuanto posea acción legítima en defensa de su goce, y sea materia disponible de derecho.

Y de acuerdo a la doctrina, todo lo que integre la “propiedad” de una persona puede ser objeto de la expropiación. En este orden, se señala que: “...*la potestad de expropiar puede alcanzar cualquier clase de bienes siempre que fueran convenientes o necesarios para la satisfacción de la utilidad pública.*” (Cassagne, 1996, p. 599 y ss). “*Vale decir que objeto de expropiación no sólo son las cosas que son los objetos de los derechos reales, sino también los ‘bienes’, que si bien no pueden ser objeto de los derechos reales porque no son objeto materiales, si son susceptibles del derecho de propiedad, y por ende sujetos a expropiación según esta ley*” (Dillon, 2009, p.

---

<sup>27</sup> C. S. J. N. Caso “Bourdieu, Pedro c/Municipalidad de la Capital” Fallos 145:307

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



638). “Por su extensión la expropiación comprende en general a todos los bienes (Art. 4 de la ley): cosas y derechos” (Bielsa, 1965, p. 474).

- ¿Qué bienes son expropiables para la L.E.?

En principio la ley, como se advirtió *ut-supra*, señala que “Pueden ser objeto de la expropiación todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la ‘utilidad pública’...” (L. E. artículo cuarto) y que “...no solamente los bienes que sean necesario para lograr tal finalidad, sino también todos aquellos cuya razonable utilización en base a planos y proyectos específicos convenga material o financieramente a ese efecto, de modo que se justifique que las ventajas estimadas serán utilizadas concretamente en la ejecución del programa que motivó la declaración de utilidad pública.” (L.E. Artículo séptimo).

Como podemos apreciar, la fórmula utilizada por el legislador goza de una amplitud de criterio legal que llega a los confines del derecho de propiedad. Podemos afirmar que para la L.E. todo aquello que, integrando la propiedad de una persona – pública o privada-, razonablemente convenga a la satisfacción de la utilidad pública puede ser objeto de expropiación.

Como explica Marienhoff (1997, p. 223), existen determinados bienes que requieren una referencia específica por su naturaleza o por sus especiales características:

-Bienes pertenecientes al estado:

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



Bienes pertenecientes a las Provincias: No existe objeción legal a que la Nación expropié bienes de propiedad de una provincia. Tampoco requerirá que la provincia expropiada preste consentimiento, o la desafectación del dominio público. Al respecto ya se ha expresado la amplitud de la normativa regulatoria (Artículos 4 y 7 L. E.).

Ha sido la C.S.J.N., como última interprete de nuestro ordenamiento positivo, quien ha expresado *“La facultad de expropiar del gobierno federal no está supeditada al consentimiento de las provincias, ni aun cuando los bienes afectados estuvieren destinados a fines de utilidad pública en el orden local. Así lo ha decidido desde antiguo esta Corte –Fallos: 108, 40 y 269- siendo ésta la única solución compatible con la preeminencia de las autoridades nacionales en el cumplimiento de las atribuciones que les son propias –Fallos: 205, 614 cons. 1º-, entre las que desde luego figuran las referentes a la organización de la defensa nacional. Por lo demás, los tribunales y la doctrina norteamericana se han orientado en igual sentido”*<sup>28</sup>. No merece mayor explicación, atento la claridad del artículo cuarto de la L.E.

Bienes pertenecientes a la Nación: en referencia a la pregunta: ¿Las provincias pueden expropiar bienes, que estando dentro de su territorio, pertenecen a la Nación? La respuesta afirmativa se impone. Toda vez que la facultad de expropiar reside en los gobiernos de provincia por ser una facultad no delegada al poder nacional.

Marienhoff sostiene *“Con carácter ‘excepcional’, las provincias pueden expropiar bienes del dominio público o del dominio privado de la Nación situados en el territorio de la respectiva provincia (...) Hice resaltar que la posibilidad de que las*

---

<sup>28</sup> C.S.J.N. “Nación Argentina v. Provincia de Buenos Aires”, Fallos 208:568/569



## FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



*provincias expropian esos bienes de la Nación era `excepcional`, y que ello dependía, esencialmente, de la eventual `preeminencia de fines` de la provincia respecto a los de la Nación: agregué que debía tratarse de una preeminencia `vital`. Dije, asimismo, que esa potestad de las provincias forma parte de uno de los tantos poderes retenidos y no delegados a la Nación. Agregué que el primero y más importante poder retenido por las provincias es el derecho a existir `integralmente`, es decir en el todo o en sus partes constitutivas. Cuando ese obvio derecho a “existir” se viere amenazado o estuviere en peligro, y para conjurar tal amenaza o peligro fuere menester la expropiación de un bien de la Nación situado en territorio de la provincia, va de suyo que esta última podrá efectuar esa expropiación, porque en tal caso habría una manifiesta `preeminencia de fines` de la provincia respecto de los de la Nación, preeminencia que resultará comparando la finalidad a que la Nación tiene destinado el bien y la necesidad provincial que motive o reclame la expropiación del mismo.”*

(Au. Cit., 1997, p. 224 y ss).

No se coincide con la postura sostenida por este célebre autor. El mismo es quien propugna que la expropiación es una institución de carácter excepcional, de “*ultima ratio*” dice. Por lo que la excepcionalidad de que habla queda subsumida en la excepcionalidad del instituto, atento que no es conveniente que se exija una doble justificación a la provincia para la satisfacción de la utilidad pública. En todo caso, el expropiado cuenta con acciones para impugnar dicha expropiación y ahí será donde se resuelva la existencia de preeminencia de fines.



*-Dinero:*

Es inconcebible con los principios básicos de la expropiación, el expropiar dinero, además de que resulta chocante a las reglas de la lógica y la sana crítica racional. La doctrina es unánime al respecto. Carece de sentido la expropiación de dinero. Marienhoff expresa: *“El dinero no es susceptible de expropiación. Carece de sentido hablar de `expropiación` del dinero.”* (Au. Cit., 1997, p. 228).

*-Derechos intelectuales:*

Esta especial categoría de derechos que revisten de un elemento patrimonial y un elemento extra patrimonial, merecen un tratamiento diferenciado.

La Ley 11.723<sup>29</sup> en su artículo doce prescribe que *“La propiedad intelectual se regirá por las disposición del derecho común, bajo las condiciones y limitaciones establecidas en la presente ley.”* y según la normas de derecho común –como ya se expuso- ningún impedimento representan a la expropiación de un derecho, si este se encuentra comprendido en la propiedad de una persona.

Cuando nos encontramos frente a un derecho intelectual, este podría ser expropiado si, excepcionalmente, la utilidad pública así lo reclama, pero cabe una salvedad, la faz extra patrimonial de este derecho se encuentra fuera de los derechos disponibles, por lo que se le deberá reconocer al sujeto expropiado la autoría de su obra, por no representar materia disponible de derecho.

*“Naturalmente, no puede hablarse de expropiación de propiedad intelectual, en tanto ésta no tiene los caracteres de tal, es decir, en tanto no se exterioriza. El*

---

<sup>29</sup> [www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/42755/texact.htm](http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/42755/texact.htm)

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



*pensamiento o la idea adquieren los atributos de la propiedad (el uno y la otra) cuando se expresan por el lenguaje o por la forma; y desde entonces la propiedad intelectual es, a la vez que protegida por las leyes, sometida a las limitaciones naturales; entre ellas la expropiación por causa de utilidad pública” (Bielsa, 1965, p. 475, además ver nota 70).*

## *- Bienes inmateriales:*

Estos “...en cuanto sean susceptibles de valor, pueden ser objeto de expropiación...” (Marienhoff, 1997, p. 229). De esta manera, podrán ser expropiadas las acciones de una empresa, los títulos representativos de deuda, los derechos que nacen de un contrato, vistas panorámicas, la energía y otras fuerzas de la naturaleza susceptibles de apropiación, etc.

## *-Bienes afectados a empresas concesionarias de servicios públicos:*

Como bien advierte Marienhoff la expropiación debe –necesariamente- tener como objeto bienes individualizados. No procede la expropiación si se intenta adquirir toda la empresa concesionaria, sino que sería un caso típico de rescate previsto por ley especial.

## *- Cosas fungibles:*

Expropiar una cosa fungible sería opuesta al principio de excepcionalidad del instituto, atento que el estado podría satisfacer la utilidad pública recurriendo a medidas menos gravosas para el derecho de propiedad procurando otros medios para satisfacer la utilidad pública.



*“Decimos que cuando se trata de cosas muebles que son sustituibles, o que por su género y cantidad no perecen, la expropiación por principio no se justifica”*  
(Bielsa, 1965, p. 474).

Sin embargo, por las consideraciones realizadas al artículo cuarto de la L.E. y por cuanto pueden ser expropiables todos los bienes “*convenientes*” para la satisfacción de la utilidad pública, es viable la expropiación de cosas fungibles.

*-Cadáveres:*

Marienhoff, haciendo salvedad de la dificultad que representa la fijación de previa indemnización, asiente la expropiación de cadáveres expresando: *“A pesar de su respetable origen, a pesar de los nobles sentimientos que ellos atraigan, estimo que si son expropiables cuando una causa de utilidad pública –vgr., fines científicos– así lo requiera, todo ello sin perjuicio de las obvias y graves dificultades para fijar el monto de la indemnización. (...) El cadáver del ser humano no puede considerarse ‘res nullis’: espiritualmente pertenece a sus parientes, en calidad de ‘objeto cualificado’ del derecho. Por tanto, si el Estado desea disponer de él por razón de utilidad pública, a falta de conformidad de las partes, debe expropiarlo. Esto se impone como solución jurídica y como solución moral.”* (Au. Cit., 1997, p. 233 y s.s.).

Viendo al cuerpo humano como un todo, explica Mariani de Vidal que: *“No encuadra dentro del concepto de cosa que da el Art. 2311 Código Civil., ya que, si bien puede ser considerado un objeto material, no es susceptible de apreciación*

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



*pecuniaria. Tampoco es un bien, por igual razón, se encuentra fuera del comercio jurídico.*

*Sobre el cuerpo humano se tendría un derecho personalísimo y extra patrimonial”. (Au. Cit. 2004, p. 43).*

*“En el orden de los bienes expropiables, los cadáveres pueden ser también objeto de ella, con arreglo a la evolución producida en los campos de la ciencia y de la técnica.*

*En principio, en la materia de los derechos reales no se considera que sean cosas objeto de dichos derechos. Empero, tal concepto no es ya mantenido por los motivos antes expuestos.” (Laquis, 1983, p. 510).*

Los cadáveres no configuran un “*objeto cualificado*” del derecho, sino que son objeto vedado del derecho. Asimismo, por el avance de la ciencia o de la tecnología no se les puede dar patrimonialidad a los mismos, atento a que la indisponibilidad pecuniaria de los cadáveres responde a altos valores morales de la sociedad.

Con la sanción de la Ley 24.193<sup>30</sup>, de resultar expropiables, no podrían ser indemnizables, *ergo* no existe expropiación sin indemnización. En términos de derecho, no existe propiedad sobre los restos cadavéricos de la persona humana, y la expropiación constitucionalmente solo recae sobre la propiedad, por lo cual el Estado no puede expropiar cadáveres, aunque si podrá recurrir a otras figuras del

---

<sup>30</sup> <http://infoleg.mec.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/591/texact.htm>

Art. 27 “Asimismo, quedan prohibidos: (...) f) Toda contraprestación u otro beneficio por la dación de órganos o materiales anatómicos, en vida o para después de la muerte, y la intermediación con fines de lucro.”

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



ordenamiento jurídico para echar mano a un cadáver cuando circunstancias de apremio lo requieran.

*- Sedes de embajadas extranjeras:*

Atento a las consideraciones que se expondrán, no resulta idónea la acción de expropiación por causa de utilidad pública respecto de las sedes de embajadas extranjeras, pero bajo circunstancias determinadas de hecho, por derecho resulta procedente.

Lo dicho se desprende del siguiente razonamiento. Sabemos que la expropiación es un instituto que se puede circunscribir a dos etapas: primera etapa legislativa; segunda etapa de carácter judicial.

Durante la primera etapa y como objeto que reside en la propiedad de otra persona diferente del expropiante, es viable la calificación por ley del mismo. Y bajo estas condiciones es posible que se intente la cesión amistosa y que el estado extranjero acepte la indemnización tasada por el sujeto expropiante, con lo cual exista transferencia de la propiedad por avenimiento.

Pero, en el caso de que no exista dicho avenimiento, la situación se torna compleja (por no decir imposible). Según el artículo 18 de la L.E., “*No habiendo avenimiento, el expropiante deberá promover la acción judicial de expropiación*”, pero –como explica Marienhoff – un estado extranjero no puede estar en juicio sin su consentimiento (Au. Cit., 1997, p. 239), así se encuentra prescripto por la Ley

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



24.488<sup>31</sup> de Inmunidad de Jurisdicción de los Estados Extranjeros Ante los Tribunales Argentinos, en su artículo 1° (“*Los Estados extranjeros son inmunes a la jurisdicción de los tribunales argentinos, en los términos y condiciones establecidos en esta Ley*”).

La excepción aplicable la encontramos en el artículo 2 inciso a que prescribe: “*Artículo 2° - Los Estados extranjeros no podrán invocar inmunidad de jurisdicción en los siguientes casos: a) Cuando consientan expresamente a través de un tratado internacional, de un contrato escrito o de una declaración en un caso determinado, que los tribunales argentinos ejerzan jurisdicción sobre ellos...*” y de aquí deviene la idoneidad. En el caso, si el estado extranjero, no consiente la expropiación del inmueble de su propiedad puede optar por no estar en juicio presentándose ante los tribunales solicitando se le haga lugar a la excepción de inmunidad de jurisdicción, con lo cual no sería viable la expropiación y no se podría satisfacer la utilidad pública, caso contrario si consiente dicha acción podría asentir con lo que nos encontraríamos frente a una cesión amistosa, lo que no es expropiación por causa de utilidad pública.

Pero existe una tercera opción, y es cuando el estado extranjero consiente dicha expropiación pero disiente en el precio en que se ha tasado el bien declarado de utilidad pública, por lo cual nada obsta a que se presente en el contradictorio como parte legitimada, brinde su consentimiento para estar en juicio y ataque el monto de la indemnización. “En este supuesto, el Estado extranjero, voluntariamente, se somete a la jurisdicción de los tribunales locales.” (Barboza, 2008, p. 338). Si bien se trata de un supuesto muy difícil de encontrar en la realidad jurídica actual, nada obsta dentro de nuestro ordenamiento positivo a que suceda.

---

<sup>31</sup> <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22523/norma.htm>



Finalmente, en referencia al objeto de la relación expropiatoria, la mayoría de las leyes provinciales contienen igual fórmula a la prescripta por la L.E. Sin embargo, el régimen de la Provincia de Buenos Aires ha ido toda más allá, acrecentando el campo de injusticia que se puede cometer en detrimento del derecho patrimonial del administrado, prescribiendo que incluso pueden ser expropiados aquellos bienes que sirvan para financiar la obra que se realizará para satisfacer la utilidad pública.

Esta prescripción de ley excede por mucho la verdadera finalidad de la institución, como así también el principio de excepcionalidad que debe regirlo.

### **Previa y justa indemnización**

Al igual que la calificación de utilidad pública por ley, la previa y justa indemnización opera como una garantía constitucional que debería resguardar la incolumidad del patrimonio del sujeto expropiado, y constituye un elemento integrante de la relación expropiatoria. La faz fundamental de este elemento ha sido desarrollada en el capítulo anterior<sup>32</sup>, por lo que solo resta analizar los rubros que actualmente según la L.E. resultan indemnizables y los que esta desprecia.

En la L.E. podemos leer: *“Artículo 10: La indemnización sólo comprenderá el valor objetivo del bien y los daños que sean una consecuencia directa e inmediata de la expropiación. No se tomarán en cuenta circunstancias de carácter personal, valores afectivos, ganancias hipotéticas, ni el mayor valor que pueda conferir al bien la obra a ejecutarse. No se pagará lucro cesante. Integrarán la indemnización el*

---

<sup>32</sup> El elemento ha sido objeto de un arduo análisis en el Subtítulo Garantías del Capítulo 2 de la presente obra, páginas 42 a 51.



# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



*importe que correspondiere por depreciación de la moneda y el de los respectivos intereses.”; y por cuestiones didácticas, siguiendo el método utilizado por Laquis (1983), se clasifica los rubros indemnizatorios en aquellos que se encuentran comprendidos en la ley y aquellos que no.*

Si bien se sostiene que dichas categorías no deberían de existir, por cuanto la indemnización que sustituye, en el patrimonio del sujeto pasivo, el bien expropiado debería de ser una verdadera indemnización que obedezca a los principios del derecho de daños, principalmente al principio de la reparación plena e íntegra de todo daño, es necesario el análisis de la normativa.

Bielsa, al referirse al artículo 10 de la L.E. y su redacción, tiene dicho que: *“Esta disposición puede dar origen a decisiones injustas en ciertos casos, y no es congruente en su redacción.”* (Au. Cit., 1965, p. 502).

## *Rubros no indemnizables*

En rigor de la taxativa y estricta enunciación, por deducción, se presentan los valores que no se consideran indemnizables de acuerdo a los artículos 10, 11 y siguientes de la L.E.:

- Circunstancias de carácter personal: se trata de una enunciación amplia que restringe la indemnización en todas aquellas situaciones que derivándose de la persona que tenga la propiedad del objeto expropiado, puedan dar lugar a resarcimiento cuando opera la desposesión o transferencia del mismo. Restringe de esta manera la indemnización al ámbito del objeto de la expropiación.

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



- Valores afectivos: deja fuera de la órbita indemnizatoria, el daño moral, el daño psíquico y todo otro daño que se pueda causar a la persona que tenga la titularidad del objeto expropiado y que responda a valores afectivos y morales que no traspasan de lo espiritual.

- Ganancias hipotéticas: Según el Diccionario de la Lengua Española – vigésima segunda edición - ganancia es la *“utilidad que resulta del trato, del comercio o de otra acción”* y hipotético es aquello *“Perteneiente o relativo a la hipótesis o que se funda en ella”*. Por su parte hipótesis es *“Suposición de algo posible o imposible para sacar de ello una consecuencia”*. Lo que nos permite decir que ganancias hipotéticas son aquellas utilidades que se suponen pueden resultar o no de un negocio jurídico. Con toda razón se excluye esta categoría de ganancias de la indemnización expropiatoria.

- Plus valía: la misma es el mayor valor que adquiere un bien como resultado de la expropiación. El bien del que se habla, no es el objeto de la expropiación, es un bien que ve incrementado su valor a raíz de la expropiación y que se encuentra en propiedad del sujeto expropiado.

En la doctrina se discute si ese aumento de valor que experimenta el bien a causa de la expropiación puede ser deducido del monto de la indemnización expropiatoria.

Marienhoff expresa que *“...la plus valía, el aumento de valor que reciba la parte restante del inmueble expropiado, no debe tomarse en cuenta para fijar el monto de la indemnización por la parte expropiada.”*, y brinda los fundamentos de tal tesis, lectura a la que se remite (1997, p. 266).

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



- Lucro cesante: por imperio del artículo 10 de la L.E. *“No se pagará lucro cesante”*. Está es *“una extensión del daño por el cual el titular deja de percibir lo que por derecho le correspondería.”* (Zavala de Gonzáles, 2004, p. 117 y s.s.)

- Mejoras útiles y suntuarias realizadas con posterioridad a la calificación del bien: Lo prescripto por el artículo 11 de la L.E. guarda total concordancia con la solución propiciada por el derecho civil. Particularmente el artículo 589 del Código Civil prescribe que: *“Si hubiere mejoras o aumento, que con su dinero o su trabajo, o con el de otros por él, hubiere hecho el deudor que hubiese poseído la cosa de buena fe, tendrá derecho a ser indemnizado del justo valor de las mejoras necesarias o útiles, según la evaluación que se hiciere al tiempo de la restitución, siempre que no se le hubiese prohibido hacer mejoras. Si las mejoras fueren voluntarias, el deudor aunque fuese poseedor de buena fe, no tendrá derecho a indemnización alguna. Si el deudor fuese poseedor de mala fe, tendrá derecho a ser indemnizado de las mejoras necesarios.”*

La L.E. prescribe: *“No se indemnizarán las mejoras realizadas en el bien con posterioridad al acto que lo declaro afectado a expropiación, salvo las mejoras necesarias”*, por lo que se afirma que ambos sistemas expresan la misma solución para el caso de controversia.

## *Rubros indemnizables*

- Valor venal y valor objetivo del objeto expropiado: Como se ha expresado, los bienes de contenido patrimonial varían su valor de acuerdo al mercado y las fluctuaciones de este. En la doctrina se han ensayado distintas sistemas para

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



determinar el valor venal de un bien, como así también para determinar el momento o época en que debe realizarse dicha valuación.

a) Sistema pericial: es aquel mediante el cual se recurre a un técnico especializado en la materia para que cuantifique el valor que tiene el bien (un perito).

b) Sistema del avalúo: Solo es viable para el caso de bienes inmuebles y se toma como valor venal del mismo el valor que resultare del último avalúo practicado para el cobro de un impuesto o contribución.

c) Por último, siendo el sistema imperante en nuestra legislación, encontramos aquel en que la cuantificación la realiza un organismo administrativo calificado.

Para determinar el momento en que debe realizarse la valuación del bien, nos encontramos frente a dos sistemas: el sistema de origen o histórico; y el sistema del costo de reproducción o de reposición. El primero se basa en el monto que debió supeditarse a la adquisición del bien en perfecto estado y sin uso, en condiciones de funcionalidad. Por su parte el segundo sistema se traduce en la cantidad que debería invertirse para obtener un bien de iguales características que el expropiado adicionándole lo suficiente para que este se encuentre operativo.

Atento a las desproporcionalidades que pueden surgir de uno u otro sistema, es necesario referirse a un revaluó del monto en el primera, y a un avalúo del bien en la segunda. En este orden, en la doctrina, se plantea la existencia de un revaluó en el sistema de costo histórico y de un descuento de depreciación para el sistema de costo de reproducción o de reposición.



Ambos conceptos quedan cubiertos con la utilización del término revalúo, por lo que se prescinde de realizar diferencia alguna.

En el estado actual de la doctrina, se sostiene uno como otro sistema, imperando el sistema de costo de reproducción menos la depreciación del bien al momento en que el sujeto expropiado se ve reducido en el derecho de usar u gozar de su propiedad de forma efectiva, que puede ser al momento de la desposesión, al momento del pago definitivo o de dictarse sentencia que quede firme y testimonie (mediante oficio judicial, acompañado del respectivo testimonio de la sentencia) en el registro pertinente la transferencia de la propiedad (lo expuesto no implica aceptar que la sentencia tenga carácter declarativo de la transferencia de la propiedad, ésta tiene carácter operativo, y su pronunciamiento no acarrea la transferencia de la propiedad si existe un registro donde inscribirla). No se hace mención del derecho de disponer del bien por cuanto desde el momento de la calificación legislativa de la utilidad pública y la promulgación de dicha ley queda vedado al propietario la capacidad para disponer del mismo, como también de realizarle cambios o mejoras.

Por otro lado, en referencia al valor objetivo del bien, fue la C.S.J.N. la encargada de delimitar los extremos para la cuantificación de dicho valor. Y expresa dicho tribunal que valor objetivo “...es el equivalente al valor en plaza y al contado, porque se tiene en cuenta el libre juego de la oferta y la demanda (...) el criterio de la objetividad permite, a los efectos de su razonabilidad, ajustarlo en cada caso, no solamente a las cualidades intrínsecas de la cosa expropiada, sino también a las circunstancias de lugar y tiempo.”<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> C.S.J.N. “Nación Argentina c/Valdemar During Lausen” Fallos 237:38

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



Valor Zona y Valor Panorámico: este responde al mayor valor que adquieren las heredades por el lugar, o zona, en que se encuentran en determinado espacio geográfico como así también por el ambiente que rodea al bien y que embellece la vista panorámica del mismo. *“El valor panorámico forma parte, indiscutiblemente, de la consistencia jurídica de la respectiva propiedad. Negar esto es desconocer una realidad de la vida diaria, o sea que vale más una propiedad bien situada que una propiedad mal ubicada. El ambiente aledaño incide en el valor del inmueble”* (Marienhoff, 1997, p. 258).

Valor Histórico: un bien puede adquirir mayor valor por el solo paso del tiempo, o por un hecho histórico que lo cualifica. Al momento de incluir bienes de este tipo en el mercado, siempre se reconoce ese mayor valor, que responde a un orden espiritual.

Actualmente, y por las condiciones de mercado, se debe tener en cuenta el valor histórico de un bien. A modo ejemplificativo, no es el mismo precio el de una hoja de papel común que el de una hoja de papel histórico con más de 100 años de antigüedad o una hoja de papel con más de cien años de antigüedad que contiene una carta redactada por un prócer. El valor histórico, sin lugar a dudas, debe integrar el valor objetivo del bien.

- Perjuicios y daños directos e inmediatos derivados de la expropiación: en nuestro sistema normativo, pueden ser objeto de la expropiación una gama – realmente – indeterminada de bienes lo que, indefectiblemente, lleva a afirmar que no es posible establecer de antemano que son los perjuicios y daños que puede causar el instituto expropiatorio. Esta diversidad pone en el juzgador la potestad de indicar que

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



será daño o perjuicio directo e inmediato de acuerdo a lo que las partes hayan logrado probar en la etapa pertinente del proceso.

- Intereses: a diferencia de lo que ocurre con la depreciación monetaria, los intereses tienen cabida en la indemnización expropiatoria, siempre, exista o no inestabilidad económica.

Como se ha expuesto, cuando hablamos de expropiación hacemos referencia a un instituto que se desarrolla en un procedimiento judicial, el cual –a su vez – tiene sus plazos que dilatan en el tiempo el pago total de la indemnización expropiatoria. No resulta acorde al principio de justicia que luego de un arduo procedimiento judicial el sujeto expropiante solo abone al sujeto expropiado el valor que debería haber abonado al inicio del proceso judicial.

Además de lo expuesto, cabe una salvedad, si el sujeto expropiado conserva la posesión del bien calificado de utilidad pública hasta el final del procedimiento judicial y el efectivo pago de la indemnización, nada se deberá en razón de intereses.

Por último, en relación a los intereses de la expropiación, se discute si resulta necesario que sean reclamados en el proceso judicial para que sean adicionados a la indemnización y justipreciados al momento de sentenciar. Como regla del procedimiento civil (de aplicación subsidiario al procedimiento expropiatorio) queda vedado al juez sentenciar por fuera de lo solicitado por las partes, pero los principios imperantes en materia expropiatoria, resulta necesaria la mencionada actualización de la deuda, debiendo el juez devengarlos más allá del pedido del sujeto expropiado, por responder a una garantía constitucional. Viéndose comprometido el orden público, el juzgador debe de computar los intereses de oficio.



Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en contrario, afirmando que resulta necesario el pedido del cómputo de los intereses, solución por demás injusta (C.S.J.N. Fallos 242:264 /266).

El pago de intereses se encuentra regulado por el artículo 21 párrafo tercero, el que prescribe: *“El pago de los intereses se liquidaran a la tasa del seis por ciento anual, desde el momento de la desposesión hasta el del pago, sobre el total de la indemnización o sobre la diferencia, según corresponda”*.

- Depreciación monetaria: Si la indemnización cumpliera con el requisito constitucional de ser previa, la desvalorización de la moneda no podría tener influencia en el avalúo del objeto de la expropiación, pero en la realidad jurídica esto no se cumple por lo que si se le da cabida a la actualización por depreciación monetaria. En la generalidad de la casuística, el estado demora en todo el procedimiento expropiatorio, y una vez ya habiendo tomado posesión del bien, como se expuso, adeuda la indemnización al expropiado, si por el incumplimiento de pago de la indemnización se ve disminuido el patrimonio del administrado gracias a la existencia de un estado de inestabilidad económica monetaria, el principio de integralidad y justicia que gobierna el instituto salvaguarda la diferencia de prestaciones entre expropiante y expropiado haciendo procedente la actualización de la indemnización por depreciación monetaria.

Solo en casos de inestabilidad económica e inflación es que procede la actualización por depreciación monetaria, en tanto que en épocas de estabilidad económica los intereses resultan suficientes para la adecuación de prestaciones.





Por último solo procede la actualización por depreciación monetaria respecto del monto indemnizatorio no percibido por el expropiado. Así lo establece el artículo 20 párrafo segundo de la L.E.

### **Proceso de Expropiación**

*- Del advenimiento extrajudicial.*

Se prefiere el uso del término proceso, al de procedimiento por las razones que se exponen:

Cuando se habla de procedimiento de expropiación hacemos referencia a todas las etapas de la serie gradual progresiva y concatenada de actos tendientes a la expropiación. Este procedimiento, que comienza con la calificación legislativa por parte del Poder Legislativo, puede resolverse por vía de advenimiento o encuentro de voluntades entre el sujeto expropiante y el sujeto expropiado, así lo autoriza el artículo 13 de la L.E.

Como se viene sosteniendo, el advenimiento no es expropiación, se trata de un contrato administrativo. Desde que se realizó la conceptualización del instituto se afirma que el sujeto expropiante adquiere el bien de forma forzada, mediando avenimiento tal carácter desaparece. Por consiguiente, al mediar la voluntad de las partes toda injusticia que se pudiere cometer queda supeditada a la voluntad de las ellas, quienes brindando su consentimiento aceptan dichas situaciones de hecho y los términos de derecho. Y si se diere el caso, cada parte cuenta con las acciones

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



tendientes a la restauración de los derechos conculcados, de acuerdo a lo regulado para los contratos de carácter administrativos.

Por lo expuesto, durante toda la obra se ha prescindido del estudio del instituto del advenimiento. Y no sería adecuado abordar la temática en este estadio, por lo que se estudiará lo atinente al *proceso* judicial de expropiación, que en la realidad jurídica se trata de un proceso judicial tendiente a determinación de la indemnización expropiatoria, con la posibilidad de solicitar la inconstitucionalidad de la ley que califica de utilidad pública el bien respectivo.

## *- Del proceso judicial de expropiación*

Como se expreso, la expropiación se desarrolla precisamente en el ámbito judicial. Según el principio de inviolabilidad de la propiedad, contenido en el artículo 17 de la Constitución Nacional, nadie puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley. Se arriba a la ley que le sirve de fundamentación a la privación de la propiedad por medio del proceso legislativo que califica al objeto de la expropiación. El último peldaño faltante es la sentencia judicial que prive de dicha propiedad al sujeto expropiado. Sin esta sentencia el sistema expropiatorio carecería de justicia y legalidad. Y la forma de conseguir dicha sentencia es a través de un proceso judicial que culmine con el dictado de una sentencia que haga cosa juzgada y quede firme, brindando de esta forma la máxima garantía de legalidad y correspondiéndose con lo requerido por nuestra carta magna y todo el ordenamiento jurídico positivo.

Para el arribo a dicha sentencia el Título V (Artículos 18 a 32) de la Ley de Expropiaciones contiene las normas relativas al procedimiento expropiatorio.

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



Prescribe el artículo 18 que “*No habiendo avenimiento, el expropiante deberá promover la acción judicial de expropiación*”. Salvando el análisis de quien es el sujeto expropiante, el cual fue realizado con anterioridad<sup>34</sup>, el procedimiento se rige por los imperativos legales que a continuación se exponen:

## Plazos de la expropiación

Según la L.E. se tendrá por abandonada la expropiación:

- Si se tratasen de bienes individualmente determinados, a los dos años desde calificado el objeto por sanción de ley.
- Si se tratasen de bienes indeterminados pero comprendidos en una zona geográfica determinada, a los cinco años desde la calificación legal.
- Si se tratasen de bienes indeterminados pero comprendidos en una enunciación genérica, a los diez años desde la mencionada calificación.
- Si se tratasen de inmuebles afectados a la rectificación o ensanche de calles y ochavas o reserva de inmuebles para obras o planes de ejecución diferida, no rigen los plazos estipulados.
- Si la ley especial que califica el bien objeto de la expropiación contiene disposición en contrario a los plazos establecidos por la ley general, prevalece lo establecido en la ley especial.

El vencimiento de los plazos mencionados es el tiempo máximo en el cual el sujeto expropiante puede ejercer la acción de expropiación.

---

<sup>34</sup> Ver Capítulo III Sujetos de la relación expropiatoria, página 53



### Competencia

Para establecer que juez resulta competente para entender en la acción de expropiación es necesario tener en cuenta, como ya se ha señalado, que el instituto pertenece íntegramente al derecho público (Remisión) por lo que adquiere competencia en razón de la materia el juez avocado a lo contencioso-administrativo. Además, en razón del objeto, la L.E. marca claras y diferenciadas pautas de competencia en el artículo 21.

- Si se tratará de bienes inmuebles, incluso por accesión, resulta competente el Juzgado Federal del lugar en que se encuentren.
  
- Si se tratará de bienes que no sean inmuebles indica la ley que será competente el juez federal del lugar donde se encuentren o el del domicilio del demandado, a elección del actor.
  
- Si resulta parte en juicio la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, el proceso tramitará ante la Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal.

### Sustanciación del Proceso

De acuerdo a la ley, una vez impetrada la acción el Juez deberá darle el trámite del Juicio Sumario. Actualmente la referencia al procedimiento sumario que hace la

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



ley ha quedado sin virtualidad en tanto ha sido derogado, por la Ley 25.488<sup>35</sup> del año 2001, el proceso sumario del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Una vez dado el trámite, se deberá correr traslado a la parte demanda por el término de quince (15) días. En caso de que se ignore el domicilio del mismo deberán publicarse edictos en el diario de publicaciones legales de la Nación y en el de la Provincia correspondiente.

Contestada demanda, o corrido el traslado y vencido el plazo, si existieren hechos controvertidos, la causa se abrirá a prueba por el termino que estime el juez, teniendo presente el plazo de noventa días con que cuenta el Tribunal de Tasaciones para presentar su pronunciamiento y el diligenciamiento de la prueba pericial respecto de los bienes que no sean inmuebles que prescribe el artículo 17.

Presentado el avalúo realizado por el mencionado Tribunal, el juez podrá otorgar la posesión del inmueble objeto de la expropiación al sujeto expropiante, si este consignase el valor establecido en dicho pronunciamiento.

Consignado el monto del avalúo realizado por el Tribunal Nacional de Tasaciones, el juez podrá autorizar al retiro de los fondos por parte del expropiado cuando este justificase el dominio del bien sin ningún tipo de inhibición, embargo, prenda, hipoteca u otro restricción a la libre disposición de la propiedad.

De este momento deberá oficiarse al registro correspondiente de los bienes que se traten para que se realice la anotación de litis, y quede efectivamente indisponible e inembargable el respectivo bien. Si los bienes no fueren registrables no se requerirá tal oficio.

---

<sup>35</sup> <http://Infoleg.mecon.gov.ar>



Asimismo cuando la expropiación versare sobre bienes no inmuebles el expropiado podrá tomar posesión inmediatamente luego de consignar el valor que apreciaran las oficinas técnicas de que habla el artículo 17 de la L.E.

Otorgada la posesión del bien, quedaran resueltos los arrendamientos que pesaren sobre el mismo, acordándose un plazo de 30 días para la realización del desalojo correspondiente, pudiendo ampliar el juez dicho plazo cuando las circunstancias lo ameriten.

Diligenciada y producida la prueba, la Secretaria actuaría podrá certificar de oficio la finalización de la etapa probatoria, pudiendo las partes alegar respecto de la prueba, por el plazo de diez (10) días, desde dicha certificación.

Habiendo alegado las partes, o transcurrido el plazo para hacerlo, el juez llamara a autos para sentencia. Para el dictado de la misma, el juzgador, contara con un plazo de treinta (30) días desde notificada la providencia del llamamiento de autos para sentencia.



## **Capítulo IV: Deficiencias del régimen de expropiación**

### *Consideraciones generales*

1 - Como primera consideración a los ordenamientos que prescriben la normativa referente al régimen de expropiación por causa de utilidad pública, se afirma que resulta necesaria una descripción técnica-legal de los principios y garantías que deben regir la materia, delimitando el alcance de la potestad expropiatoria buscando aclarar la situación jurídica en que se encuentra el sujeto expropiado respecto del sujeto expropiante, para reducir la posibilidad de producir daños no queridos al derecho de propiedad del particular.

Actualmente, relacionadas directamente con la expropiación, encontramos las garantías constitucionales ya descritas, pero no hay referencia ni en la constitución nacional, ni en la L.E., ni en las leyes provinciales, a los principios que tutelan la incolumidad del patrimonio del expropiado como tampoco de aquellos principios que deben regir el procedimiento de expropiación.

En este orden, y ante la falta de mención, se acude a los principios que imperan en el derecho público o a aquellos imperantes en el derecho privado, dependiendo de la postura que se siga respecto de la naturaleza jurídica de la expropiación

Como se presento en el Capítulo II, existen distintas teorías que discurren respecto de la naturaleza jurídica del instituto expropiatorio. Actualmente se impone aquella que trata a la institución como perteneciente íntegramente al Derecho Público,

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



así lo sostiene la doctrina y la jurisprudencia, inclusive la de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>36</sup>.

De todas maneras, del análisis de la información y contemplando los fundamentos brindados por aquellos que sostienen las teorías civilistas y mixtas cabe formular aclaraciones.

Nuestro ordenamiento jurídico positivo debe tomarse como lo que es, un conjunto disperso de normas que interactúan reglando la vida en sociedad. Actualmente la diferenciación entre lo perteneciente al Derecho Público o al Privado va perdiendo relevancia por la proliferación de instituciones que absorben principios de ambas ramas del derecho.

De lo expuesto obtenemos como resultado que en la actualidad la tendencia es a prescindir de la diferenciación entre Derecho Público y Privado en lo que respecta a este instituto, por lo que resulta necesario que la ley, en salvaguarda de los derechos del particular, enuncie la naturaleza jurídica<sup>37</sup> y de los principios que regirán el instituto en su aplicación práctica, mediante el proceso especial de expropiación.

2 - En otro orden, el instituto de la expropiación por causa de utilidad pública funciona como un límite a las potestades ablatorias del estado, delimitando los

---

<sup>36</sup> C.S.J.N. Fallos 308:1095; 238:335; 247:287; 241:73;

<sup>37</sup> En el Decreto Ley N° 1.447 de la Provincia de Mendoza encontramos una clara referencia a la naturaleza pública de la institución cuando prescribe en el artículo 20 que la naturaleza de la expropiación será administrativa mas allá de que subsidiariamente se apliquen las reglas del procedimiento sumario del Código Procesal Civil y Comercial de esa provincia.



# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



extremos en los cuales el sujeto expropiante opera con discrecionalidad<sup>38</sup>, pero también opera como un límite a la propiedad del particular en procura de satisfacer la necesidad común de la sociedad en un tiempo y espacio determinado.

Es por esto que cumple la función de doble garantía. Respecto del sujeto expropiado funciona como límite a las potestades ablatorias del estado, delimita los extremos de la discrecionalidad estatal, brinda protección al patrimonio del mismo y garantiza su indemnidad. Respecto del sujeto expropiante, garantiza la eficacia de sus actos tendientes a la realización de los fines del estado, sin que medie intervención injustificada de los particulares en su actuar, permitiendo fortalecer el bien común y el bienestar general.

Sin embargo, con garantías tan poco descriptas, la falta de principios rectores a la materia y por la permisividad de la L.E., se puede configurar un abuso de la potestad de expropiar por parte del Estado, que se traduce en un actuar contrario a los principios de equidad y justicia por parte del sujeto expropiante, que no se condice con los fines del instituto.

Sabido es que el sujeto expropiado tiene acciones para impugnar el acto que dio legislativo que dio lugar a la expropiación, solicitando su inconstitucionalidad. Pero la existencia de acciones tendientes al restablecimiento de los derechos injustamente conculcados no obstan la responsabilidad del estado por los actos que pudieren producir daños tanto en el sujeto expropiado, cuanto en terceros que se vieren privados de algún beneficio por su inactividad, por lo que la falta de una indemnización, realmente, justa e integral.

---

<sup>38</sup> Cassagne describe estas situaciones como de discrecionalidad reglada del poder estatal, por cuanto la administración puede actuar de forma libre para satisfacer la utilidad pública, pero dentro de los límites que le impone la ley.

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



3 – Existen un sinnúmero de situaciones que, partiendo de un proceso de expropiación, pueden generar daños en el administrado o en un tercero, y es esto lo que debe tenerse en cuenta para cuantificar el monto del daño causado al particular.

El instituto en si mismo es una restricción al dominio que causa daño al particular despojándolo de su propiedad para disponerla al servicio de la sociedad. Aquí mismo encuentra justificación el instituto, atento a que primaría el interés general por sobre el interés individual. Sin embargo, para reducir los efectos dañosos del despojo, existe la justa y previa indemnización que contemplando correctamente todos los rubros indemnizatorios necesarios debería mantener en igualdad de condiciones el patrimonio del expropiado.

Con las limitaciones a la indemnización que adolece el régimen<sup>39</sup>, tanto en la L.E., como en las leyes provinciales, no se cubre ni el propio daño causado por cualquier procedimiento expropiatorio. Actualmente la indemnización dista de ser integralmente justa. Mucho menos plena. Existe una sola ley provincial que contempla el pago de lucro cesante (solo en la Provincia de San Luis y para un caso en particular, se tiene en cuenta el lucro cesante<sup>40</sup>). Asimismo, la mayoría de los ordenamientos provinciales rechazan el pago del valor derivado de los hechos históricos y el valor panorámico de los bienes inmuebles<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Estas limitaciones fueron analizadas en el Capítulo II página 42/s.s. y en el Capítulo III página 71/s.s.

<sup>40</sup> El artículo 19 de la Ley Nº 5497 de la Provincia de San Luis prescribe que: “No se pagará lucro cesante, salvo en las concesiones de tierras públicas otorgadas en forma vitalicia, si así se dispusiera en el acto de concesión, hasta un máximo de cinco años.”, siendo la primera y única ley del país que contempla el pago del lucro cesante, pero lamentablemente solo para un caso muy especial.

<sup>41</sup> Como se vio en los capítulos anteriores, y como plantea la doctrina, en la actualidad el rechazo del pago de dichos valores resulta inaceptable. Los mismos influyen claramente en la oferta y la demanda de un bien y cualifican su valor de forma significativa.



En paralelo al rechazo al pago de lucro cesante, valor histórico y valor panorámico, gran parte de las leyes provinciales de expropiaciones rechazan la actualización de la indemnización por depreciación monetaria o pago de intereses.

Por último, y como cúspide de falta de resarcimiento suficiente, algunos ordenamientos provinciales facultan la compensación de créditos que tengan con el particular expropiado y, permiten la resta de la plusvalía que brinde la obra a la parte restante del bien y que no fuere objeto de la expropiación.

Toda vez que en el caso en concreto surja la necesidad de indemnizar los rubros no contemplados por la L.E., deberá ser procedente el pedido de la inconstitucionalidad del artículo 10 de la L.E., como también será procedente el mismo pedido respecto de las leyes provinciales.

4 – La ley prevé que durante el proceso de expropiación intervenga un organismo administrativo dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, encargado de realizar la tasación de los bienes que se pretendan expropiar. El mismo se denomina Tribunal de Tasaciones de la Nación<sup>42</sup> y se encuentra prevista su intervención en los artículos 13, 15 y 22 de la L.E.

Durante el proceso de tasación de los bienes objeto de la expropiación solo participa el descripto tribunal, y el particular expropiado solo puede aceptar o no el monto que estime.

---

<sup>42</sup> El mencionado tribunal es organizado por la Ley 21.626 Orgánica del Tribunal de Tasaciones de la Nación, y solo le compete la tasaciones de aquellos bienes inmuebles que se encuentren declarados de utilidad pública por ley.



Las tasaciones emanadas de los organismos administrativos facultados para realizarlas podrán ser revisadas judicialmente. Lo que no implica la declaración de nulidad de las mismas por mas aberrantes que sean, en todo caso, en el proceso expropiatorio, es el juzgador quien justiprecia lo adeudado en concepto de indemnización expropiatoria. Dicha conducta desleal en la que puede verse entrometida la administración pública, actualmente carece de sanción.

No se prevé en la L.E., ni en el Ley 21.626 sanción alguna para aquellas conductas que signifiquen un abuso del derecho a valuar los bienes por parte del tribunal, debiendo remitirse al ordenamiento de derecho común.

Pero, ahondando todavía más, se ha sostenido que la expropiación que no fuere indemnizada, o que fuere indemnizada deficientemente, es mas una confiscación o un despojo, que la figura bajo análisis<sup>43</sup>. Toda vez que la indemnización no sea integral pierde el carácter de justa que debe revestir. Dicho carácter resulta una infranqueable garantía constitucional desprendida del principio de inviolabilidad de la propiedad, y por lo cual podrá responsabilizarse al sujeto expropiante.

5 – Existe una especial situación que puede derivar en una injusticia para el administrado que debe tolerar ser expropiado. La misma deriva del artículo 33 de la L.E., el cual prescribe los plazos máximos en los que se tendrá por abandonada la acción de expropiación.

Cuando se da un supuesto de abandono de la expropiación, existe la posibilidad de constatación de un daño causado al sujeto expropiado por la pérdida de

---

<sup>43</sup> Marienhoff, 1997, pagina 243.



la disponibilidad real del bien durante un tiempo determinado (dos, cinco o diez años), sin embargo, la L.E. no prevé ni sanción ni indemnización alguna.

6 – Todas las consideraciones que se han realizado respecto de la L.E. resultan genéricas para las disposiciones de los ordenamientos provinciales, exceptuando aquellas situaciones en que el análisis se ha enfocado en las mismas.

Respecto de los ordenamientos provinciales se ha realizado un cuadro sintético, en el cual se encuentran descriptos los elementos de la relación expropiatoria según la ley provincial que corresponda, y se encuentra como ANEXO I.

### ***La ley nacional de expropiaciones (Ley 21.499)***

La normativa analizada lleva más de 35 años desde su promulgación y entrada en vigencia. Solo tal extremo temporal hace necesaria la revisión de la misma. La sociedad avanza y se desarrolla, y dicho avance y desarrollo debe ser acompañado de la revisión de las instituciones que la ordenan. El crecimiento social debe ser, necesariamente acompañado por un avance en la legislación.

El cambio de las necesidades, los valores, principios, etc. de la sociedad justifican ampliamente la revisión legislativa.



La sociedad debe respetar los imperativos impuestos por el derecho, pero este debe adaptarse a las necesidades de la sociedad. Este crecimiento conjunto lleva al continuo desarrollo de la vida del hombre en sociedad.

Actualmente, nuestro régimen nacional adolece de una reiterativa y deficiente técnica legislativa, propio de la antigüedad de la L.E.

En particular el artículo 1 de la L.E. adolece de la vaguedad de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados. Como se ha desarrollado en el primer capítulo, no es aconsejable la utilización de conceptos jurídicos indeterminados para describir situaciones que permitan restringir derechos de los administrados. En el mencionado artículo se utilizan los conceptos “*utilidad pública*” y “*bien común*” sin hacer referencia alguna a que es lo que realmente le debe dar fundamento legal a la expropiación. Dicho artículo o requiere nueva redacción describiendo de mejor manera que es aquello que da fundamento legal a la expropiación, o debe eliminárselo.

El artículo 2, en la enunciación de los sujetos de la relación expropiatoria adolece de resultar repetitivo innecesariamente. El título que precede al artículo se refiere a los sujetos de la relación expropiatoria, por las consideraciones que se realizaron al momento de analizar los mismos, cualquier expresión que siga la rescatable simplicidad del artículo 3 hubiera resultado suficiente.

El artículo 4 adolece de las mismas faltas del artículo 1, como así también de redundancia e innecesaria repetición, más allá de que nada dice respecto del alcance que tiene el objeto de la expropiación. Asimismo, el artículo 6 queda subsumido por la norma contenida en el artículo 4.



Los artículos 10 a 17 fueron analizados en el Capítulo II y el Capítulo con la previa y justa indemnización a lo que se remite.

Por las reiteradas derogaciones de leyes de referencia, el artículo 19 ha quedado configurado de tal forma que se dificulta su comprensión y alcance, debiendo recurrirse a la integración judicial con normas del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Además de que por sus disposiciones se niega el fuero contencioso-administrativo a una acción de naturaleza de derecho público.

La falta de un procedimiento especial para la expropiación por causa de utilidad pública, es uno de las falencias más grandes del régimen.

Los artículos 27 y 28 claramente conculcan los derechos de terceros que posean privilegio especial alguno sobre el bien que fue declarado de utilidad pública. En este orden también se violentan los derechos del sujeto expropiado. Imaginemos que el sujeto A hipoteca un inmueble de su propiedad a favor del sujeto B, con la finalidad de financiar otro negocio jurídico. Luego el bien objeto de dicho negocio jurídico es calificado por ley como de utilidad pública. Se ofrece un justo precio, pero los derechos que nacen de dicha hipoteca serán transferidos al valor de la indemnización abonada por el sujeto expropiante, con lo cual el acreedor hipotecario perderá el rédito económico que esperaba obtener de la constitución de dicha hipoteca, y el sujeto A perderá la financiación que había obtenido.

Y con lo dicho culminan las salvedades resultantes del análisis de la L.E.



### ***Leyes Provinciales de Expropiación***

Presentando los resultados derivados del análisis de las leyes de expropiación en las distintas provincias de nuestra Nación, obtenemos que:

- De las 22 leyes bajo examen, solo la Ley 5.497 de la Provincia de San Luis contempla el pago de lucro cesante solo para el caso de expropiación de aquellas tierras públicas que fueren otorgadas en forma vitalicia, si así se dispusiera en el acto de concesión, y hasta un máximo de cinco años.<sup>44</sup>

- Solo una de las mencionadas acentúa la naturaleza pública del instituto, pero como las restantes niega el fuero contencioso-administrativo a la acción expropiatoria.

- La mayoría de las mismas niega la actualización por la depreciación monetaria.

- Por adolecer de la falta de actualización legislativa, gran parte de las leyes provinciales no contempla – o lo contempla defectuosamente – el pago del valor panorámico de los inmuebles, como así también el pago del valor derivado de los hechos históricos.

- Solo la Ley de la Provincia de Mendoza contempla plazos de abandono de la expropiación, acordes a la realidad jurídica actual.

- Todas las leyes provinciales son pasibles de las salvedades expuestas respecto del artículo 1 de la L.E.

---

<sup>44</sup> Prescribe el artículo 19 de la mencionada ley: “No se pagará lucro cesante, salvo en las concesiones de tierras públicas otorgadas en forma vitalicia, si así se dispusiera en el acto de concesión, hasta un máximo de cinco años.” Fuente: [www.diputadosanluis.gov.ar](http://www.diputadosanluis.gov.ar)



# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



- Por último, las leyes analizadas realizan enunciaciones genéricas y de gran amplitud respecto del objeto expropiable. De la misma forma, caen en redundancias y repeticiones innecesarias, que pueden evitarse para el caso de posteriores reformas legislativas.



## **Capítulo V: Conclusiones**

Se concluye que pese a la larga trayectoria histórica del instituto, la evolución que ha experimentado en el tiempo, la copiosa doctrina y jurisprudencia que se ha elaborado en relación a su naturaleza jurídica, caracteres, fundamentos jurídico-políticos, elementos y otros aspectos legales de relevancia de la figura de la expropiación, hoy sigue siendo de una regulación normativa insuficiente que en los hechos se traduce – en muchos casos – en un abuso de la potestad ablatoria de expropiar.

Ejemplo típico de lo expuesto es la expropiación de plantas industriales en los últimos años y que se encontraban en situación de quebranto económico (Cerámica Zanon, en Neuquen; Planta Industrial Barillari S.A., en Santa Cruz, etc.) en donde no se advierte con total nitidez la configuración de la utilidad pública que requiere la L.E. en su artículo 1°. Asimismo, en muchos de estos casos se ha tratado de recursos provenientes del ámbito obrero, y que no sirven para la satisfacción del bien común, sino para el alargamiento de situaciones de hecho que mucho distan de la finalidad del instituto.

Es en este contexto que el campo de referencia semántico de la figura utilidad pública ha adquirido connotaciones en las que bien se puede poner en tela de juicio una extralimitación del concepto, dado que es dable preguntarse hasta qué punto la expropiación por causa de utilidad pública es utilizada como herramienta para el desarrollo de los fines del estado y la satisfacción del bienestar general.

Estas desagradables situaciones, que bajo ningún punto deben ser amparadas por el derecho, son consecuencia de la falta de actualización legislativa de que

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



adolece la normativa reguladora del instituto, tanto en el ámbito Nacional como provincial. En capítulos anteriores se analizó como la ley remite a normativa derogada, como se debe recurrir a un proceso integrado con normas de derecho público y privado para que proceda la acción de expropiación, como se priva al particular de un fuero especializado en derecho publico por mas que la institución pertenezca a este, etc.

Con el transcurrir del tiempo, cada vez más se ven transgredidos los fines del instituto, generando ya no un beneficio a la sociedad, sino más bien un perjuicio. Pero, insistiendo, es la misma ley con su vaga redacción la que permite que sus propios fines sean transgredidos.

Pero la situación no culmina en estos extremos, vereda contraria encontramos la inseguridad jurídica que representa la falta de reglas de derecho que corrijan las situaciones mencionadas.

Y si a esto último le agregamos la congestión judicial actual, problema típico del funcionamiento del poder judicial en nuestro país y que no nace de las falencias de la ley pero que dilata recalcitrantemente los procesos judiciales y que no puede dejar de ser nombrado en toda obra que tenga como objetivo aportar su contenido para el mejoramiento de nuestras instituciones de derecho, nos da como resultado una clara y patente falta de tutela jurídica efectiva a los derechos patrimoniales del administrado que sufre la expropiación por causa de utilidad pública.

No obstante, todavía persisten los problemas en torno al instituto y su aplicación operativa. Todas las leyes provinciales niegan el fuero contencioso administrativo, agravando todavía más la situación antes descrita. La falta de fuero

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



especializado en la materia permite el abuso por parte de grupos económicos de presión con acceso a mayor capacidad técnica jurídica. Se insiste, en que si bien el acceso a mejor capacidad técnica jurídica depende de factores económicos, siendo un problema que se suscita en muchas otras instituciones de nuestro sistema jurídico, no se encuentra razón alguna para dejar de mencionarlo y tomarlo como una falta grave a los fines de equidad y justicia. Asimismo, negar el fuero especializado, no permite que los principios del proceso contencioso administrativo tomen partido en salvaguarda de los derechos del sujeto expropiado que se pudieren vulnerar. Tampoco se encuentra fundamento alguno que brinde sustento para que todas las leyes de expropiación nieguen el fuero especializado.

También, se observa como los derechos a una justa indemnización que debería adquirir el expropiado se ven conculcados por un exceso de limitaciones a los rubros indemnizatorios, vejatorios del principio constitucional de inviolabilidad de la propiedad. Este si se refleja como un problema típico de todos los regimenes de expropiación del país (orden nacional y provincial), que desvirtúa la institución, pudiendo incluso transformarla en otra que se encuentra totalmente vedada por nuestra Constitución Nacional, cual es la confiscación. La falta de contemplación de rubros indemnizatorios que integran la justa compensación económica que debería reemplazar el verdadero valor que el bien objeto de la expropiación tenía cuando se encontraba en el patrimonio del sujeto expropiado, es en si misma una situación que viola nuestra carta magna, restringe los derechos que esta prescribe y coloca en un contexto de desigualdad jurídica al administrado frente al sujeto expropiante.

La amplitud de objeto que prescriben las leyes analizadas degenera en una desnaturalización de los fines de la potestad expropiatoria, con miras a la utilización

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



del mismo para beneficio propio por parte de aquellos que detentan el poder público de turno. Las prescripciones de la L.E. referente al objeto (y que han sido seguidas por la mayoría de las leyes provinciales de expropiación) permiten que un sinnúmero de situaciones cotidianas puedan ser tomadas como utilidad pública que habilita al ejercicio de la potestad de expropiar.

De lo expuesto se infiere la necesaria reforma legislativa, que se adapte a las particularidades de la realidad jurídica actual. Dicha reforma debe versar sobre los parámetros establecidos para el objeto del instituto delimitando los alcances de éste; el correcto pago de una indemnización integral y justa respetuosa de la manda constitucional y del principio de equidad, que sea valorada en cada caso de acuerdo a las circunstancias de hecho, con razonabilidad y una correcta integración de todos aquellos rubros indemnizatorios que permitan una verdadera recomposición patrimonial; el establecimiento de un procedimiento especial velado en fuero contencioso-administrativo, con plazos acotados que garanticen la celeridad que la satisfacción de la utilidad pública y el bien común requieren, pero garantizando la correcta tutela de los derechos del expropiado; el acotamiento de los plazos de abandono de la expropiación y la contemplación del resarcimiento debido por dicho actuar.

Todo lo analizado nos lleva a afirmar que, dadas las condiciones actuales en las que se desenvuelve el instituto de la expropiación por causa de utilidad pública existen falencias, que han sido desarrolladas a lo largo de esta presentación, en el régimen que sitúan al sujeto expropiado en una condiciones de desigualdad respecto de quien actúa como sujeto expropiante, que son en si mismas vejatorias de los principios fundamentales de la Constitución Nacional. Asimismo, se debe tener en

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



cuenta que las injusticias que surgen de los vacíos legales de las normas bajo estudio, no se hacen del todo perceptibles sino hasta el momento del análisis del caso en concreto. Es por esto que al momento de buscar falencias en un régimen legal, la ejemplificación y la abstracción del pensamiento son los mejores aliados.

Cuando se investiga la existencia de falencias en un régimen legal determinado es necesario el desarrollo integro del mismo, cuestión que fue objeto de la presente producción y que se enfocó a analizar los aspectos más relevantes del instituto, buscando poner de resalto aquellas prescripciones que bajo determinadas circunstancias de hecho generan falta de tutela jurídica suficiente a quien debe sufrir ser expropiado en sus bienes.



## Referencias

### ***Bibliografía:***

Altamira Gigena, Julio Isidoro (2005) Lecciones de Derecho Administrativo – Córdoba – ADVOCATUS;

Barboza, Julio (2008) Derecho Internacional Público, ZAVALIA;

Bielsa, Rafael (1965) Derecho Administrativo 6º T IV – Buenos Aires – LA LEY;

Borda, Guillermo A. (1999) Tratado de Derecho Civil – Contratos T I – ABELEDO PERROT;

Cassagne, Juan Carlos (1996) Derecho Administrativo (5<sup>ta</sup> ed.) Buenos Aires– Abeledo-Perrot; (2002) Derecho Administrativo (7ma ed.) Buenos Aires– Lexis Nexis/Abeledo-Perrot;

Dillon, Gregorio Alberto (2009) Código Civil Comentado – Derechos Reales Tomo I, Rubinzal- Culzoni;

Fiorini, Bartolome A. (1968) Manual de Derecho Administrativo – Segunda Parte – Buenos Aires – La Ley;

García de Enterría y Ramón Fernández (2001) Curso de Derecho Administrativo II (7ma ed.) Madrid –CIVITAS;

Kiper, Claudio (2009) Código Civil Comentado Derechos Reales Tomo II – Buenos Aires – Rubinzal Culzoni;

Laquis, Antonio M. (1983) Derechos Reales Tomo III – Buenos Aires – Depalma;

Linares Quintana, Segundo V. (1963) Tratado de La Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado – Buenos Aires – ALFA

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



Lorenzetti, Ricardo Luis (2009) Código Civil Comentado – Contratos II - Buenos

Aires – Rubinzal Culzoni;

Mariani de Vidal, Marina (2004) Derechos Reales TII (7<sup>ma</sup> ed.) Buenos Aires –

ZAVALIA;

Marienhoff, Miguel S. (1997) Tratado de Derecho Administrativo Tomo IV – Buenos

Aires – Abeledo Perrot;

Ortiz Pellegrini, Miguel Ángel (1994) Nociones de Historia del Derecho Argentino

(2da Ed.) Tomo I, II y Selección Documental – Buenos Aires – Marcos

Lerner;

Sesin, Juan Domingo, Irma Pastor de Peirotti, Oscar Eugenio Martínez, María I. del

C. Ortiz Gallardo, Daniela S. Sosa, Paulina R. Chiacchiera Castro, Enrique

Fernando Novo (h), Martín Zemma, Wenceslao Bustamante, Ricardo Alberto

Muñoz (h), Alberto Fernández (h). (2008) Manual de Derecho Administrativo

– Córdoba – S&S;

Villegas W. (1939) – Expropiación por causa de utilidad pública - Compañía

Impresora Argentina; Recuperado

[http://books.google.com.ar/books/about/Expropiaci%C3%B3n\\_por\\_causa\\_de\\_](http://books.google.com.ar/books/about/Expropiaci%C3%B3n_por_causa_de_)

[utilidad\\_p%C3%BAb.html?id=QwYpAQAAMAAJ&redir\\_esc=y](http://books.google.com.ar/books/about/Expropiaci%C3%B3n_por_causa_de_utilidad_p%C3%BAb.html?id=QwYpAQAAMAAJ&redir_esc=y)

Zavala de Gonzales, Matilde (2004) “Actuaciones por daños” – Buenos Aires -

Hammurabi.

## ***Jurisprudencia:***

C.S.J.N. Fallos 308:2359. “Trans. American Aeronautical Corp. c/ Dirección General

Impositiva.”



# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



C.S.J.N. Fallos 241:73; Fallos 238:335; Fallos 154:307

C.S.J.N. Fallos 308:1095 “Vialco S.A. c/ Provincia del Chubut.”

C.S.J.N. Fallos 145:307 “Bourdieu, Pedro c/Municipalidad de la Capital”

C.S.J.N. Fallos 33:162 “Municipalidad de la Capital c/ Isabel A. de Elortondo”

C.S.J.N. Fallos 208:568/569 “Nación Argentina v. Provincia de Buenos Aires”

C.S.J.N. Fallos 237:38 “Nación Argentina c/Valdemar During Lausen”

C.S.J.N. Fallos 104:247 “Nicolás Arias María C/ Provincia de Salta s/ Expropiación”;

C.S.J.N. Fallos 256:232 “Nación Argentina c/ S.A. Ferrocarriles y Elevadores  
Depietri s/ Expropiación”

C. N. Com., Sala C, in re “compañía azucarera tucumana s/quiebra s/ incidente de  
ejecución de sentencia”, del 17/09/00

C. N. Com., Sala A, Industrias Ganaderas INGA SAICI y F s/ Quiebra, 27/09/2010

## ***Referencias Informáticas:***

Las siete partidas del muy noble rey Don Alfonso el Sabio / glosadas por Gregorio  
López .- Madrid : Compañía General de Impresores y Libreros del Reino, 1843-1844.

Partida segunda.... Recuperado ... <http://es.scribd.com/doc/26926039/Alfonso-X-Las-siete-partidas-Partida-2-1843-1844>

Las siete partidas del muy noble rey Don Alfonso el Sabio / glosadas por Gregorio  
López .- Madrid : Compañía General de Impresores y Libreros del Reino, 1843-1844.

Partida Tercera.... Recuperado ...<http://books.google.com.ar/books?id=MVB-TzR2uFEC&pg=PA349&lpg=PA349&dq=Las+Siete+Partidas+Alfonso+X+Partida+>

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



Tercera&source=bl&ots=eECbZ8gElr&sig=xDI-

rLj8hLQJRuFVGWMBL99ko8k&hl=es#v=onepage&q&f=false Pág. 564

[www.diputadosanluis.gov.ar](http://www.diputadosanluis.gov.ar)

[www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43797/texact.htm>

[www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37292/norma.htm](http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37292/norma.htm)

[www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/42755/texact.htm](http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/42755/texact.htm)

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



## ANEXO I

| Provincia    | Ley                  | Sujeto Expropiante   | Objeto Expropiable  | Indemnización  | Normas de Procedimiento  | Plazos de Abandono  |
|--------------|----------------------|--|---|--|--|---|
| Buenos Aires | Ley N° 5.708         | Estado Provincial. No hay mención específica de quien puede actuar como sujeto expropiante.  | Art. 1°: Bienes sin importar su naturaleza, tanto para ejecución de obra como para financiación de la misma.  | Título III: Debe ser en dinero en efectivo, comprendiendo el justo valor al momento de la desposesión comprendiendo los intereses. No paga lucro cesante.  | Establecido de forma minuciosa por el Título VII de la Ley, rige de forma supletoria el C.P.C. y C. de la provincia. Da competencia en la materia al fuero Civil y Comercial.  | Artículo 47 y s.s. Señala los mismos plazos que la Ley Nacional 21.499.   |
| Catamarca    | Decreto-Ley N° 2.212 | Título II: El Artículo 3 señala como sujeto activo al Estado Provincial y las Municipalidades. El artículo 4 indica que también podrán ser sujeto expropiante los contratistas de obras públicas y los concesionarios de servicios públicos. | Título III: Todos aquellos bienes, estén o no en el comercio, necesarios para la satisfacción de la utilidad pública, cualquiera que sea su naturaleza jurídica.  | Título IV: Solo comprende el valor objetivo del objeto expropiado y los daños que sean consecuencia directa e inmediata. No paga lucro cesante, tampoco valor panorámico, histórico. El valor se estima de acuerdo a las actuaciones y dictámenes del Jurado de Evaluación (creado por ley 1619) | Establecido por el Título V, rige de forma supletoria el C. P. C. y C. Los incidentes se resuelven de forma verbal.  | Artículo 37: se tiene por abandonada la expropiación a los dos años si fueren bienes individualmente determinados y tres años si se trata de bienes comprendidos dentro de una zona determinada y cinco años si son bienes enunciados genéricamente |
| Chaco        | Ley N° 2.289         | Artículo 2: Faculta para actuar como sujeto expropiante al Estado provincial, las municipalidades, las entidades autárquicas y las empresas del estado. Los sujetos privados pueden ser beneficiarios de la expropiación.                    | Da iguales pautas que la Ley 21.499. Los bienes son valuados conforme dictamen de la Junta de Valuaciones de la Provincia cuya organización se establece a partir del artículo 79.                        | Comprende el valor objetivo del bien, los daños que sean consecuencia directa e inmediata, intereses y mejoras necesarias. No paga lucro cesante.  | Establece los mismos lineamientos que la Ley Nacional de Expropiaciones. Costas establecidas por el artículo 43.   | Artículo 44 y s.s. Señala los mismos plazos que la Ley Nacional 21.499.   |
| Chubut       | Ley I-45 (Digesto)   | Autoriza a actuar como sujeto expropiante a el Estado Provincial, las Corporaciones Municipales y sus respectivos entes, si se encuentran facultados por sus leyes orgánicas o ley especial.   | Puede ser expropiado todo bien conveniente o necesario para la satisfacción de la utilidad pública, cualquiera sea su naturaleza. Actúa como ente tasador la Dirección de Catastro y Geodesia Provincial. | Regulada por el Título IV, la indemnización comprende valor objetivo, daños directos e inmediatos, intereses, depreciación monetaria y mejoras necesarias. No paga lucro cesante. No niega la procedencia del valor histórico.   | Establecido en el Título V, da competencia al Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial. Propicia similares reglas procesales a las establecidas por la Ley 21.499. | Iguals plazos a los establecidos en la Ley Nacional de Expropiaciones.  |

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



|            |                     |   |   |  |  |   |
|------------|---------------------|---|---|--|--|---|
| Corrientes | Ley N° 1487         | No hace mención específica a los sujetos que podrán actuar como sujeto expropiante. Faculta al Poder Ejecutivo a expropiar los bienes afectados a servicios públicos.   | El Título III realiza una enunciación genérica respecto del objeto expropiable que en nada innova. El artículo 10 realiza una enunciación de bienes declarados de utilidad pública. | Establece los mismos rubros indemnizables que el artículo 10 de la ley nacional. Prescribe que la indemnización deberá ser fijada en dinero y con expresión de los valores de cada uno de los elementos tomados en cuenta para la valuación. Toma en cuenta la depreciación monetaria.   | Se encuentra minuciosamente regulado por el Título V de la ley, artículos 20 a 43. Resulta supletorio al procedimiento, el Código de Procedimiento Civil y Comercial.  | Iguals plazos a los establecidos en la Ley Nacional de Expropiaciones.  |
| Córdoba    | Ley N° 6.394        | Brinda las pautas respecto a los sujetos expropiantes en el artículo 3. Faculta a los Municipios a expropiar dentro de sus jurisdicciones. La declaración debe ser realizada por el órgano deliberativo de dicho Municipio.   | Demarca los mismos lineamientos de la ley nacional. Declara expropiable todos los bienes convenientes o necesarios a la satisfacción de la utilidad pública.                        | Respecto de los rubros indemnizatorios en nada se aparta de la ley nacional. Remite a la ley 5330 para la estimación del valor de los bienes muebles e inmuebles. El avalúo lo realiza el Consejo General de Tasaciones de la Provincia.   | El artículo 15 establece un procedimiento verbal para el caso de que la litis verse sobre diferencias en el monto de la indemnización. Asimismo establece un procedimiento especial si se tratare de expropiación de bienes raíces. Los incidentes se sustancian de forma verbal.    | El Título X establece iguales normas respecto de los plazos a las establecidas en la Ley Nacional de Expropiaciones.  |
| Entre Ríos | Ley N° 6.467        | No hace mención específica a los sujetos expropiantes. El artículo 1 realiza una enunciación genérica, donde menciona a la provincia y a los organismos expresamente autorizados por ley especial.  | Cabe la misma salvedad que para los sujetos expropiantes. No difiere a los parámetros establecidos en la ley nacional   | Los artículos 6, 7 y 8 establecen los principios que rigen la indemnización. Los mismos no difieren de los establecidos en la ley nacional. El avalúo de los bienes los realiza el Consejo de Tasaciones de la Provincia.  | A partir del artículo 10 se establecen las normas procesales que rigen el proceso expropiatorio. Resulta supletorio el C. P. C y C. y adquiere competencia el juez del lugar de ubicación del bien y permite la proroga voluntaria de jurisdicción.                                  | Según el artículo 23 si la expropiación versa sobre un bien determinado el plazo de abandono es de dos años; si se trata de una enunciación genérica el plazo es de cinco años. |
| Formosa    | Ley N° 82 (Digesto) | Prescribe el artículo 3 que la expropiación puede ser efectuada por la provincia, las Municipalidades y los concesionarios de obras o servicios públicos. Asimismo los concesionarios de obras o servicios públicos pueden actuar como sujeto expropiante substituyendo a | Las reglas establecidas no se apartan de las establecidas por la ley nacional. Actúa como valuador de los bienes la Junta de Valuaciones de la Provincia (Artículo 14).             | Solo comprende el valor objetivo del bien, los daños directos e inmediatos, mejor necesarias, y en caso especial, aquellas mejoras que se realizaren trascurrido un año desde la calificación por ley sin acción del sujeto expropiante. No paga valor panorámico ni el mayor valor que adquiere un bien por hechos históricos. No contempla intereses | Regulado por el título V establece un procedimiento especial, sin hacer mención a qué tipo de proceso corresponde. Diferencia entre bienes inmuebles y aquellos que no lo son, estableciendo procedimiento diferenciados para la obtención de la posesión. Costas según artículo 28. | Establece igual regla de plazos que los establecidos por la ley nacional Ley 21.499.  |

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



|          |                    | los antes mencionados.   |  | ni depreciación monetaria.  |   |   |
|----------|--------------------|--|--|---|---|---|
| Jujuy    | Ley 3.018          | Expresamente prescribe que el órgano facultado para llevar adelante la calificación de utilidad pública es el Poder Legislativo. Asimismo establece que la expropiación puede ser efectuada por la Provincia, las Municipalidades y los concesionarios de obras y servicios públicos. Posteriormente describe caso a caso la reglas específicas. | El Título tercero de la ley establece las pautas referentes al objeto de la expropiación. No establece limitaciones, ni se aparta de lo prescripto por la ley nacional. Amplia el campo de acción respecto de los bienes afectados a un servicio de público. Pueden ser objeto de la expropiación universalidad de hecho o de derecho. | La indemnización se encuentra limitada al valor objetivo del bien, los daños directos e inmediatos, y las mejoras necesarias. Expresamente desprecia el lucro cesante (como la generalidad en la materia), el valor panorámico o el derivado de hechos históricos. Asimismo para el avalúo de los bienes se establece la creación del Tribunal de Tasación en el Título Noveno. | Son reguladas por Título Quinto, el que se divide en dos capítulos, el primero de procedimiento administrativo y el segundo del proceso judicial. Obliga al expropiado a tomar intervención en el procedimiento administrativo. Resultan competentes los jueces de primera Instancia en lo Civil y Comercial de la Capital en Turno. El proceso tramita por las normas del Código Procesal Civil de la provincia como juicio ordinario escrito. | En el Título Séptimo establece igual regla de plazos que los establecidos por la ley nacional Ley 21.499. La iniciación del procedimiento administrativo interrumpe los plazos de abandono. |
| La Pampa | Decreto-Ley N° 908 | Faculta a expropiar al Estado Provincial, las Municipalidades y Comisiones de Fomento, las entidades autárquicas provinciales y las empresas o sociedades del Estado Provincial.   | Realiza la misma enunciación genérica del Título III de la Ley Nacional 21.499. Establece las normas orgánicas de un Tribunal de Tasaciones Provincial para la realización de los avalúos determinantes de la indemnización  | El artículo 14 utiliza la misma fórmula legislativa que utiliza el artículo 5 de la Ley de Expropiaciones N° 21.499. No hace mención al valor histórico o el valor panorámico.  | A partir del artículo 24 se incluyen las normas reglamentarias del procedimiento judicial. Siguiendo los lineamientos de la ley nacional, le da trámite de juicio sumario. Adquiere competencia el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del lugar en que se encuentren los bienes. En lo demás reproduce las normas de la ley nacional.   | No hace excepción alguna y continúa reproduciendo lo normado por la ley nacional.   |
| La Rioja | Ley N° 4.511       | Dispone el artículo 4 que el Estado Provincial, las Municipalidades, las Entidades Autárquicas y las Empresas del Estado podrán actuar como expropiantes. Procede la expropiación  | Observa el artículo 5 que “pueden ser objeto de expropiación todos los bienes convenientes o necesarios para el cumplimiento de una finalidad de   | Comprende solo el valor objetivo, los daños que sean consecuencia directa e inmediata y mejoras necesarias. Rechaza el lucro cesante, el valor panorámico y el valor histórico, excepto que estos últimos sean el motivo determinante de la   | El capítulo segundo de la ley establece las normas procesales que rigen el proceso judicial expropiatorio. Le da trámite de juicio sumario y otorga competencia al Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial. Resulta  | Establece un plazo para tomar abandonada la expropiación de dos años si se traten de bienes individualmente determinados y de cinco años cuando estuvieren incluidos en una                 |

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



|          |                      | contra cualquier persona.   | Utilidad Pública". Y reproduce todo el sistema normativo de la ley nacional.   | expropiación. Contempla dos hipótesis excepcionales, cuales son los casos de instituciones deportivas y canteras   | supletorio el Código Procesal Civil (Artículo 39)   | enunciación genérica.  |
|----------|----------------------|---|--|--|---|--|
| Mendoza  | Decreto-Ley N° 1.447 | Pueden ser sujeto expropiante el Estado Provincial, Las Municipalidades y las entidades de carácter autárquicos, provinciales o municipales.  | Cualquier bien que sea conveniente o necesario a la satisfacción de la utilidad pública.   | La indemnización solo comprende el valor objetivo del bien, los daños que sean consecuencia directa e inmediata, mejoras necesarias y valor histórico cuando este sea el motivo determinante de la expropiación. No toma en cuenta lucro cesante ni valor panorámico. Procede el pago de depreciación monetaria por excepción. | Se refiere al proceso judicial como de carácter especial. Le da tratamiento de juicio sumario según las normas del Código de Procedimiento Civil. Brinda competencia al Juzgado de Primera Instancia en lo Civil de la circunscripción correspondiente a la ubicación del bien. Resalta la naturaleza administrativa del instituto. | Se tiene por abandonada la expropiación ante la inacción del sujeto expropiante por ciento ochenta días si se trata de bienes individualmente determinados, un año si son bienes comprendidos dentro de una enumeración genérica, y dos años si fueron bienes incluidos en una enumeración genérica. De acuerdo al artículo 5 si el bien a expropiar es con fines de mejoramiento social los plazos se duplican. |
| Misiones | Ley N° 14 (Digesto)  | Pueden expropiar el Estado Provincial y cualquier otra persona autorizada por este por ley o por acto administrativo fundado en ley. La acción expropiatoria procede contra cualquier clase de persona. | Respecto al objeto expropiable, sigue los lineamientos de la ley nacional, reproduciendo varios artículos de la misma en su totalidad.   | El Título IV reproduce la normativa del título IV de la Ley Nacional.  | Sigue los lineamientos de la ley nacional, con la salvedad de la reducción de los plazos procesales. Le da tratamiento de procedimiento sumario según el código de rito civil Provincial, siendo este aplicable en lo que no sea modificado por la ley.   | Establece idéntica normativa a la ley nacional 21.499.   |
| Neuquén  | Decreto-Ley 804/73   | Determina que la expropiación puede ser efectuada por la Provincia, las municipalidades y los concesionarios de obras o servicios públicos. Acto seguido, delimita los alcances de cada caso.           | Realiza una mención genérica del objeto de la expropiación, y acentúa la posibilidad de expropiar establecimientos industriales, mineros o comerciales, y en general universalidades de hecho o derecho. | La indemnización solo comprende el valor objetivo del bien, los daños que sean consecuencia directa e inmediata, mejoras necesarias. No toma en cuenta lucro cesante, valor panorámico o histórico.  | Establece la obligatoriedad del procedimiento administrativo como previo al proceso judicial. Dispone la aplicabilidad del Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial en todo aquello no regulado por la misma ley, y le da trámite de juicio ordinario.  | Dispone un plazo de dos años para bienes que se encuentren individualmente determinados y de 10 años para el resto de los casos.   |

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



|           |                        |   |   |   |  |   |
|-----------|------------------------|---|---|---|--|---|
| Río Negro | Ley N° 1.015 (Digesto) | Brinda las pautas respecto a los sujetos expropiantes en el artículo 3. Faculta a los Municipios a expropiar dentro de sus jurisdicciones. La declaración debe ser realizada por el órgano deliberativo de dicho Municipio. El resto de los sujetos necesariamente requieren la autorización conferida por ley. | Permite la expropiación de cualquier bien, sin importar en quien reside la propiedad o si se encuentra dentro o fuera del comercio. | Solo contempla el valor objetivo del bien, los daños que sean consecuencia directa e inmediata, mejoras necesarias. No contempla el lucro cesante, valor panorámico o histórico, restricciones administrativas ni plusvalía que brinde la realización de la obra. Prevé la actuación de un Junta de Valuaciones para llevar a cabo la cuantificación de la indemnización. | El Titulo IV prescribe las normativas aplicables al procedimiento de expropiación, sin innovación alguna respecto de la ley nacional y demás leyes analizadas.   | Establece un plazo de dos años para aquellos bienes determinados que se encontraren en una zona determinada, y un plazo de diez años para aquellos incluidos en una enunciación genérica.           |
| Salta     | Ley N° 2.614           | No se refiere explícitamente a los posibles sujetos expropiantes. Solo hace mención a la actuación de los concesionarios de obras o servicios públicos, quienes actúan como sustitutos de la autoridad expropiante.   | Establece las normas específicas en referencia al objeto en el Titulo III, no encontrando limitación alguna.                        | Solo comprende el valor objetivo del bien, los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación y mejoras necesarias. No contempla el pago de valor panorámico, lucro cesante y valor histórico. La indemnización no puede superar el valor de la valuación para la contribución territorial aumentado en un treinta por ciento.                        | El Titulo V establece las normas de procedimiento. Dispone audiencia previa, bajo apercibimiento de tener por desistida la acción o por rebelde, en caso de incomparecencia, según corresponda. Si no hubiere acuerdo en dicha audiencia se le brinda trámite de juicio sumario. | Prescribe idénticos plazos a la ley nacional.   |
| San Juan  | Ley N° 7.966           | Además de las consideraciones generales que se vienen delimitando, realiza la delegación legislativa para que los municipios a través de ordenanza municipal puedan expropiar.  | Cualquier bien puede ser objeto de expropiación, con las limitaciones generales consideradas respecto del objeto.                   | Innova al mencionar que comprende el valor objetivo y real del bien. En lo restante imita la ley nacional.  | En el Titulo VI establece dos tipos de procedimientos judiciales, el común y el de urgencia. Delega la determinación de la competencia a la Corte de Justicia de la Provincia.   | Tres años en caso de bienes individualmente determinados, cinco años para bienes comprendidos en una zona determinada y diez años si se tratare de bienes comprendidos en una enunciación genérica. |
| San Luis  | Ley V-0128/2004        | La calificación debe necesariamente ser realizada por el Poder Legislativo provincial, y dicha calificación puede delegar la  | Pueden ser objeto de la expropiación todos aquellos bienes convenientes al fin principal de la utilidad pública según               | Comprende el valor objetivo del bien, los daños que sean consecuencia directa e inmediata, mejoras necesarias, intereses y lucro cesante solo cuando se trate de concesiones de   | Da competencia al Juez de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Minas del lugar en que se halle situado el bien expropiado. No admite recusación sin causa.   | Establece un plazo de dos años cuando se tratare de bienes individualmente determinados; diez años cuando fueren bienes incluidos en una  |

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



|                  |                     |   |   |  |   |  |
|------------------|---------------------|---|---|--|---|--|
|                  |                     | facultad expropiatoria en todos los sujetos comprendidos en el artículo 8.  | lo dispuesto por los artículos 1, 2, 3, 4 y 11.   | tierras públicas otorgadas en forma vitalicia, si así se dispusiera en el acto de concesión, hasta un máximo de cinco años.<br>No contempla el pago de valor histórico, además de las consideraciones genéricas.                                   | Dispone la aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia. Veda la posibilidad del fuero contencioso-administrativo (Artículo 41).   | enunciación genérica; y un año cuando se tratare de bienes de uno o consumo.   |
| Santa Cruz       | Ley N° 21 (Digesto) | Reproduce el régimen nacional.  | Reproduce el régimen nacional.  | Reproduce el régimen nacional.   | Reproduce el régimen nacional.  | Reproduce el régimen nacional.   |
| Santa Fe         | Ley N° 7.534        | Esclarece lo establecido por las otras leyes de expropiación analizadas prescribiendo en su artículo 3: <i>“Pueden promover la expropiación: a) La Provincia, y b) por delegación de ésta...”</i> y enuncia todos los sujetos que pueden ser facultados a expropiar. Luego refiere a quienes pueden ser beneficiarios de la expropiación y por último a quienes pueden ser expropiados. | A partir del artículo 6 y hasta el 15 – inclusive- puntualiza los aspectos referentes al objeto de la expropiación. Por su amplitud se remite al texto de la norma, advirtiendo que no contiene variación alguna respecto de la generalidad expuesta por la doctrina. | Describe los caracteres y rubros de la indemnización en forma genérica en los artículos 16 y 17, y luego particulariza cada supuesto en los artículos 18 a 23. El avalúo de los bienes es realizado por la Comisión de Tasaciones de la Provincia. | Las normas de procedimiento se encuentran prescriptas en los artículos 35 a 50, sin variaciones respecto de lo expuesto en doctrina y lo analizado en las leyes de otras provincias.  | El artículo 61, los siguientes y aquellos concordantes, reproducen las limitaciones prescriptas por la ley nacional. |
| Tierra del Fuego | Ley N° 406          | El estado provincial solo respecto de bienes ubicados dentro de su jurisdicción. Los municipios exclusivamente dentro de su jurisdicción. Las entidades autárquicas si están expresamente facultadas por sus leyes orgánicas o ley especial. Los particulares por delegación legal o administrativa fundada en ley.   | Todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la utilidad pública, sin distinción. Posee similar contenido normativo a lo prescripto en la ley nacional de expropiaciones  | Reproduce la normativa nacional.   | El proceso tramita según las reglas del juicio sumario del Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero de la Provincia, el cual resulta de aplicación supletoria a todo lo no contemplado en la ley especial. | Reproduce la normativa nacional.   |
| Tucumán          | Ley N° 5.006        | Actúa como tal el Estado Provincial; las municipalidades,   | Todos los bienes convenientes o necesarios  | Contempla idénticos rubros indemnizatorios que la ley nacional,  | Se encuentra regulado en el Título Séptimo, artículos 28 a 43.  | Reproduce la normativa del orden nacional.   |



# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



|  |  |   |   |   |   |  |
|--|--|---|---|---|---|--|
|  |  | entes autárquicos y empresas del Estado cuando se encuentren facultados a los efectos; los concesionarios de servicios públicos o de obras públicas cuando se encuentren autorizados por ley. | para la satisfacción de la utilidad pública, cualquiera sea su naturaleza o régimen jurídico. | agregando un supuesto especial. Se abona mejoras realizadas en el bien cuando este fuere inmueble de carácter rural y dichas mejoras sean labores ordinarias de explotación a la que el bien estaba destinado, si pasaren seis meses sin que el sujeto expropiante hubiere entrado en posesión. | No difiere de la mayoría de las normas analizadas. La competencia civil. El proceso corre según el trámite del juicio sumario. No hay recusación sin causa y tampoco se admite la rebeldía. En lo demás no varía de los procesos expropiatorios analizados. |  |
|--|--|---|---|---|---|--|

Tabla 01: Cuadro Comparativo de Leyes Provinciales



**CURRICULUM VITAE**

**Apellido:** Franco Matías

**Nombre:** Villalón Lescano

**Documento Nacional de Identidad:** 33.599.803

**Dirección:** Calle José Hernández N° 1042 – 1er Piso – Caleta Olivia  
Provincia de Santa Cruz

**E- Mail:** francovillalon@hotmail.com

**Teléfonos:** 0297 – 154 051180; 0297 4838077

**Edad:** 25 años

**Fecha de Nacimiento:** 29 de Febrero de 1988

**Estado Civil:** Soltero

**Hijos:** No

**Estudios:**

**Educación Primaria** o inicial: estudios primarios realizados en Escuela EGB N° 69 “Hielos Continentales” de la Ciudad de Caleta Olivia, Provincia de Santa Cruz, de la cual egresa en el año 2002.

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



**Educación Secundaria:** estudios cursados en la ciudad de Caleta Olivia, Colegio Industrial N° 1 “General Enrique Mosconi”, años 1ro, 2do y 3ro. Cuarto año en Colegio de Enseñanza Superior “Saint Ignatus College” de la Ciudad de Córdoba, egresando con el título de Bachiller Común con orientación de ciencias sociales y jurídicas (Modalidad Distancia), egresando en el año 2007.

**Educación Universitaria:** Actualmente finalizo mis estudios universitarios en la Universidad Empresarial Siglo 21 (Whitney International University System), habiendo iniciado los mismos en Marzo del año 2008, restando a la fecha la defensa oral de Trabajo Final de Graduación.

## **Idiomas**

Inglés: Lectura (Avanzado); Escritura (Intermedio); Desempeño Oral (Intermedio)

## **Experiencia Profesional:**

- En 2004 trabajo para Patacom S.H. de la ciudad de Caleta Olivia – Provincia de Santa Cruz, realizando tareas de Reparación y Mantenimiento de equipos informáticos.-

## FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

*Villalón Lescano Franco Matías*

*Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación*



- En 2005 se desempeñó en Indaltec S.R.L., empresa de Seguridad e Higiene de Hospitales bajo la modalidad de pasantía escolar. Desarrollo tareas de administración de RRHH y actualización de personal, en área de sistemas informáticos base Hospital Distrital Caleta Oliva.-
- Durante los años 2006 y 2007 desarrollo tareas de administración y gestión en PYME familiar denominada Transp. Don Franquito con asiento en la ciudad de Río Cuarto, Provincia de Córdoba.-
- Desde el año 2008 a la fecha, desarrolla tareas de procuración, diligencias extrajudiciales, atención al público, escritos judiciales de diversa índole en la rama del derecho público y privado, entre otros quehaceres, en el Estudio Jurídico del Dr. Eugenio A. GOMEZ CARRASCO.-
- Asimismo, actualmente se desempeña como Responsable Staff de Recursos Humanos en Empresa Ingeniería de Obras Santa Cruz Norte S.R.L. con asiento en la localidad de Pico Truncado Provincia de Santa Cruz.-

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



## *CARTA PERSONAL*

*De mí mayor consideración, le escribo la presente a los fines de presentarme de manera formal a vosotros y anotaros de mí persona y costumbres.*

*La responsabilidad y puntualidad, así como la versatilidad en los quehaceres laborales cotidianos, son los puntos fuertes de mí personalidad, reforzados con mucha predisposición al aprendizaje y amplios conocimientos generales.*

*En referencia a los puntos débiles de mí personalidad, puedo decir que la ansiedad por la finalización de las tareas encomendadas así como la tendencia al trabajo individual son los aspectos a revisar diariamente para remediarlos.*

*Además soy de personalidad tranquila y de voz conciliadora, trato de evitar los conflictos innecesarios, siempre buscando la satisfacción del interés general.*

*Me considero una persona de buena presencia, lo suficientemente preparada para afrontar los distintos problemas que se puedan suscitar en el ámbito laboral.*

*Mí objetivo personal está orientado al desarrollo de mí carrera como Profesional del Derecho y en la búsqueda de la realización particular como persona honesta y de bien.-*

*A los efectos que sean requeridos, envío el presente y aprovecho para saludarlo con la mayor deferencia.-*

# FALENCIAS DEL RÉGIMEN DE EXPROPIACIÓN

Villalón Lescano Franco Matías

Universidad Empresarial Siglo 21 – Trabajo Final de Graduación



## ANEXO E – Formulario descriptivo del Trabajo Final de Graduación

Este formulario estará completo sólo si se acompaña de la presentación de un resumen en castellano y un abstract en inglés del TFG

El mismo deberá incorporarse a las versiones impresas del TFG, previa aprobación del resumen en castellano por parte de la CAE evaluadora.

Recomendaciones para la generación del "resumen" o "abstract" (inglés)

"Constituye una anticipación condensada del problema que se desarrollará en forma más extensa en el trabajo escrito. Su objetivo es orientar al lector a identificar el contenido básico del texto en forma rápida y a determinar su relevancia. Su extensión varía entre 150/350 palabras. Incluye en forma clara y breve: los objetivos y alcances del estudio, los procedimientos básicos, los contenidos y los resultados. Escrito en un solo párrafo, en tercera persona, contiene únicamente ideas centrales; no tiene citas, abreviaturas, ni referencias bibliográficas. En general el autor debe asegurar que el resumen refleje correctamente el propósito y el contenido, sin incluir información que no esté presente en el cuerpo del escrito.

Debe ser conciso y específico". Deberá contener seis palabras clave.

### Identificación del Autor

|                              |                                |
|------------------------------|--------------------------------|
| Apellido y nombre del autor: | Villalón Lescano Franco Matías |
| E-mail:                      | Franco Villalón@hotmail.com    |
| Título de grado que obtiene: | ABOGADO                        |

### Identificación del Trabajo Final de Graduación

|   |  |
|---|--|
| Título del TFG en español   | Falencias del Régimen de Expropiación              |
| Título del TFG en inglés  | Failures of the Regime of Expropriation            |
| Tipo de TFG (PAP, PIA, IDC)   |  |
| Integrantes de la CAE   | Dra. Rocío Guzmán Mancilla - Dra. Patricia Urrutia |
| Fecha de último coloquio con la CAE   | 22 de Marzo de 2013                                |
| Versión digital del TFG: contenido y tipo de archivo en el que fue guardado | Franco Matías Villalón Lescano<br>TFG FINAL .PDF   |

### Autorización de publicación en formato electrónico

Autorizo por la presente, a la Biblioteca de la Universidad Empresarial Siglo 21 a publicar la versión electrónica de mi tesis. (marcar con una cruz lo que corresponda)

#### Autorización de Publicación electrónica:

- Si, inmediatamente
- Si, después de 6 mes(es)
- No autorizo

Firma del alumno

7 | Página

Referencias:

MTD: Modalidad Tutorial a Distancia – ED: Educación a Distancia

MP: Modalidad Presencial – MS: Modalidad Senior – MRIV: Modalidad Río Cuarto