

Dictamen del Procurador General, Expte. N.º I 73.795-1 “Falco Juan C. c/ Provincia de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad de Ley 14714”

FECHA | 29 de septiembre de 2022

ANTECEDENTES

El Sr. Juan Carlos Falco, por apoderado, promueve acción originaria en los términos de los artículos 161 inciso 1º de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 683 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial, con el fin de obtener la inconstitucionalidad de la ley N.º 14714, por medio de la cual la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires declara de utilidad pública y sujetos a expropiación inmuebles, que la norma individualiza y que conforman el barrio “Uspallata” de la localidad de Beccar, Partido de San Isidro.

El Asesor General de Gobierno se presenta y responde al traslado conferido; solicita en primer término se declare la inadmisibilidad de la pretensión. Propone, el rechazo de la acción originaria de inconstitucionalidad.

La Municipalidad de San Isidro, por apoderado, toma intervención en los términos del artículo 90 inciso 1º del Código Procesal Civil y Comercial.

Manifiesta, si bien no sería parte en el proceso, reconoce su interés en la forma de resolución “*ya que redundará en un tema habitacional y de bienestar general para los habitantes del partido de San Isidro*”.

Expresa, siendo una persona de derecho público no se expedirá sobre el fondo de la cuestión debatida, esto es la constitucionalidad de una ley emanada de la Legislatura Provincial y promulgada por el Poder Ejecutivo, al no considerarlo “*constitucionalmente pertinente*”.

La Suprema Corte ordena la apertura de la causa a prueba, formándose los respectivos cuadernos. Vencido el plazo y luego de su certificación, se ponen las actuaciones a disposición de las partes a fines de producir alegato, haciendo uso de este derecho la parte actora. En este estado, la Suprema Corte de Justicia resuelve dar intervención en dictamen a la Procuración General (v. art. 687, CPCC)

La Suprema Corte ordena la apertura de la causa a prueba, formándose los respectivos cuadernos. Vencido el plazo y luego de su certificación, se ponen las actuaciones a disposición de las partes a fines de producir alegato, haciendo uso de este derecho la parte actora.

En este estado, la Suprema Corte de Justicia resuelve dar intervención en dictamen a la Procuración General (art. 687, CPCC).

**CURSO LEGAL
PROPUESTO**

El Procurador General en la intervención que le cupo de conformidad con la vista conferida, propició a la Suprema Corte de Justicia haga lugar a la demanda interpuesta (art. 687, CPCC).

SUMARIOS

Acción de inconstitucionalidad. Admisibilidad. Con relación a la admisibilidad de la acción, se estimó cumplimenta los recaudos requeridos por los artículos 161 inciso 1º de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 684, siguientes y concordantes de la ley de rito.

Atendiendo a los principios que gobiernan nuestra organización de poderes funcionales y la competencia asignada al Poder Judicial frente a derechos que se dicen conculcados y los agravios denunciados es que entiendo que se encuentran suficientemente acreditados los extremos para la admisibilidad de la demanda (v. arts. 1º, 10, 11, 161 inc. 1º de la Constitución de la Provincia de Bs. As.; 684, 685 y 687, CPCC).

Fundamentos de la impugnación. De las constancias obrantes en la causa, puede apreciarse la ineficacia del enfoque sustentado por la demandada cuyo discurrir se apoya primordialmente en la negativa al control judicial de la ley en su aplicación a la parte actora.

Expropiación. Utilidad pública. En lo que hace a la justiciabilidad de la ley que formaliza la declaración de utilidad pública a los fines expropiatorios se ha dicho, y así al igual en este caso, no se halla en discusión que ella comporta una potestad privativa del legislador cuyo criterio no puede suplantarse por el de los jueces sin riesgo de quebrantar la división e independencia funcional de los poderes estatales.

Órgano legisferante. Potestad. La Corte Suprema de Justicia de la Nación en "Fallos", entre otros, "Procurador Fiscal de Santa Fe", (4:311; 1867); "Procurador Fiscal de la Provincia de Santa Fe", (6:667; 1868); "Municipalidad de la Capital" (33:162;1888); "Gibbs, Jorge" (93:219; 1901); "Empresa del Ferrocarril del Sud" 128:62;1918); "Escalante de Bosch, Mará L. y Otros" (191:424;1941); "Degó" (242:73;1958) que reconocen la potestad del órgano legisferante de interferir con el ejercicio de atribuciones indispensables para la convivencia social, "Horacio Bauzá y Otro" (252:310; 1962); "Nación", (256:232; 1963); "Nación Argentina v. Ángel y José Tonello" (272:88; 1968) y "Provincia de Corrientes" (296:78; 1976).

Propiedad privada. Expropiación. En la sentencia "Nación Argentina v. Ángel y José Tonello" se expone que, salvados los recaudos atinentes al respeto de la propiedad privada, no debe interferirse el ejercicio de la facultad expropiatoria del Estado,

restringiendo atribuciones indispensables para la ordenada convivencia de la comunidad (v. consid. once y remisión a la causa 252:310, cit., consid. quinto: “Que habida cuenta de que la expropiación es manifestación de la originaria. soberanía estatal [...] parece clara la conclusión de que, salvados los recaudos atinentes al respeto de la propiedad privada, su ejercicio no debe interferirse, restringiendo atribuciones indispensables para la ordenada convivencia de la comunidad”; dando cuenta del pensamiento de Edward Samuel Corwin en su libro: “La Constitución de los Estados Unidos de América y su significado actual”, p. 864, Washington, 1953)

Expropiación. Interés público. Puntualiza el señor Juez Soria que dicha valoración legislativa expresa la aptitud representativa de quien debe definir cuándo las necesidades sociales o el interés público justifican acudir al instituto de la expropiación, con mención particular de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América, in re “*Berman vs. Parker*”, 348 US 26 (1954); “*Autoridad de Vivienda de Hawaii vs. Frank E. Midkiff* [...]”, 467 US 229 (1984) y “*Ruckelshaus vs. Monsanto Co.*”, 467 US 986 (1984).

Expropiación. Utilidad pública. Se precisa que aun habiéndose invocado el fundamento previsto en la norma -la utilidad pública o el interés social o general- la decisión de expropiar un bien no siempre obtura el eventual escrutinio de los jueces, sobre todo frente a afectaciones de derechos provocadas mediando arbitrariedad del poder público, tampoco si en el ejercicio de semejante potestad se incurre en un desvío o exceso notorio de la finalidad invocada, situaciones en las que la norma legislativa puede ser privada de validez por irrazonable al amparo de los artículos 17, 28, 31 y 33 de la Constitución Nacional.

Expropiación. Utilidad pública. Control. Jueces. Inconstitucionalidad. Declaración. La Suprema Corte de Justicia en “*Acuerdos y Sentencias*” al decidir en las causas: B 43.878, “*Bonfante*” (1964-I-259), I 2522, “*Medivid*” (21-09-2011) e I 68.323, “*Exolgan SA*” (26-03-2015), entre otras, ha sostenido que denunciada la ausencia o distorsionada invocación del fundamento constitucional; más propiamente, puesta en entredicho la ley expropiatoria por no basarse en la utilidad pública, cobra sentido el acceso al control a cargo de los jueces como ocurre con toda norma que expande sus efectos hacia las situaciones subjetivas de las personas en las que cabe examinar si tal atribución ha sido expedida de modo regular, pues de no ser así procederá la declaración de inconstitucionalidad; lo que no implica imponer al Poder Legislativo constricciones indebidas ni desconocer el lógico respeto que sus opciones políticas merecen.

Control de constitucionalidad. Jueces. Se principia desde la Procuración General de la Nación que no existe óbice para que todo magistrado argentino, federal, nacional o provincial, sea cual fuere su competencia, se pronuncie sobre las cuestiones constitucionales que pudiesen proponerse en los asuntos que deba juzgar, con cita de “Fallos”: “*Strada, Juan Luis*” (308:490; 1986), para continuar que ello se produce en virtud de la naturaleza difusa del control de constitucionalidad que ejercen todos los jueces del país, de nuestro sistema federal y de las autonomías provinciales, con mención de “Fallos”: “*Di Mascio, Juan Roque*” (311:2478; 1988); “*Solbingo SA*” (311:1588 y 1597); “*Soldimar SA*” (313:548; 1990); “*Desler SA*” (323:3859; 2000); “*Banco Hipotecario SA*” (328:425; 2005); “*Toscano, Nuncio y otros*” (329:560; 2006), entre otros (del Dictamen de la Procuración General de la Nación y que hace suyo la CSJNA, “*Cavallo Álvarez*”, 340:1606; 2017 y “*Empresa Almirante Guillermo Brown SRL y Otro*”, sent., 18 de febrero de 2020).

Obiter dictum. La Corte Suprema de Justicia -*obiter dictum*- fija pautas para el buen uso de sus precedentes al explicar cómo deben entenderse las expresiones generales vertidas en sus sentencias, estableciendo que no cabe acordar carácter obligatorio para casos sucesivos a los términos generales contenidos en un fallo. Así en la resolución tomada en el expediente “*Municipalidad de la Capital v. Isabel A. Elortondo*” (consid. vigésimo sexto) sostiene que cualquiera sea la generalidad de los conceptos empleados por el Tribunal en los fallos, ellos no pueden entenderse sino con relación a las circunstancias del caso que los motiva, siendo como es, una máxima de derecho, que las expresiones generales empleadas en las decisiones judiciales deben tomarse siempre en conexión con el caso en el cual se usan (cc. “Fallos”: “*Arriola Sebastián y Otros*”, 332:1963; 2009, voto de la jueza Argibay, consid. décimo primero letra a) in fine y “*Acosta, Leonel Ignacio*”, 340:1084; 2017, considerando séptimo, v. “*Recurso Queja N° 26 Procesado: D., F.*”, 342:1660; 2019, consid. tercero).

Expropiación. Requisitos. Procedimiento. Puntualiza el Supremo Tribunal de Justicia de la Provincia de Buenos Aires que la existencia de un objetivo de utilidad pública o interés social comporta un requisito al que el ordenamiento jurídico sujeta la procedencia de toda ley que disponga la expropiación de un bien y, a la vez, un concepto jurídico genérico y flexible, aunque susceptible de interpretación como de disputa argumental en torno a su alcance (v. SCJBA “*Acuerdos y Sentencias*”, Ac 38.142, “*Álvarez José Ramón y Otros*” (1988-I-262); Ac 67.773, “*Aguirrezabala, Juan Ignacio y Otros*” (21-03-2001) y Ac 81.916, “*Rodríguez de Paladino, Sofía y Otra*” (28-05-2003).

Derechos constitucionales. Ha sostenido la Corte Suprema de Justicia: “ [...] los altos fines de saneamiento social, aun refiriéndose al loable empeño de combatir los males más abominables que pueda sufrir una colectividad, no autorizan, sin embargo, el quebrantamiento de principios orgánicos y leyes fundamentales del país, y menos si la transgresión emana de los poderes del Estado y cuando se arbitran en nombre del bien público panaceas elaboradas al margen de las instituciones, obteniéndose resultados opuestos a los previstos” (Fallos, “Don Aquiles Galletti”, T. 148:65 -1926- en relación a lo decidido por dicha Corte in re “Rizzotti”, T. 150:419, -1928-, ps. 422-33; Juan Antonio González Calderón, “Derecho Constitucional Argentino”, Lajouane & Cía., Buenos Aires, Argentina, 3er. Ed., 1930, Tomo I, numeral 331, p. 400).

Utilidad pública. Concepto. Como ya lo marcara la Corte Suprema de Justicia el concepto de utilidad pública no es unívoco, más ello no deviene en óbice para conocer de su existencia regular constitucional. Así lo enseñaba Marienhoff: “puede variar según el lugar, época y ordenamiento jurídico que se consideren” (Miguel Santiago Marienhoff, ob. cit., p.164). Lo que es de utilidad pública en un lugar y momento determinados puede no serlo en otros, de ahí que haya podido decirse que el concepto es contingente, circunstancial (Rafael Bielsa, “Derecho Administrativo”, Tomo III, Buenos Aires. 1947, p. 442, cit. por Marienhoff, ob. cit., nota 262, p.164 y mención del fallo de la CSJNA, “Municipalidad de la Capital”, T. 33: 162, esp. p. 195).

Expropiación. Caracteres. Se ha sostenido: “Situados frente a frente el interés colectivo que demanda la transformación social y el derecho individual a ser indemnizado, la opción no parece difícil // Si se diera preferencia a este derecho sobre aquel interés, los fines del Estado quedarían alterados // Sobrevendría un inmenso acrecentamiento en el costo de las actividades estatales transformadoras, que acaso llegaría a imposibilitarlas; veríase trabado o aún impedido todo intento de planificación económica, ante la absoluta incalculabilidad de las erogaciones a realizarse; y salvo que el Estado adoptara una actitud pasiva frente al status económico-social existente, su política expropiatoria encerraría al país en uncírculo vicioso [...] // La expropiación comporta siempre el conflicto de un derecho individual y de un interés público, y lo resuelve mediante el sacrificio del primero: in dubio pro societate // Tal es el principio recto que gobierna el todo del instituto expropiatorio y que debe inspirar cada una de sus soluciones parciales cuando media colisión insalvable”, CSJNA, in re: “Administración General de Obras Sanitarias de la Nación”, T. 241:73, 07 de julio de 1958, esp. p. 82).

La Ley. Bien común. Es de fácil comprensión que en la búsqueda de dar respuesta a ese derecho sustancial cuál es la propiedad, la vivienda a personas en situación

de vulnerabilidad se intente legislar, sin embargo, la Ley 14714 no da respuesta al bien común, la ley no tiene presente a los eventuales “beneficiarios” como no dio respuesta programada al mandato de la Suprema Corte de Justicia en lo decidido en la sentencia “O’ Connor”.

**REFERENCIA
NORMATIVA**

Ley N.º 14714; ley 11959; Municipalidad de San Isidro, ordenanza 8806; artículo 90 inciso 1º del Código Procesal Civil y Comercial; art. 687, CPCC; artículos 161 inciso 1º de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; artículos 684, siguientes y concordantes de la ley de rito; artículos 1º, 17, 18, 31 y 33 de la Constitución Argentina y 1º, 3 y 15 de la Carta Constitucional de la Provincia de Buenos Aires; artículos 3º y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; leyes N.º 6.253 y N.º 6.254 y del Decreto-Ley N.º 8.912/77 (Texto Ordenado según Decreto 3.389/87 y sus modificatorias; artículo 47 de la ley 5708 (T.O s/ decreto 8523/86 y sus modificatorias; artículos 1º, 10, 11, 161 inc. 1º de la Constitución de la Provincia de Bs. As.; artículos 684, 685 y 687, CPCC; Constitución (1853, ref. 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994, Ley 24430): artículo 17; ley 21499 (1977): artículo 1º; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Constitución (1996): artículo 12; ley 238 (1999): Artículo 1º; Chaco: Constitución (1957-1994): artículo 40; ley 2289 (1978): artículo 1º; Chubut: Constitución (1994): artículo 20; ley I N.º 45, antes ley 1739 (1979): artículo 1º; Córdoba: Constitución (2001): artículo 104; ley 6394 (1980): artículo 1º; Entre Ríos: Constitución (2008): artículo 122; ley 6467 (1979): artículo 2º; Formosa: Constitución (2003): artículo 47; decreto-ley 490 (1977): artículo 1º; decreto-ley 490 (1977): artículo 1º; La Rioja: Constitución (2008): artículo 32; ley 4511 (1985): artículo 1º; Misiones: Constitución (1958): artículo 51; ley IV N.º 14, antes decreto ley 1105 (1979): artículo 1º; Río Negro: Constitución (1988): artículo 74; ley 1893 (1979) artículo 1º; San Juan: Constitución (1986): artículo 22; ley 5639 (1987): artículo 1º; Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur: Constitución (1991): artículo 14; ley 421 (1998): artículo 1º; Tucumán: I-73795-1 Constitución (2006): artículo 41; ley 5006 (1978): artículo 1º; Buenos Aires: Constitución: Artículo 31; Ley 5708 (1952): artículo 1º; Catamarca: Constitución (1988): artículo 8; Ley 2210 (1966): artículo 1º; Santa Fe: Constitución (1962): artículo 15; Ley 7534 (1975): artículo 1º; Corrientes: Constitución (2007): Artículo 23; Ley 1487 (1949): artículo 2º; Constitución (1916): artículo 8; decreto ley 1447 (1975): artículo 2º; Salta: Constitución (1998): artículo 15; Ley 2614 (1951): artículo 1º; Santa Cruz: Constitución (1998): Artículo 9; Ley 21 (1958): artículo 1º; Santiago del Estero: Constitución (2005): artículo 16; Ley 4630 (1978): artículo 1º; San Luis por legislación: I-73795-1 Constitución (1987): artículo 35 ; Jujuy por legislación:

Constitución (1986): artículo 31; ley 3018 (1973): artículo 1º; Neuquén por legislación: Constitución (2006): artículo 24; ley 804 (1974): artículo 1º; artículo 77 de la Ley 13.929; Decreto 1062/2013 reglamenta la ley 14449; decreto 245/2022; decreto 717/2022; anteproyecto de la ley 21499; arts. 75.5º y 18 y 125, Constitución Argentina; arts. 14 bis, 75 incs. 19 y 22, Constitución argentina; XI, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 25.1º, Declaración Universal de Derechos Humanos; 21.1º y 2º, 26, Convención Americana sobre Derechos Humanos; 11.1º, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 27.3º, Convención sobre los Derechos del Niño; 17 1 y 2, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículos 1º, 10, 11, 12.3, 25, 31, 36.7, 45, 56 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; arts. 1º, 21.7º y 24, Ley 14.442; Ley 5708.