



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-76427-1

“Taquima S.A. c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/ Expropiación inversa – Otros juicios”

A 76.427

Suprema Corte de Justicia:

Vienen las actuaciones a la Procuración General a fin de emitir dictamen respecto del recurso extraordinario de nulidad interpuesto por apoderado del Fiscal de Estado.

Se recurre la sentencia dictada por la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo del Departamento Judicial de San Nicolás que confirma el pronunciamiento dictado en primera instancia.

Cabe señalar que ambas partes deducen también recursos extraordinarios de inaplicabilidad de ley, limitándose mi intervención a los términos del artículo 297 del Código Procesal Civil y Comercial.

I.- Antecedentes.

I.1.- La firma Taquima SA promueve demanda de proceso de expropiación irregular respecto de los inmuebles rurales de su propiedad identificados catastralmente con las Matrículas 5127 y 3690, ubicados en el Partido de General Pinto, los cuales habrían sido desposeídos a partir de la instrumentación de la ley 12542, que declara sujetos a expropiación los predios necesarios para la ejecución del proyecto "Plan Maestro Integral de la Cuenca del Río Salado" (Fecha de inicio del proceso: **26 de abril del año 2012**).

Peticiona el valor de la tierra expropiada con más intereses y la actualización por la depreciación monetaria, con costas.

Corrido el traslado de ley se presenta la accionada aseverando que el inmueble cuya expropiación se propicia es un cauce natural, por ende, un bien de dominio público; que no correspondería admitir la expropiación en virtud de la inexistencia de plano de afectación.

Apunta que la ley 12542 sólo enuncia el Plan Maestro en la Cuenca del Salado, pero no la decisión del Poder Ejecutivo de llevar adelante la expropiación por lo que desconoce la fecha de desapropio, y añade que el avance de las aguas sobre el inmueble de Taquima SA habría sido el resultado de un hecho natural, no provocado.

Plantea el Fisco la prescripción en el supuesto del reclamo de daños y perjuicios por el avance de las aguas y afirma que en el supuesto que la planimetría indicare la ejecución de obras estatales debe indicarse que parte del mismo pertenecía desde antes al dominio público.

Añade que sólo si afectan al mencionado reservorio podría hablarse de afectación pública y refiere que la actora ostenta la seguridad de su campo, libre de inundaciones y desastres hídricos que lo asolaban.

Reitera que la carencia del plano de afectación, fortalece el rechazo de la expropiación inversa, enumerando medios de prueba para producir y requiriendo el dictado de una sentencia congruente a su posición, con la pertinente imposición de costas a la parte actora.

Abierto el juicio a prueba, se presentan pericias y se realiza la audiencia del artículo 32 de la ley 5708.

Con fecha 29 de mayo del año 2019 el señor Juez a cargo del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de Junín resuelve hacer lugar a la pretensión de expropiación inversa promovida por Taquima SA, declara expropiada en favor de la Provincia de Buenos Aires la superficie de 3.706.86 has. y fija como indemnización a favor de la actora la suma de pesos cuatrocientos cuarenta y nueve millones trescientos treinta y ocho mil ciento cincuenta y cinco c/48 (\$ 449.338.155,48) más intereses a calcularse desde la desposesión el 1° de diciembre del año 2011, según el valor del bien correspondiente a tal fecha (conf. acta notarial del 20-XII-2011), de acuerdo a la tasa pasiva tradicional y/o digital



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-76427-1

más beneficiosa para la firma. que haya pagado, pague o pagare el Banco de la Provincia de Buenos Aires en los depósitos a treinta días vigentes en sus diversos períodos de aplicación y hasta el efectivo pago, con costas a la demandada.

Ambas partes apelan el pronunciamiento y presentan memoriales y réplicas.

La Cámara de Apelación rechaza los recursos, confirma la sentencia de primera instancia y fija costas por su orden.

En lo que respecta al recurso de la parte demandada, no hace lugar al agravio referido a la errónea determinación de la superficie expropiable.

Pondera que, ante la falta de determinación de la línea de ribera por esa parte, a quien atribuye responsabilidad por la demora, el juez de grado había logrado estimarla con otros medios de prueba detallados en la sentencia, deviniendo inoficiosa la determinación extemporánea en tanto la cuestión se resolvería sobre la situación actual del predio, modificado por las obras realizadas.

Respecto del agravio referido a la determinación de la fecha de desposesión, la Cámara de Apelación no consigna motivos diferentes a los expuestos para el rechazo del anterior agravio.

I.2.- La ley 12542 (BOBue, 07-12-2000):

“Artículo 1° - Decláranse de utilidad pública y sujetos a expropiación a la totalidad de los inmuebles necesarios para la ejecución del Proyecto "Plan Maestro Integral de la Cuenca del Río Salado", comprendidos dentro de los cincuenta y ocho (58) partidos de la Provincia que se prescriben en el artículo 2°.

Artículo 2° - Los partidos de la Provincia que integran el Proyecto "Plan Maestro Integral de la Cuenca del Río Salado" son:

Zona A. Noroeste: Bragado, Carlos Casares, Carlos Pellegrini, Carlos Tejedor, Daireaux, Florentino Ameghino, General Arenales, General Pinto, General Viamonte, General Villegas, Hipólito Yrigoyen, Junín, Leandro N. Alem, Lincoln, Nueve de Julio, Pehuajó, Rivadavia, Salliqueló, San Carlos de Bolívar, Trenque Lauquen, Tres Lomas y Veinticinco de Mayo.

Zona B. Salado-Vallimanca: Alberti, Ayacucho, Azul, Benito Juárez, Castelli, Chacabuco, Chascomús, Chivilcoy, Dolores, General Alvear, General Belgrano, General Guido, General Lavalle, General Paz, Las Flores, Lobos, Maipú, Navarro, Olavarría, Pila, Rauch, Roque Pérez, Saladillo, San Miguel del Monte, Suipacha, Tandil, Tapalqué y Tordillo.

Zona C. De las Lagunas Encadenadas del Oeste: Adolfo Alsina, Coronel Pringles, Coronel Suárez, General La Madrid, Guaminí, Laprida, Puán y Saavedra.

Artículo 3° - Se considerará abandonada la expropiación, si el expropiante no promueve el juicio dentro de los quince (15) años de sancionada la presente Ley.

Artículo 4° - En los supuestos que se compruebe en forma indubitable que la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas no ha arribado a un acuerdo con los titulares de los inmuebles para ingresar a los predios ubicados sobre la traza de las obras, para permitir la realización de los trabajos preliminares de topografía y de geotécnia que servirán de base para los proyectos ejecutivos de las obras, se autoriza al Director Provincial de esa repartición a dictar el acto administrativo correspondiente que habilite en forma inmediata su ingreso a los mismos, pudiendo requerir al efecto el auxilio de la fuerza pública.

Artículo 5° - Es de aplicación en todos sus términos la Ley General de Expropiación 5708”.

II.- Del recurso extraordinario de nulidad

La recurrente sostiene que en el caso la alzada ha omitido considerar cuestiones esenciales que fueran oportunamente planteadas vulnerando lo dispuesto en el artículo 168 de la Constitución provincial.

Afirma que tal omisión viola gravemente los derechos de defensa en juicio, de propiedad y los principios de igualdad procesal y de congruencia. Hace mención de los artículos 9 y 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y 16, 17 y 18 de la Constitución Argentina.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-76427-1

Asevera que los argumentos plasmados en el recurso interpuesto contra la sentencia de primera instancia no fueron tenidos en cuenta, lo que habilita la procedencia del presente remedio extraordinario, imponiéndose la nulidad de la sentencia atacada.

Sostiene que tanto el juez, como la alzada, han dictado sentencia sin tener a la vista prueba esencial.

Explica que, en el supuesto de autos, para establecer el justo valor a que se refiere el artículo 8 de la ley 5708, debería determinarse la cosa expropiada, es decir, la fracción de tierra sujeta a expropiación. Pero para ello, previamente, precisar el tamaño del espejo de agua preexistente a la afectación de los terrenos por las obras allí realizadas, bien de dominio público que sólo podría ser delimitado por autoridad competente, en el caso, lo sería la Autoridad del Agua. Se sustenta en lo dispuesto en el artículo 18 de la ley 12257 y su decreto reglamentario 3511/2007.

Esgrime que la supuesta demora del Fisco en la demarcación de la línea de ribera, argumento base en ambas instancias para convalidar su accionar irregular, no sería suficiente, razonable, ni sustituiría la ausencia de un elemento esencial para determinar una justa indemnización.

Arguye que al momento de dictarse la sentencia de Cámara se contaba ya con la demarcación provisoria de la línea de ribera de los predios en cuestión, información obrante en un expediente administrativo que, siendo público, podría o debería haber sido fuente de consulta para dictar la resolución final.

En segundo término, se agravia de la falta de tratamiento de la impugnación formulada respecto de la determinación de la fecha en que se produjo la desposesión del bien sujeto a expropiación, con base en un acta notarial que también cuestiona y que alude a la existencia de máquinas trabajando en el predio.

Explica que la fecha de desposesión resultaría esencial a los fines de la determinación del valor histórico del bien expropiable y del cómputo de los intereses compensatorios correspondientes necesarios para establecer una justa indemnización.

III.-

El recurso extraordinario de nulidad interpuesto por Fiscalía de Estado debe prosperar.

En primer lugar, cabe recordar que dicho remedio sólo puede sustentarse en la omisión de tratamiento de alguna cuestión esencial, falta de fundamentación legal, incumplimiento de la formalidad del acuerdo y voto individual de los jueces o en la no concurrencia de la mayoría de opiniones (conf. causas L. 79789, "*Olivera*", sent., 10-08-2005; L. 84064, "*Decile*", sent., 22-03-2006; L. 83016, "*Ardiles*", sent., 15-11-2006; L. 89528, "*Maldonado*", sent., 23-07-2008; L. 116854, "*Orellano*", sent., 19-02-2014; L. 119719, "*Lertora*", sent., 6-09-2017; entre otras).

La primera causal señalada es la que acontece en el caso bajo examen y justifica la solución que aquí se propone.

Tal como denunciara el recurrente, el fallo en crisis adolece de un defecto sustancial que lo descalifica como acto jurisdiccional válido.

Ello es así en tanto, al rechazar la procedencia del recurso de apelación intentado por la parte demandada -dirigido a dejar sin efecto la sentencia de primera instancia que hizo lugar a la demanda de expropiación inversa promovida por la firma Taquima SA contra la Provincia de Buenos Aires, declaró expropiadas en favor de esta última la superficie indicada en los considerandos y fijó indemnización a favor de la actora-, da tratamiento fundado únicamente al agravio tendiente a atacar la cuestión de la superficie expropiable, pero omite pronunciar fundamento respecto al agravio esgrimido con relación a la fecha de desposesión del inmueble -cuestión esencial directamente vinculada a la *justa indemnización*-, incumpliendo la exigencia del artículo 168 de la Carta local que establece que los Jueces que integran los tribunales colegiados deberán dar su voto en todas las cuestiones esenciales a decidir.

Según una inveterada doctrina de la Suprema Corte de Justicia, las cuestiones esenciales son aquéllas que conforman la estructura de la traba de la *litis* y el esquema jurídico al que la sentencia debe atender para la solución del pleito (conf. causas Ac 86578, "*Vargas*", sent., 16-06-2004; C 114018, "*Boragina*", sent., 14-06-2017, entre otras).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-76427-1

En el caso, la Cámara de Apelación debía tratar en forma diferenciada dos cuestiones sometidas a su conocimiento -y decisión- y se expidió fundadamente sólo sobre una de ellas.

Puntualmente estimó el rechazo del recurso -y con ello confirmó la declaración de la expropiación y la indemnización fijada por el juez de grado- por encontrar suficientemente resuelta la cuestión de la determinación de la superficie a expropiar con la prueba pericial producida en la causa a pesar de no ser la legalmente exigida; pero omitió analizar acabadamente la otra cuestión sometida a su conocimiento, esto es, la determinación de la fecha de desposesión del inmueble.

Ahora bien, surge de la lectura del pronunciamiento en crisis, que el Tribunal de Alzada específicamente indicó en el punto II del voto del Juez que hizo mayoría, que *“...el Fisco cuestiona básicamente dos puntos: primero, la decisión de haber determinado la superficie a expropiar y, consecuentemente, la indemnización reconocida, sin contar con el acto formal de demarcación de la línea de ribera por parte de la Autoridad del Agua; y -segundo- se agravia de la fijación de la fecha de desposesión.”*

No obstante esa premisa inicial, en el desarrollo argumental de la sentencia, limitó su revisión al primer agravio, omitiendo pronunciarse motivadamente respecto del segundo y, sin más, rechazó el recurso interpuesto por la demandada.

La falencia evidenciada resulta una omisión de una cuestión esencial, en tanto la sentencia de primera instancia versó sobre ambos tópicos y el recurso atacó las conclusiones a las que arribó dicha sentencia, prescindiendo el Tribunal de Alzada de dar fundamento a la consideración del agravio relativo a la fecha de desposesión (conf. arts. 168, Const. prov. y 266, CPCC).

Tras el análisis de los antecedentes expuestos, se impone concluir que esta anomalía configura una violación de lo preceptuado por el artículo 168 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que requiere el tratamiento de todas las cuestiones esenciales sometidas a juzgamiento.

Es fundado el recurso extraordinario de nulidad en el que el recurrente denuncia violación a dicho precepto, si el fallo de la Cámara efectúa una remisión global al de primera instancia, no constituyendo ello debida resolución, pues priva a la sentencia de su independencia formal y material, despojándola así de su carácter de resolutorio.

Sobre el particular tiene reiteradamente dicho la Suprema Corte de Justicia que la ausencia de tratamiento de asuntos trascendentes oportunamente planteados constituye una incongruencia por omisión (decisión *citra petita*) que conlleva a la nulidad del fallo (causas L 99.171, "Torres", sent. de 16-02-2011; L 107839, "B., G.R.", sent., 03-10-2012; L. 117.219, "Arriola Camacho", sent., 12-12-2014; L. 119.555, "Bocca" sent., 15-08-2018; L 120303, "Muretta", sent., 27-05-2020, e. o.).

IV.-

Sin perjuicio de ello, suficiente para acoger el recurso, estimo oportuno señalar otras circunstancias que podrían tener incidencia en la ponderación de la idoneidad de la vía procesal intentada.

IV.1. Para contextualizar la situación cabe recordar que la expropiación inversa o irregular tiene por objeto obligar al expropiante a consumir la expropiación y a pagar la indemnización al expropiado que, de alguna manera, padece una situación total o parcial de indisponibilidad en el goce de su propiedad afectada a la expropiación que se demora (en el caso, el Fisco puso en duda la existencia de tal afectación).

Sin embargo, no cualquier limitación o restricción al derecho de propiedad justifica el inicio de esta acción, sino que la afectación debe provocar un menoscabo cierto al derecho del titular. Sobre el punto la Corte Suprema de Justicia sostiene que la declaración por el Estado de que un inmueble se halla sujeto a expropiación no crea un derecho a favor del propietario para obligar a aquél a hacerla efectiva; es potestad del expropiante elegir el momento para ello salvo que medie ocupación del inmueble, privación de uso o restricción del dominio.

La concurrencia de tales extremos no se desprende de la mera existencia de una norma que califique de utilidad pública el bien ("Fallos", "Lectura de Iglesias", T. 310:1865 y sus citas; 1987).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-76427-1

Pues bien, en el caso, la ley 12541 declara de utilidad pública y sujetos a expropiación a la totalidad de los inmuebles *necesarios* para la ejecución del Proyecto "Plan Maestro Integral de la Cuenca del Río Salado", comprendidos dentro de los cincuenta y ocho (58) partidos de la Provincia que se prescriben en el artículo 2º, entre los cuales se menciona el Partido de General Pinto (art. 2º, Zona A) donde se hallaría el inmueble objeto del presente litigio.

La necesidad del inmueble a tal fin, en mi criterio, no surgiría directamente de esa ley -que es genérica-, sino de la ulterior manifestación de voluntad estatal tendiente a promover el juicio de expropiación, circunstancia que no aconteció.

Y ello es así porque respecto de la ejecución del aludido Proyecto inciden factores de diversa índole que la ley citada no resuelve (vgr. oportunidad, factibilidad, disponibilidad de recursos económicos, entre otros.).

Ergo, sin acto administrativo expropiatorio y sin juicio de expropiación, la promoción de un juicio de expropiación inversa no logra revertir la indeterminación del bien a expropiar en el marco de la ley 12541, y menos aun resolviendo la cuestión con prescindencia de la prueba cuya producción se encontraría a cargo del sujeto expropiante.

La ley 12541, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires el día 7 de diciembre del año 2000, establece que se considerará abandonada la expropiación si el expropiante no promueve el juicio dentro de los quince (15) años de sancionada (art. 3º), habiendo transcurrido en exceso dicho plazo sin que se haya promovido el juicio de expropiación cabe preguntarse si se mantiene en la actualidad el interés estatal de expropiar.

Cuando circunstancias sobrevinientes o hechos desconocidos con anterioridad demuestran -a juicio de los poderes políticos del Estado- que la utilidad pública declarada no existe o ha desaparecido, no puede negarse a dicho Estado el derecho a desistir de la expropiación, en su caso, o el de hacer valer de haberse configurado los extremos, el abandono, aun configurado luego de la promoción de una "expropiación irregular" y en tanto no haya quedado perfeccionada esta, obligándolo a concretar una expropiación que no tiende a la satisfacción de necesidades de utilidad general ni a la consecución de las exigencias

propias del bien común (CSJNA, “Fallos”, “Nación”, 291:507, 1975; “Cerde”, 304:1484, 1982; “Figueroa de Cornejo”, T. 339:468, 2016).

IV. 2. Por último, cabe mencionar la falta de consideración de alguna de las *Determinaciones Previas requeridas en los artículos 4° y 5° de la Ley General de Expropiaciones 5708*, a saber: estudio integral, planificado, con tasaciones, determinación de los valores indemnizatorios aproximativos, previsión de recursos y un informe del organismo técnico a quien le correspondería la efectivización y utilización de la misma (art. 4°), recaudos que deben cumplirse en todos los casos con antelación al dictado de la ley que declare la utilidad pública. Asimismo, en la actuación administrativa que se efectúe, deberá cursarse comunicación al Registro de la Propiedad para que se lleve a cabo la pertinente *anotación preventiva* de expropiación en el asiento concerniente al bien expropiado (art. 5°).

Se destaca en particular la obligación de requerir la *opinión de la autoridad municipal* que corresponda para conocer si el bien a expropiar está afectado con alguna ordenanza de plan regulador, ordenamiento edilicio y/o zonificación especial (art. 4°, tercer párrafo, ley cit.).

En sentido concordante, el decreto ley 6769/1968, Ley Orgánica de las Municipalidades, en su artículo 58 establece que corresponde al Concejo Deliberante autorizar las expropiaciones de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la ley vigente que rija la materia. Tal imperativo legal ha sido incumplido.

V.-

En virtud del cúmulo de razones expuestas, propongo hacer lugar al recurso extraordinario de nulidad interpuesto (arts. 168, Constitución provincial; 298 del CPCC).

La Plata, 15 de julio de 2020.

Digitally signed by
Dr. CONTE GRAND, JULIO
MARCELO
Procurador General de la
Suprema Corte de Justicia
PROCURACION GENERAL -
PROCURACION GENERAL
Procuracion General

15/07/2020 15:49:03