



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

I-73795-1

“Falco Juan C. c/ Provincia de Buenos Aires s/
Inconstitucionalidad de Ley 14714”.

I 73.795

Suprema Corte de Justicia:

El Sr. Juan Carlos Falco, por apoderado, promueve acción originaria en los términos de los artículos 161 inciso 1° 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° 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.

I.-

En la demanda se expone que su mandante es titular registral de uno de los inmuebles a los que hace alusión la norma impugnada en su artículo 1°, y que por ello ha visto lesionado su derecho a la propiedad, al tiempo de advertir acerca del quebrantamiento de principios constitucionales vinculados a la división de poderes y al debido proceso legal.

Estima que, con su actuación, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires desconoce la autoridad de cosa juzgada que emana de la sentencia dictada en la causa I 2107, “*O’ Connor, Alberto Marcos y otro c/ Provincia de Buenos Aires s/ inconstitucionalidad ley 11959*” fallada por la Suprema Corte de Justicia el día 18 de febrero del año 2009, en la cual se hace lugar a la pretensión de la parte actora y se deja sin efecto la ley expropiatoria.

Al referirse a ella recuerda que mediante la sanción de la mentada ley 11959, el día 10 de junio del año 1997, se declararon de utilidad pública y sujetos a expropiación los mismos inmuebles a los que se refiere la ley 14714, que ahora se impugna.

Da cuenta que la decisión judicial se adopta al tener por acreditado que las parcelas a expropiar se hallaban desocupadas casi en su totalidad, y que el espacio donde existían los emplazamientos correspondía a la vía pública, resultando usurpadas con posterioridad al dictado de la ley 11959.

Sostiene que en aquella ocasión el legislador funda la expropiación de los lotes a los que aludía la norma mediante una distorsionada apreciación de los hechos, circunstancia que se estaría reiterando en el presente y que amerita una respuesta por parte del órgano judicial en resguardo del principio constitucional de la cosa juzgada.

Al recrear los sucesos manifiesta que el fallo impone atender a la problemática de los ocupantes de las tierras cuya expropiación origina ese juicio.

Menciona que, ante la falta de acción por parte de las autoridades provinciales, en el año 2012 la Municipalidad de San Isidro se contacta con los propietarios de las tierras con el objeto de comprarlas y concretar un plan de realojamiento habitacional para las familias ocupantes del predio ubicado en Iberlucea y Padre Acevedo.

De tal modo refiere que luego de un censo de las familias ocupantes de dicho predio, la Municipalidad firma con el apoderado de los titulares de las fracciones en agosto del año 2014 una reserva de compra en la que concreta una oferta, *ad referéndum* de la aprobación de Concejo Deliberante.

Expresa que el día 18 de diciembre del año 2014, el Concejo aprueba la compra y sanciona la ordenanza 8806 -promulgada por decreto 12, del día 6 de enero del año 2015, mediante la cual autoriza al Departamento Ejecutivo a arbitrar las medidas tendientes a la adquisición de los lotes que fueran motivo de la ley de expropiación 11959 y otras parcelas linderas libres de ocupación, con el objeto de realojar a los ocupantes, mediante el otorgamiento de un subsidio de \$ 450.000 a cada familia para la compra de una vivienda.

Destaca la actora que mientras se concretaban los pasos para la firma de la escritura traslativa de dominio de las parcelas aludidas en la ordenanza, sorpresivamente la



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

I-73795-1

Legislatura provincial sanciona el día 16 de abril del año 2015, la ley 14714 que declara de utilidad pública y sujeto a expropiación los inmuebles ubicados en el barrio “*Uspallata*”.

Sostiene que el problema habitacional involucrado se habría solucionado por parte de la Municipalidad, que la conducta seguida por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires al sancionar una nueva ley, idéntica a la que fuera declarada inconstitucional resultaría irrazonable al tiempo que “*maliciosa*”.

Considera que ello sería así pues sus fundamentos vendrían a contradecir los considerandos de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, a la vez que adulterarían la verdad de los sucesos fácticos establecidos en la sentencia, en violación al principio de la cosa juzgada.

Desarrolla seguidamente el concepto y los alcances de la *res iudicata*, la noción de seguridad jurídica y de derechos adquiridos. Cita jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación de vinculación con el principio de cosa juzgada, “*Fallos*”, “*Oscar Juan Lorenzo Roccatagliata*” (T. 317-I:161, 1994); “*Cuerpo de ejec. de sentencia en autos: Ferrer Martínez, Juan L.*” (T. 314:1353, 1991) y “*Camusso Vda. de Marino, Amalia*” (T. 294:434, 1976) y de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Bs. As. en cuanto al principio de la seguridad jurídica, Ac. 56.017 “*Crubellati*” (31-03-1998).

Expresa que la cosa juzgada reconoce el principio de separación de los poderes e impide a los órganos del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, alterar o modificar los resultados del ejercicio de la función jurisdiccional o reiniciar una cuestión terminada en el caso, en base a una ley posterior de igual contenido al resuelto por la justicia.

Sostiene apreciando el efecto de cosa juzgada material en su sentido negativo o excluyente, que se encuentran reunidos los requisitos de identidad de sujeto, objeto y causa de pedir (*eadem personae, eadem res y eadem causa petendi*).

Que se trata del mismo demandante y demandado, de igual objeto al reclamar contra la ley 14714 su inconstitucionalidad por expropiación de las mismas parcelas a que fuera sometida en juzgamiento final de la ley 11959.

Agrega que el hecho jurídico o material por el que se peticiona sería el mismo al tratarse de una nueva ley, pero idéntica a la anterior, sin que se hubieran modificado las circunstancias que dieran lugar a la sentencia previa.

Recuerda que la Corte Suprema de Justicia tiene dicho que la cosa juzgada sólo puede alegarse cuando se presenta entre las mismas partes, por la misma cosa, e invocándose el mismo derecho y se renueva una contienda judicial fenecida por sentencia. Con cita *in re* “Fallos”, “*Guari, Lorenzo y Otros*” (T. 155:302, 1929).

Afirma que en el caso existen coincidencia de los elementos señalados, por cuanto la ley 14714 reeditaría *in totum* la ley 11959 -declarada inconstitucional- sin que hubiesen mediado novedades o modificaciones en las personas, en el bien jurídico o en la fundamentación, por lo que entiende que corresponde declarar su inconstitucionalidad.

En cuanto a la perpetración de utilidad pública manifiesta que de los fundamentos de la ley 14714, resultaría que el legislador incurre en severas contradicciones y falsedades respecto de los hechos acreditados y conclusiones establecidas en el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia en torno a la ley anterior que se declarara inconstitucional, puntualmente en lo referido a la ocupación de las parcelas sujetas a expropiación.

Por ello sostiene que dicha ley carecería de fundamentación cierta, válida y por lo tanto no tendría causa de utilidad pública.

Especialmente esgrime que la Municipalidad de San Isidro habría previsto y se encontraba en marcha una solución habitacional para los ocupantes de esos predios mientras los legisladores, aún en conocimiento de ello, habrían invocado fundamentos aparentes para volver a sancionar una ley idéntica a la declarada inconstitucional.

Concluye en consecuencia que la nueva ley devendría en ineficaz para sustentar el arbitrario despojo a su propiedad, correspondiendo la declaración de inconstitucionalidad.

Solicita, como medida cautelar, la suspensión de la aplicación de la ley 14714 hasta que recaiga sentencia definitiva, como así su anotación en el Registro de la Propiedad Inmueble.



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

I-73795-1

Ofrece prueba y peticiona que, oportunamente, se declare la cuestión de puro derecho y se pasen las actuaciones a sentencia.

Plantea el caso federal.

II.-

El Asesor General de Gobierno se presenta y responde al traslado conferido; solicita en primer término se declare la inadmisibilidad de la pretensión.

Expone que la impugnación en lugar de versar sobre la norma considerada en abstracto, en realidad conduce a tratar típicas cuestiones de hecho que son propias de los jueces de grado, contraviniendo la doctrina sentada por la Suprema Corte de Justicia en materia de la acción originaria de inconstitucionalidad.

En tal sentido expresa que en virtud de tal jurisprudencia se impone que la impugnación verse sobre la norma considerada en abstracto, resultando improcedente cuando lo que se cuestiona es su aplicación a la situación de hecho en que se encuentra el accionante. Con cita de las causas I 1315, "*Donnarruma*" (1991); I 1562, "*Vidal*", (1996) e I 1602, "*Straub Benett*" (1998).

A partir de ello entiende que la materia excede el estrecho ámbito de conocimiento de este proceso, tal como habría quedado demostrado en el precedente I 2107 ("*O'Connor*"), donde la cuestión pasa por la demostración de los extremos fácticos en orden a la existencia o no de causa de utilidad pública declarada por la ley expropiatoria, pero no por el abordaje abstracto de su eventual colisión con los preceptos constitucionales.

Considera asimismo inadmisibile la acción al entender que el actor no habría evidenciado perjuicio en su derecho ni afectación de interés económico.

Explica, en este sentido, que el demandante evidencia un interés en desprenderse del predio por un valor económico estimado a abonar por el Municipio, que no debería ser diferente al que le habría de corresponder en caso de expropiación.

Considera que el derecho de propiedad alegado como agravio central contra la ley que se impugna, no se habría acreditado o que pudiera resultar afectado por la aplicación de ella, pues la eventual indemnización por la expropiación sería similar a la pactada con la Municipalidad.

Afirma que no se verificaría el supuesto para demandar en esta instancia originaria y que asimismo carecería el Sr. Falco de legitimación para promoverla.

Como última observación sobre el punto advierte que el accionante sería titular de dominio de sólo uno de los nueve lotes sujetos a expropiación, por lo que no habiendo invocado un derecho de incidencia colectiva en los términos del artículo 43 de la Constitución Argentina o la representación de los restantes propietarios de los inmuebles referidos, una eventual sentencia solo a él le sería favorable y en lo propio de la normativa en crisis.

Ad eventum plantea la improcedencia de la demanda y responde a los agravios sobre la afectación a la cosa juzgada y de la inexistencia de causa de utilidad pública.

Respecto de la cosa juzgada señala que no se verificarían en el caso las condiciones de identidad requeridas por el instituto.

Así señala que lo pretendido en esta *litis* no sería igual o similar a la evaluado en la anterior demanda.

Expresa que son dos leyes distintas por lo que no se trataría del mismo objeto procesal.

Agrega que mientras la primera declara inconstitucional la ley al probarse que no habría existido la causa de utilidad pública, en las presentes actuaciones contra la ley 14714, no habría nada probado al respecto.

Recuerda que el alcance de la utilidad pública varía en función del cambio de las condiciones económicas, políticas y sociales para concluir que se trata de dos leyes que se distancian en más de veinte años una de otra.



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

I-73795-1

Advierte que no habría conexidad, accesoriedad o subsidiariedad entre la sentencia firme y el actual planteo de inconstitucionalidad como para establecer que se estaría frente a una igual expropiación por causa de utilidad pública.

Añade que resultan inatendibles los agravios sobre violación al principio de separación de poderes, seguridad jurídica y debido proceso legal. Cita doctrina de la sentencia I 2107, “O'Connor”.

En cuanto a la causa de utilidad pública, recreando la doctrina sentada en materia de inconstitucionalidad de leyes expropiatorias que sentara la Suprema Corte de Justicia a partir del fallo en la causa mencionada en último término, la demandada señala que lo que cabría determinar es la existencia o inexistencia de los presupuestos fácticos que constituyen el soporte material de la declaración de utilidad pública.

Destaca que para determinar la procedencia de la acción intentada contra la ley 14714 debería procurarse corroborar la existencia de concretas circunstancias fácticas y razones consideradas por el legislador como fundamento para expropiar los terrenos involucrados, y asimismo, verificar el cuestionamiento y reproche que hace el accionante a la ley por falsedad del motivo determinante de la expropiación o la inconsistencia entre las condiciones fijadas y la realidad de la situación de los ocupantes.

En tal cometido hace alusión a los fundamentos de la ley 14714, pone de resalto entre otras circunstancias, que la citada ley se sanciona para dar “...*solución definitiva a las 38 familias de trabajadores, facilitando el acceso con esfuerzo a la compra de las tierras que ya ocupan y sobre las cuales han levantado sus viviendas, desarrollado sus vidas y permitiendo, mediante la regulación dominial, otras instancias de superación como personas, familias en conjunto con su comunidad*”.

Menciona como prueba para acreditar el legítimo obrar de la Legislatura provincial el expediente D-2679/13-14, cuya copia acompaña.

De su contenido extrae algunos tramos del informe de la Municipalidad de San Isidro de fs. 42/43.

Expresa que lo volcado por la Municipalidad no sería cierto pues el plan de radicación de los ocupantes no estaría en etapa de ejecución, ni consentido en la adquisición de un inmueble para cada grupo familiar sino en el otorgamiento de un subsidio que más que implementar una ayuda crediticia para los ocupantes, en rigor reflejaría una operación inmobiliaria.

Asimismo, valora el informe de fs. 52/54, producido por el Defensor del Pueblo y dirigido al Intendente municipal, de cuyas consideraciones destaca que la conducta de la Municipalidad sería como mínimo dudosa en cuanto al interés público comprometido.

También alude al informe municipal de fs. 83/86, que daría cuenta de las sesenta y dos personas y grupos de familias censadas como ocupantes del predio.

Añade que ello permite advertir la diferencia con la cantidad informada en los fundamentos de la ley impugnada -treinta y ocho- lo que demostraría que no se trata de las mismas parcelas y lotes que se encuentran ocupados.

Afirma que, en base a tales diferencias, la defensa sustentada en que la ley resulta sorpresiva e innecesaria por estar ejecutándose la ordenanza municipal no sería atendible.

Concluye afirmando que en la especie habría existido una aplicación razonable de las potestades constitucionales de la Legislatura, sin afectación del derecho de propiedad de los actores, en tanto estarían presentes los motivos determinantes de la expropiación para la consecución del bien e interés común, al punto que el actor no podría aducir perjuicio económico.

Sostiene que, justificada la causa de utilidad pública declarada, los objetivos de la expropiación fijados en la ley 14714 -asignar los lotes a sus ocupantes- constituiría un medio para favorecer el interés general al permitir el acceso a inmuebles para la construcción de viviendas familiares que dignifican a las personas de bajos recursos.

Propone, en función de lo expuesto, el rechazo de la acción originaria de inconstitucionalidad.



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

I-73795-1

Ofrece prueba y deja planteado el caso federal.

III.-

La Municipalidad de San Isidro, por apoderado, toma intervención en los términos del artículo 90 inciso 1° 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*”.

Más realiza las siguientes exposiciones:

3.1.- Refiere que la ordenanza 8806 es promulgada el día 6 de enero del año 2015 -se adjunta a los actuados- por ella se procede a **instituir un plan habitacional para las familias** que ocupan el predio ubicado en las calles Iberlucea y Padre Acevedo -el denominado Barrio Uspallata- de la ciudad de Beccar, partido de San Isidro.

Refiere que dicho acto, y decisiones que involucra, sería consecuencia de la caída de la expropiación por la declaración de inconstitucionalidad de la ley 11959 y la necesidad de resolver la situación habitacional de los habitantes del predio.

La Municipalidad estima que en pos de ese objetivo es que consideran que ha sido lo hecho lo mejor para responder a la solución habitacional prevista en la ordenanza “*ya realizada en otro predio por este Municipio con éxito*”.

A ello suma la falta de acción de la Provincia para expropiar los inmuebles y la imposibilidad de adjudicar en forma directa parte del ellos a cada familia por la precariedad y superposición de las construcciones.

Apunta que se prevé desde lo municipal un mecanismo, explicitado en el articulado de la norma, donde se atiende a la reubicación habitacional de cada habitante, donde recuperados los inmuebles, se siguen los procedimientos (vrg. venta) para su integración al ejido urbano de la ciudad de Beccar.

Da cuenta que como se expone en la demanda se ha comenzado a avanzar en este sentido con la reserva para la compra de los inmuebles.

Aduna que en dicho momento la provincia de Buenos Aires dicta la ley 14714, donde declara de utilidad pública y sujeta a expropiación a esos inmuebles, con lo cual se tornaría inviable el plan habitacional referido y se volvería a la situación anterior.

Expresa que no es de su conocimiento la materialización de la expropiación y no se habría dado, por lo tanto, por la provincia una solución habitacional a la situación referida en autos, mientras que, de haberse tomado el camino dispuesto por la Municipalidad, se encontraría resuelto y sus habitantes tendrían una vivienda digna, conforme a pautas constitucionales.

3.2.- Reafirma que la solución adoptada por la Municipalidad es superadora del mecanismo de la ley de expropiación, y además realiza adecuadamente, no solo los derechos de los habitantes en cuestión, sino que produce un reordenamiento urbano, con apertura de calles, beneficioso para el entorno de la generalidad de los habitantes de la zona.

IV.-

V.E. 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).



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

I-73795-1

V.-

He de propiciar el acogimiento de la demanda interpuesta por las razones que paso a desarrollar.

5.1.- En primer término y con relación a la admisibilidad de la acción, debo decir que estimo cumplimenta los recaudos requeridos por los artículos 161 inciso 1° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 684, siguientes y concordantes de la ley de rito.

En función de lo reseñado y 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.

Invoca la inadecuada vía elegida por encontrar que excedería el juicio abstracto de la norma en sí misma y a *contrario sensu* expone de la ausencia de “*perjuicio en su derecho*” y de “*afectación de interés económico*”.

A fin de expedirme sobre este aspecto seguiré en lo principal lo decidido por el Señor Juez Soria al resolver la primera cuestión planteada en la sentencia de la causa citada “*O’Connor*” que entiendo con fundamentos sostenibles también para la presente y, sin perjuicio de detenerme en otras consideraciones y en las constancias procesales particulares.

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.

Así se recuerda lo sostenido por 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).

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).

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).

Para afirmar que dicha deferencia presupone la adecuación constitucional de la potestad pública ejercida; no enerva -ni podría hacerlo sin socavar las bases del Estado de Derecho- la facultad del expropiado de impugnar bajo determinadas circunstancias la validez de la ley que somete su propiedad a semejante limitación; hipótesis que abarca entre otras posibilidades, la desvirtuación de la causa de utilidad pública concretamente aducida, por cuanto de suceder ese vicio no habría expropiación constitucional sino una virtual confiscación; esto es, la privación sin motivo del derecho de propiedad. Con la pertinente mención de los



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

I-73795-1

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.

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.

Destaca y destacamos a este respecto, lo sostenido en “Fallos” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en las causas: “*Municipalidad de la Capital v. Isabel A. Elortondo*” (33:162; 1888, especialmente, considerando vigésimo cuarto y vigésimo quinto); “*Provincia de Tucumán*” (204:310;1946); “*Nación*”, (209:390;1947); “*Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires*” (210:1153;1948); “*Nación*” (251:246; 1961); “*Nación*” (291:507;1975); “*Provincia de Chubut*” (298:383; 1977); “*Cía. Azucarera Tucumana SA*” (312:1725; 1989) y “*Celulosa Puerto Piray SA*” (317:221;1994).

En análogo sentido 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.

Así 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).

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).

También 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*



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

I-73795-1

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).

Continuando con la línea fundante del voto del magistrado Soria, en dicha oportunidad valora y tal como se revive en la presente causa, que denunciada la ausencia o distorsionada invocación del fundamento constitucional, más propiamente, puesta en entredicho la ley expropiatoria de no basarse en la utilidad pública cobra sentido franquear el acceso al control a cargo de los jueces a quienes les atañe ponderar si ha sido expedida en modo regular, con observancia de los fines a los que debe adecuarse la atribución desplegada, pues de no ser así procederá la declaración de inconstitucionalidad. Se tiene presente lo resuelto en el voto de la mayoría al decidir la primera cuestión en la causa B 67.594, “*Gobernador de la Provincia*” (25-02-2004).

Recuerda que ello no implica imponer al Poder Legislativo constricciones indebidas, ni desconocer el lógico respeto que sus opciones políticas merecen a la hora de actuar el Poder Judicial y hacerlo sin minar la voluntad del órgano democráticamente elegido ni acusar un cometido contramayoritario al articular los frenos y equilibrios diseñados para fortalecer el Estado Constitucional de Derecho. Con cita de Stephen Holmes, “*El Precompromiso y la Paradoja de la Democracia*” (en “*Constitucionalismo y Democracia*” de Jone Elster y Rune Slagstad, México, 1999, p. 251; viene al caso tener presente que Holmes recuerda a Laurence Henry Tribe cuando comienza su tratado sobre derecho constitucional estadounidense con una formulación concreta del dilema contra mayoritario: la discordia entre la política mayoritaria y los frenos anclados en la Constitución).

Afirma el Magistrado que no se trata sino de aplicar la supremacía constitucional y trae al presente los artículos 31 de la Constitución Argentina, 3° y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Se nutre del Tribunal Constitucional de España al destacar la doble vertiente del instituto de la expropiación: a la vez que constituye una técnica destinada a la consecución de los intereses públicos, acuerda un reaseguro -básicamente, económico- para quienes por tal

motivo pueden verse privados de su propiedad, confiriendo garantías para respetar el contenido esencial de tal derecho (v. TCE, sentencias 37/1987 ante el recurso de inconstitucionalidad promovido por don Luis Fernández Fernández-Madrid contra determinados artículos de la Ley del Parlamento de Andalucía núm. 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria).

Señala que una de las garantías radica en la efectiva ocurrencia de la causa de utilidad pública, título en virtud del cual se despliega la potestad bajo estudio (con cita de la sentencia del TCE, 301/1993 de 21-10-93, en la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de Distrito núm. 9 de Madrid, por supuesta inconstitucionalidad del art. 19 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, en lo que se refiere a la privación temporal a un propietario del uso de su vivienda o local, por su supuesta contradicción con el art. 33 de la Constitución española).

Pasa a sostener que ello sería en prevención contra el uso arbitrario o discriminatorio del poder estatal y de acontecer esa circunstancia, todo afectado podrá reaccionar mediante la contestación de la constitucionalidad de la norma que dispone la expropiación.

A ello sumamos que los principios de la mecánica de Newton tal como los receptara Montesquieu, conciben al orden político no como una ordenación monocéntrica, como sucedía en la monarquía absoluta, sino pluricéntrica, que no sería el resultado de operaciones sobre sustancias sino de relaciones entre fuerzas que generan un estado de equilibrio, lo que trasladado al campo político se expresará diciendo que los poderes actúan y se relacionan entre sí por la doble facultad del *statuer*, es decir, de ordenar por sí mismo y de corregir lo ordenado por otro, y por la facultad de *empêcher*, o sea, del derecho de anular una resolución tomada por otro (Manuel García-Pelayo, “*La división de poderes y su control jurisdiccional*”, Revista de Derecho Político, nº 18-19, 1983, p. 9 y 10).

García-Pelayo recuerda a Leopold von Ranke para quien la teoría de la división de poderes de Montesquieu es “*una abstracción del pasado, un ideal del presente al tiempo que un programa para el futuro*”, recepcionada por el derecho constitucional



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

I-73795-1

positivo, como ya se muestra en la Declaración de Derechos de Virginia (El borrador inicial del documento fue realizado por George Mason entre el 20 y el 26 de mayo del año 1776, y posteriormente modificado por Thomas Ludwell Lee y por la propia Convención de Virginia, adquiriendo autoridad el día 12 de junio del año 1776 y con su incorporación a la Constitución de Virginia, bajo la influencia de la Declaración de Derechos -*The Bill of rights*- del día 13 de febrero del año 1689; v. también, Jorge Jellineck, “*La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*”, Estudio de historia constitucional moderna, traducción de Adolfo Posada, Madrid, Librería Victoriano Suárez, 1908, p. 114; véase el original de Mason en “*The life of George Mason*”, “*Life and correspondence of George Mason, of Virginia*”, Kate Mason Rowland, The Knickerbocker press, New York, 1892, vol. I, pp. 433 y sigs.).

La declaración de Virginia en la sección quinta destaca: “*Que los poderes legislativo y ejecutivo del estado deben ser separados y distintos del poder judicial; y que los miembros de los dos primeros pueden ser refrenados de la opresión, sintiendo y participando de las cargas del pueblo [...]*” (“*That the legislative and executive powers of the state should be separate and distinct from the judiciary; and that the members of the two first may be restrained from oppression, by feeling and participating the burdens of the people [...]*”).

Estado que llegará a ratificar la Constitución de los Estados Unidos el día 25 de junio del año 1788, cuando fuera adoptada en su forma original el 17 de septiembre de 1787 por la Convención Constitucional de Filadelfia (Pensilvania) y luego ratificada por el pueblo en convenciones en cada estado en el nombre de “*Nosotros el Pueblo*” (Se considera que la primera y verdadera declaración de derechos es la de Virginia, que habría sido el modelo para la declaración francesa del año 1789, v. Georg Jellinek, “*Teoría General del Estado*”, Libro Tercero, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p.382, especialmente: “*La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. Estudio de historia constitucional moderna*”, trad. de Adolfo Posada, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 2da. Ed., 1908, cap. IV, p. 114, con motivo de la respuesta del autor a Emile Boutmy, v. también de este último autor, Etudes Politiques, “*La Déclaration des Droits de*

l'homme et du citoyen et M. Jellinek”, *Annales des sciences politiques*, Librairie Armand Colin, Paris, 1907, pp.119-182).

En las declaraciones de Estados Unidos de América aparece expresada la idea de que “*el hombre tiene derechos naturales, inherentes a su condición de tal, que son anteriores y superiores al Estado, y los cuales son reconocidos y asegurados, pero no otorgados por la Constitución*”.

La noción de libertad se expresa que llega a ser algo consustancial en los habitantes de las colonias: El poder sólo emanaba del pueblo, no de ningún otro órgano.

En el año 1792, James Madison afirma: “*En Europa, los estatutos de la libertad han sido otorgados por el poder // Norteamérica ha sentado el ejemplo -y Francia lo ha seguido- de estatutos de poder otorgados por la libertad // Esta revolución en la práctica del mundo puede ser considerada, con honesta alabanza, como la época más gloriosa de su historia y el más reconfortante presagio de su felicidad*” (v. en lo pertinente, Segundo Víctor Linares Quintana, “*Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*”, T. I: “*Constitucionalismo y Derecho Constitucional*”, ed. Alfa, Buenos Aires, 1953, n° 69, p. 59; Bernard Bailyn, “*Los orígenes ideológicos de la Revolución norteamericana*”, trad. de Alberto Vanasco, Ed. Paidós, Argentina, 1972, p. 63).

El Estado de Virginia tendrá el honor de ser el primero en sancionar una declaración de derechos de carácter humanista, general, por una parte, con puntualizaciones por otra, al adoptar una Constitución precedida por un solemne *bill of rights*, que se transformará en una de las piedras angulares del constitucionalismo moderno.

Servirá como modelo para que otros Estados de la Unión -con anterioridad a la “*Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*” francesa de 1789-, insertaran otras tantas declaraciones de derechos en sus constituciones: Pennsylvania -28 de septiembre de 1776-, Maryland -11 de noviembre de 1776-, Carolina del Norte -18 de diciembre de 1776-, Vermont -8 de julio de 1777-, Massachusetts -2 de marzo de 1780- (Roberto Núñez,



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

I-73795-1

“*El desarrollo del constitucionalismo en América del Norte*”, Instituto de Derecho Constitucional y Político, “*Carlos Sánchez Viamonte*”, 2013, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP; citas Jorge Jellineck, cit. 104-105; cit. Linares Quintana, op. cit., T. I, p. 59).

Thomas Jefferson se inspira en ella cuando exige la incorporación de una Carta de Derechos a la Constitución de los Estados Unidos de América.

A partir del día 9 de julio del año 1789, con la propuesta de Jean Joseph Mounier, empieza la cuenta atrás que llevará a la producción de la “*Déclaration des droits de l’homme et du citoyen*” (“*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*”).

Es aprobada por un cuerpo formado en total por mil trescientos quince diputados, aunque no todos coincidiesen al mismo tiempo en la Asamblea Nacional, denominación que asumieron los Estados Generales, sobre todo a partir del día 27 de junio, cuando el Rey cede a las presiones y también a las revueltas populares, e invita a la nobleza y al clero a unirse al Tercer Estado en una única Cámara que decide por votos (têtes) y no por estamentos (ordres). El proceso se consumará el día 9 de julio cuando la Asamblea se autoproclama como Constituyente; desde esa fecha hasta el día 26 de agosto -en ese corto período de tiempo y con muchas vicisitudes, interferencias y problemas- se termina un texto “*que servirá de paradigma a toda la humanidad*”.

La “*igualdad envidiable*” que, según la expresión de Jefferson, “*gozan a la vez pobres y ricos*” lo que revolucionó el espíritu de los hombres (Hannah Arendt, “*Sobre la revolución*”, versión española de Pedro Bravo, Alianza Ed. p. 25).

Marie Joseph Paul Yves Roch Gilbert Motier, marqués de Lafayette, lleva su propuesta, sin dejar de destacar, los Cahiers entre ellos el de Doléances.

El texto de Lafayette no se llega a publicar, pero es difundido y contendrá la primera de tres redacciones que consultará con Jefferson, coautor- de la Declaración de Independencia Americana de 1776 y entonces Embajador en París.

La idea de la igualdad natural, limitada por distinciones que tengan como base y como medida la utilidad general, de la propiedad, la libertad, el honor y la vida, de la igualdad de procedimiento, la soberanía nacional, la libertad de opinión y de pensamiento, la de prensa, la de la industria y del comercio, y también de la libertad religiosa, de donde se desprende la influencia americana, con aspectos que se recogen en su formulación (Recogido por Stéphane Rials, *“La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789”*, Hachette, colección Pluriel, París, 1988, p. 528; *“The Papers of Thomas Jefferson”*, Julián Parks Boyd, Princeton University and Princeton University Press, 1958, vol. 14, pp. 438 y ss. y, asimismo, *“The letter of Lafayette and Jefferson”*, Marie Joseph Paul Yves Roch Gilbert Du Motier Lafayette, marquis de; Thomas Jefferson; Gilbert Chinard, Editorial Baltimore, Md., Johns Hopkins Press, Paris, "Les Belles lettres", 1929, conf. citas de la nota 173 y contenido del texto: Gregorio Peces-Barba Martínez, *“Los Derechos del Hombre en 1789, Reflexiones en el segundo centenario de la Declaración Francesa”*, Anuario de Filosofía del Derecho, VI, (1989), Madrid, 57-128, p. 99 y ss., v. del autor: *“Sobre el puesto de la historia en el concepto de los derechos fundamentales”*, *“Escritos de Derechos Fundamentales”*, Eudema, Madrid, 1988).

Se afirma de componente esencial de una verdadera Constitución: *“Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes determinada carece de Constitución”*, dice el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del año 1789, recogido y desarrollado por la Constitución francesa del año 1791 (v. Leonard Krieger Ranke, *“El significado de la Historia”*, Diario de la Universidad de Chicago, 1977).

El movimiento constitucional habría sido el resultado de los *“tres grandes y principales derechos”*: vida, libertad y propiedad, con respecto a los cuales todos los demás sólo eran *“derechos subordinados [esto es], los remedios o instrumentos que frecuentemente deben ser empleados a fin de obtener y gozar totalmente de las libertades reales y fundamentales”* (Sir William Blackstone, *“Of the Absolute Rights of Individuals”*, Libro I, Cap. 1º, *“Commentaries on the Laws of England”*, Oxford,



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

I-73795-1

MDCCLXV, Claredon press cf. Charles E. Shattuck, “*The True Meaning of the Term ‘Liberty’*”, “*Those Clauses in the Federal and State Constitutions Which Protect ‘Life, Liberty, and Property’*”, Cambridge, 1890, Harvard Law Review, 1891, conf. Hannah Arendt, op, cit., p 33).

Volviendo al fallo que nos inspira se advierte que también descarta el planteo articulado de inadmisión centrado en la aducida falta de cuestionamiento del precepto legal en abstracto, tema que se revive en la presente causa, y la inaplicabilidad del criterio jurisprudencial que -en situaciones diferentes a las aquí enjuiciadas- han dado lugar a la inadmisibilidad de la pretensión prevista en el artículo 161 inciso 1° de la Constitución provincial. Así la mención de “*Acuerdos y Sentencias*”, I 1308, “*Abasto Mar del Plata SA*”, 1994-III-55 y sentencias en causas I 1658, “*Franco*” (16-02-2000) e I 2060, “*Ale*” (05-06-2000).

Para ello tal como se afirma, voto del Señor Juez Soria, también debemos atender que al margen de la peculiar condición de la ley cuestionada en el proceso -en tanto, como buena parte de las normas de esa índole, más próxima a la “*ley medida*” o “*ad hoc*”, posee una individualización y concreción ajenas al típico y, desde luego, más extenso espacio de generalidad y abstracción predicable respecto de cualquier otra ley estándar y es perceptible que en el caso lejos se está de impugnarse acto aplicativo alguno, que para más la demandada no precisa (v. al respecto de la naturaleza de estas leyes a Gaspar Ariño Ortiz, “*Leyes singulares, leyes de caso único*”, Revista de Administración Pública, Núm. 118. Enero-abril 1989, atendiendo a “*Un supuesto paradigmático: Las expropiaciones legislativas. El caso RUMASA*”).

Antes bien, como en aquella oportunidad media una crítica frontal a la razonabilidad de la ley pues, desde la óptica de los impugnantes, e independientemente de cualquier acto ulterior aplicativo o de implementación, esa norma viene a menoscabar el derecho de propiedad de su parte el cual había sido objeto de decisión por la Suprema Corte de Justicia al resolver la causa “*O’ Connor*”.

La representación estatal no advierte que es la Legislatura quien expone concretas circunstancias de hecho y razones consideradas relevantes como fundamento para expropiar los terrenos involucrados en el presente pleito y es la que supuestamente atiende a lo actuado en la causa judicial que fuera sentenciada, para así proceder nuevamente a la expropiación.

Lo hace configurando de esa forma el presupuesto objetivo para la sanción de unas reglas de contenido inequívoco que alcanzan a la parte actora e incide directamente sobre lo obrado ante la propia Municipalidad.

En virtud de la ley 14714 (BOBue, 26-06-2015) se declara de utilidad pública y sujeta a expropiación las fracciones que se consignan (v. art.1º; fs. 1).

Da cuenta la norma que los inmuebles citados -entre los que se incluyen bienes del aquí presentante- serán adjudicados en propiedad, a título oneroso y por venta directa a sus actuales ocupantes con cargo de construcción de vivienda propia y de ocupación permanente (v. art. 2º).

La autoridad de aplicación de la presente ley, determinada por el Poder Ejecutivo, es quien tiene a su cargo el contralor y la ejecutividad de las adjudicaciones, actuando como ente coordinador entre las distintas áreas administrativas provinciales y municipales, debiendo elaborar en conjunto un plan general de desarrollo y vivienda de la zona, contemplando la relocalización de familias que pudieren estar ocupando el espacio público en los eventuales espacios libres (v. art. 3º).

Para el cumplimiento de tal finalidad dicha autoridad tiene a su cargo las siguientes funciones: “a) *La realización de un censo integral de la población afectada, a fin de determinar mediante el procesamiento de datos recogidos, el estado ocupacional y socio-económico de los ocupantes // b) Gestionar ante el organismo que corresponda, la subdivisión de las parcelas de acuerdo con las ocupaciones existentes, exceptuándose para el caso la aplicación de las Leyes N° 6.253 y N° 6.254 y del Decreto-Ley N° 8.912/77 (Texto Ordenado según Decreto 3.389/87 y sus modificatorias) // c) Transferir los lotes expropiados a los ocupantes que resulten adjudicados”.*



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

I-73795-1

Exceptúa a la presente ley de los alcances del artículo 47 de la ley 5708 (T.O s/ decreto 8523/86 y sus modificatorias) estableciendo en cinco años el plazo para considerar abandonada la expropiación respecto del inmueble consignado (v. art. 13).

En las actuaciones obra copia certificada de la escritura traslativa de dominio mediante la cual el actor adquiere el predio que se declarara de utilidad pública y sujeto a expropiación mediante la ley 11959, que fuera tachada de inconstitucional y que se incorporan en el tratamiento en los mismos términos por la ley 14714 (v. fs. 4; 7/30 y fundamentos de la ley: *“Por tales motivos, se promulgó y sancionó la Ley Provincial 11.959 que declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación los inmuebles previstos en el artículo 1° de la presente”*).

A fs. 291 y siguientes, obra por cuerda el expediente administrativo N° 8010/2014 con el Plan de Realojamiento Habitacional Barrio Uspallata y como correlato de la sentencia recaída en la causa I 2107, se libra oficio al Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires a fin de que proceda a tomar nota en sus registros de la declaración de inconstitucionalidad de la ley 11959 respecto de los bienes de la parte actora (año 2013).

Asimismo, no se ha desconocido por la demandada lo exteriorizado por la Municipalidad en su carácter de tercero con la presencia de un agravio constitucional suficiente en apoyo de la pretensión.

De tal manera 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. 1°, 10, 11, 161 inc. 1° de la Constitución de la Provincia de Bs. As.; 684, 685 y 687, CPCC).

5.2.- Dicho ello paso a abordar el fondo del tema en debate.

Sentado lo antes expresado estimo conveniente entrar en el tratamiento de algunas consideraciones respecto a la temática en crisis atendiendo a algunas de las pautas expresadas

al dictaminar en la causa I 2107, “O’CONNOR Alberto Marcos y Otro *s/Inconstitucionalidad ley provincial 11959/1997*” (Dict., 21-08-2003).

5.2.1.- De acuerdo a la concepción de Mancuso la expropiación vendría a constituir un acto de poder de la autoridad expropiante de carácter unilateral, en virtud del cual adquiere la propiedad del bien afectado sin el concurso de la voluntad del expropiado y sin otro presupuesto legal que el pago de la indemnización.

La misma vendría a comportar “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 vendría a ser el principio rector que gobierna en general el instituto expropiatorio y que debería inspirar toda su comprensión, cada una de sus soluciones parciales cuando media colisión insalvable o en tanto no exista disposición legal en contrario (Francisco Mancuso, “*Ley general de expropiaciones N° 5708 de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires: anotada y concordada con la ley nacional N° 13264*”, Abeledo Perrot, 1963, 10 y ss.).

Hoy resulta oportuno y deseable atender a dicho instituto bajo el standard de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en donde el debido proceso, el derecho a ser oído se impone como artículo previo para ser considerado como regla (v. art. 8.1.) en una actitud constructiva a favor de la paz y de la confianza en el diálogo para el cumplimiento de los fines estatales (v. Cartas Encíclicas, SS Pablo VI, “*Ecclesiam Suam*”, núm. 48: [...] “*nuestro propósito de cultivar y perfeccionar nuestro diálogo, con los variados y mudables aspectos que éste presenta, pueda ayudar a la causa de la paz entre los hombres; como método que trata de regular las relaciones humanas a la noble luz del lenguaje razonable y sincero, y como contribución de experiencia y de sabiduría que puede reavivar en todos la consideración de los valores supremos*”; “*Centésimus Annus*”, SS Juan Pablo II núm. 22 y núm. 49: [...] “*El hombre es, ante todo, un ser que busca la verdad y se esfuerza por vivirla y profundizarla en un diálogo continuo que implica a las generaciones pasadas y futuras*” y núm. 60: [...] “*la disponibilidad al diálogo y a la*



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

I-73795-1

colaboración incumbe a todos los hombres de buena voluntad y, en particular, a las personas y los grupos que tienen una específica responsabilidad en el campo político, económico y social, tanto a nivel nacional como internacional”; la importancia del diálogo y la sana intención, v. S. Juan Crisóstomo, “Homilias sobre el Evangelio de San Juan”, LXI-LX-).

Ello nos lleva a la necesidad de que oportunamente se revea el instituto expropiatorio, al advertir una vez más en esta materia la ausencia del previo diálogo y de consideración de las voces de todos los sujetos intervinientes o afectados por ella, en pos de contribuir con los mejores caminos para el logro de la paz social.

5.2.2.- La propiedad que garantiza la Constitución de la Nación Argentina no puede ser objeto de expropiación, si no es por *causa de utilidad pública*, calificada por ley y previamente indemnizada (v. art. 17).

Si no hay *causa de utilidad pública*, el Estado no podría expropiar.

Si se llega a prescindir de este elemento, nos dice Lafaille, “*no habría garantía para el dominio de los particulares, ya que el Estado podría apoderarse de él por motivos fútiles, o aun arbitrariamente // Pero, ante la norma de la carta fundamental, cualquier acto de esta naturaleza sería susceptible de inconstitucionalidad y, por lo tanto, ineficaz*”. (Héctor Lafaille, “*Derecho civil*”. “*Tratado de los derechos reales*”, IV, vol. II, Buenos Aires, 1944, p. 82 y ss.).

La importancia de la mencionada calificación la resume Marienhoff, en las dos razones siguientes: “*a) porque dicha utilidad pública es la causa que justificará la expropiación; b) porque la exigencia de que concurra esa utilidad pública implica una garantía constitucional a la inviolabilidad de la propiedad*” (Miguel Santiago Marienhoff, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Tomo IV, Quinta edición actualizada, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992, numeral 1299).

El concepto de utilidad pública como causa para la procedencia de la expropiación, no es empleado siempre en las legislaciones pues tanto se utiliza ese concepto como otros, así

verbigracia, el de “interés general”, “necesidad pública”, “función social”, “interés público”, “interés social”, “interés nacional”, “interés colectivo” y “bien común”.

A.- A título de conocer y comprender la institución involucrada y las dimensiones comprometidas, se advierte la impronta de algunos países latinoamericanos sobre el tema: la República Oriental del Uruguay, la República de Chile, la República Federativa de Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia (Wuliwya- Mborívia - Buliwya) y la República de Perú.

i.- La República Oriental del Uruguay por su Constitución (1967) en el artículo 32 preceptúa: *“La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda // Artículo 231: La ley dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara podrá disponer expropiaciones correspondientes a planes y programas de desarrollo económico, propuestas por el Poder Ejecutivo, mediante una justa indemnización y conforme a las normas del artículo 32 // Artículo 232: Dicha indemnización podrá no ser previa, pero en ese caso la ley deberá establecer expresamente los recursos necesarios para asegurar su pago total en el término establecido, que nunca superará los diez años; la entidad expropiante no podrá tomar posesión del bien sin antes haber pagado efectivamente por lo menos la cuarta parte del total de la indemnización. Los pequeños propietarios, cuyas características determinará la ley, recibirán siempre el total de la indemnización previamente a la toma de posesión del bien” // Artículo 274: Corresponden al Intendente las funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental // Artículo 275: Además de las que la ley determine, sus atribuciones son: [...] 7º) Designar los bienes a expropiarse por causa de necesidad o utilidad públicas, con anuencia de la Junta Departamental”.*



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

I-73795-1

Luego, por la Ley general de expropiaciones, 3958 (1912) y modificaciones del decreto ley 10247 (1942) se hace uso del concepto de “*utilidad pública*”: Artículo 1º: “*Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, calificada por ley, y sin previa y justa compensación*”.

ii.- En la República de Chile, la Constitución (1980) -en momentos en que se votó conforme al Plebiscito nacional 2020 por su reforma, ley 21200 “*Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución*”-, se viene asentando para evaluar la motivación de la potestad expropiatoria en el concepto de “*función social*” que lo hace comprensivo de los “*intereses generales de la Nación*”, “*la seguridad nacional*” “*la utilidad pública*”, “*la salubridad pública*” y “*la conservación del patrimonio ambiental*”, artículo 24º: “*El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales. Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.*”

Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de algunos de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales. A falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado. La toma de posesión material del bien expropiado tendrá lugar previo pago del total de la indemnización, la que, a falta de acuerdo, será determinada provisionalmente por peritos en la forma que señale la ley. En caso de reclamo acerca de la procedencia de la expropiación, el juez podrá, con el mérito de los antecedentes que se invoquen, decretar la suspensión de la toma de posesión [...]”.

El decreto ley 2186/1978, Ley Orgánica del procedimiento de expropiaciones, se sustenta en los conceptos de “*utilidad pública*”, “*interés social*” e “*interés nacional*”, Artículo 1º: “*Toda expropiación por causa de utilidad pública o de interés social o nacional, cualquiera que sea la ley que la autorice o la institución que la decreta, se sujetará al procedimiento establecido en el presente texto*”.

iii.- Durante todo el período de la República, Brasil toma los casos de expropiación de la propiedad privada de la tierra por necesidad o utilidad pública o interés social ésta sería realizada mediante previa y justa indemnización, así constaba en la Constitución de los años 1934 y 1946. La Constitución de 1946 además de mantener el derecho a la propiedad, establece en su artículo 147: “*el uso de la propiedad será condicionada al bienestar social*” y que la ley podría promover la justa distribución de la propiedad con igual oportunidad para todos y por el artículo 141, en su párrafo 16 reza que la expropiación por interés social debía ser precedida de previa y justa indemnización en dinero.

La Constitución Federativa de Brasil del año 1988 en el artículo 5º precisa: “Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos”: “[...] XXII: “se garantiza el derecho a la propiedad”; XXIII: “la propiedad privada atenderá su función social”; XXIV: “la ley establecerá el procedimiento para la expropiación por causa de necesidad o utilidad pública, o por interés social, mediante justa y previa indemnización en dinero, salvo los casos previstos en esta Constitución”; XXV: “en caso de inminente peligro público, la autoridad competente podrá usar la propiedad particular asegurándose al propietario indemnización posterior, si hubiese daño [...]”.

En el Capítulo II “*De la Política urbana*” principia: Artículo 182: “La política de desarrollo urbanístico, ejecutada por el Poder Público Municipal, de acuerdo con las directrices generales fijadas en la ley, tiene por objeto ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes: 1. El plan director, aprobado por la Cámara Municipal, obligatorio para ciudades con más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana. 2. La propiedad urbana



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

I-73795-1

cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plan director. 3. Las expropiaciones de inmuebles urbanos serán hechas con previa y justa indemnización en dinero [...]”.

En el Capítulo III “*De la Política Agrícola y Territorial y de la Reforma Agraria*”, Artículo 184: “*Es competencia de la Unión expropiar por interés social, para fines de reforma agraria, el inmueble rural que no está cumpliendo su función social, mediante previa y justa indemnización en títulos de deuda agraria, con cláusula de preservación del valor real, rescatables en el plazo de hasta veinte años, a partir del segundo año de su emisión, y cuya utilización será definida en la ley [...]*” // Artículo 185: “*No son susceptibles de expropiación para fines de reforma agraria: I la pequeña y media propiedad rural, así definida en ley, siempre que su propietario no posea otra; II la propiedad productiva. Parágrafo único. La ley garantizará tratamiento especial a la propiedad productiva y fijará normas para el cumplimiento de los requisitos relativos a su función social*” // Artículo 243: “*Las tierras, de cualquier región del país, en las que fuesen localizados cultivos ilegales de plantas psicotrópicas, serán inmediatamente expropiadas y destinadas específicamente al asentamiento de colonos para el cultivo de productos alimenticios y medicinales, sin ninguna indemnización al propietario y sin perjuicio de otras sanciones previstas en la ley [...]*”.

La normativa estadual que la reglamenta es el decreto ley 3365/1941 (Conf. al artículo 1º: “*La desapropiación por utilidad pública se regula por esta ley en todo el territorio nacional*” y en el artículo 5º se definen los casos pasibles de ser objeto de ella, y en el § 4º, se establecen las diversas formas de disponibilidad de dichos bienes una vez expropiados, conforme la ley 14273/2021).

iv.- La República de Bolivia, prevé en su Constitución Política del Estado (CPE; 2009) el sustento en la “*necesidad o utilidad pública*”, destaca la “*función social*” y “*el interés colectivo*”. Expresa en lo principal:

En la Sección IV, “*Derecho a la propiedad, Artículo 56: “I. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una*

función social. II. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo [...].

En el artículo 57 se establece: *“La expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme con la ley y previa indemnización justa. La propiedad inmueble urbana no está sujeta a reversión”.*

Luego destaca en el desarrollo de las competencias:

Artículo 298: *“Son competencias exclusivas del nivel central del Estado”, inciso 26: “Expropiación de inmuebles por razones de utilidad y necesidad pública, conforme al procedimiento establecido por Ley”.*

Artículo 300: *“Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción”, inciso 25: “Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública departamental, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público”.*

Artículo 302: *“Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción”, inciso 22: “Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública municipal, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público”.*

Por su parte en lo que respecta a la propiedad agraria: Artículo 399. *“I. Los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley. II. Las superficies excedentes que cumplan la Función Económico Social serán expropiadas. La doble titulación prevista en el artículo anterior se refiere a las dobles dotaciones tramitadas ante el ex - Consejo Nacional de Reforma Agraria, CNRA. La prohibición de la doble dotación no se aplica a derechos de terceros legalmente adquiridos”.*



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

I-73795-1

Especialmente prioriza en cuanto al aprovechamiento sustentable el interés colectivo, la cuestión de subdivisiones y tolerancias, la función económica social, los planes de asentamientos humanos, los derechos de la mujer, el ambiente, los deberes públicos básicos hacia la población y el territorio indígena originario campesino (v. arts. 400 a 403, vrg. arts. 401: “I. El incumplimiento de la función económica social o la tenencia latifundista de la tierra, serán causales de reversión y la tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano. II. La expropiación de la tierra procederá por causa de necesidad y utilidad pública, y previo pago de una indemnización justa”; 402: “El Estado tiene la obligación de: 1. Fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales, otorgando a los nuevos asentados facilidades de acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y producción, en el marco del Ordenamiento Territorial del Estado y la conservación del medio ambiente. 2. Promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra” y 403: “I. Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígenas originario campesinos podrán estar compuestos por comunidades. II. El territorio indígena originario campesino comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural. La ley establecerá el procedimiento para el reconocimiento de estos derechos”).

Por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública del 30 de diciembre del año 1884 sustentada en el decreto del Poder Ejecutivo del día 4 de abril del año 1879, sobre expropiación por causa de necesidad y utilidad pública se asienta en el concepto de “*interés público*” exteriorizado en una declaración de ser de “*utilidad pública*”, para explicar que

por esto último debe entenderse “proporcionar” “cualesquiera usos o disfrutes de beneficio común”: “Artículo 1º: Siendo Inviolable el derecho de propiedad, no se puede obligar a ningún particular, corporación o establecimiento de cualquier especie, a que ceda o enajene lo que sea de su propiedad para obras de interés público, sin que precedan los requisitos siguientes: 1. declaración solemne de que la obra proyectada es de utilidad pública, y permiso competente para ejecutarla; 2. declaración de que es indispensable que se ceda o enajene el todo o una parte de la propiedad para ejecutar la obra de utilidad pública; 3. justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse; 4. pago del precio de la indemnización // Artículo 2º: Se entiende por obras de utilidad pública, las que tienen por objeto directo proporcionar al Estado en general, a uno o más departamentos, provincias o cantones, cualesquiera usos o disfrutes de beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta del Estado, de los departamentos, provincias o cantones, bien por compañías o empresas particulares autorizadas competentemente // Artículo 3º: La declaración de que una obra es de utilidad pública y el permiso para emprenderla, serán objeto de una ley, o de las respectivas ordenanzas municipales, siempre que para ejecutarla haya que imponer una contribución que grave a una o más circunscripciones. Los demás casos serán objeto de un decreto del Poder Ejecutivo, debiendo preceder a su expedición los requisitos siguientes: Primero, publicación en el periódico oficial, dando tiempo proporcionado para que los habitantes de las poblaciones interesadas puedan hacer presente a la autoridad política local lo que tuvieren por conveniente. Segundo, que el Concejo departamental, oyendo a las juntas municipales interesadas en la obra, exprese su dictamen y lo remita a la superioridad”

v.- En la República de Perú, la Constitución Política (1993) pone su acento en el “bien común”, en la “seguridad nacional” y en la “necesidad pública”.

Norma en el artículo 70, “Inviolabilidad del derecho de propiedad”: “El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación



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

I-73795-1

por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio”.

Por ley 27117, Ley General de Expropiaciones (1999) de dicho país mantiene las razones constitucionales, regula en lo que es de interés: “Artículo 4.- De las causales En la ley que se expida en cada caso deberá señalarse la razón de necesidad pública o seguridad nacional que justifica la expropiación, así como también el uso o destino que se dará al bien o bienes a expropiarse // Artículo 5.- De la improcedencia de la expropiación. La expropiación es improcedente cuando se funda en causales distintas a las previstas en la presente Ley, cuando tiene por objeto el incremento de las rentas públicas o cuando responde a la necesidad de ejercitar derechos reales temporales sobre el bien”.

La ley 29171 (2007) establece medidas para agilizar el procedimiento de expropiación de inmuebles afectados por la ejecución de obras públicas de infraestructura de gran envergadura.

Por su parte la ley 30025 (2013) de la República de Perú, “*Ley que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura y declara de necesidad pública la adquisición o expropiación de bienes inmuebles afectados para la ejecución de diversas obras de infraestructura*”. El artículo 1° establece: “*Objeto 1.1 La presente Ley tiene por objeto establecer medidas que faciliten el procedimiento de adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles que se requieren para la ejecución de obras de infraestructura declaradas de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura, así como de las obras de infraestructura concesionadas o entregadas al sector privado a través de cualquier otra modalidad de asociación público privada; 1.2 La expropiación de los bienes inmuebles que se requieren para la ejecución de obras de infraestructura señaladas en el párrafo precedente, por causas de seguridad nacional o necesidad pública, es autorizada por ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 70 de la Constitución Política del Perú y en la Ley 27117, Ley General de Expropiaciones*”.

El Decreto Supremo N° 11-2013-Vivienda, fija los procedimientos especiales de saneamiento físico-legal y reglas para la inscripción de transferencias y modificaciones físicas de predios sujetos a trato directo o expropiación.

Por Decreto legislativo N° 1192 (2015) se da la Ley Marco de adquisición y expropiación de inmuebles, transferencias de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura.

B.- Por su parte, tendré en consideración tanto normativa de aplicación a tenor de lo dispuesto por los artículos 1º, 5º y 75 inciso 22 de la Constitución Argentina, 1º y 11 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, como otra de eventual aplicación o interpretación en los aspectos vinculados a la persona, propiedad, vivienda, derechos, deberes y garantías:

i.- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (22-11-1969; Ley 23054; BONA, 27-03-1984), predica con vinculación a las cuestiones en compromiso de esta causa, derechos, deberes de la persona y en lo que respecta al derecho a la propiedad privada la posibilidad de subordinación de tal uso y goce al “*interés social*”, para afirmar como justificaciones “*razones de utilidad pública o de interés social*” siempre dentro del contexto integral de derechos de la convención.

Artículo 1º. Obligación de Respetar los Derechos *1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza; color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social // 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”.*

Artículo 2º. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno: “*Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuvieren ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades*”.

Artículo 8º. Garantías Judiciales. “*1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente,*



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

I-73795-1

independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter [...]”.

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad. “[...] 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques”.

El artículo 21 -apartados 1º y 2º- expresa: “Derecho a la propiedad privada”: “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”.

Artículo 24. Igualdad ante la ley. “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

Artículo 26. Desarrollo Progresivo. “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

Artículo 29. Normas de Interpretación. “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

Artículo 30. Alcances de las Restricciones *“Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.*

Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos. *“1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad. 2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.*

Normativa que es necesario armonizar entre otras, con lo dispuesto en el artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *“Los Estados Partes en el presente pacto reconocen que, en el ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática” (en cc. art. 5° PIDESC: 1. Ninguna disposición del presente pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos liberales reconocidos en el pacto o a su limitación en medida mayor que la prevista en él // 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado”.*

ii.- La Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, Colombia 1948), regula en cuanto a la propiedad, artículo XXIII: *“Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”*, para luego agregar en el artículo XXVIII: *“Los derechos de cada hombre están limitados por*



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

I-73795-1

los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”.

iii.- La Declaración Universal de Derechos Humanos (Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948), en el artículo 17 precisa: “1. *Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.* 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad” para luego añadir, en el artículo 29, “1. *Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.* 2. *En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática*”.

iv.- Por otra parte, también cabe tener presente el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, (Roma, 04-11-1950) en su Protocolo adicional (París, 20-03-1952) en su artículo 1º, regula la causal de privación, restrictiva por causa de “*utilidad pública*”, y la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo “*al interés general*” o ante situaciones vinculadas a las deudas impositivas: “*Protección de la propiedad. Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas*”.

v. Asimismo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Estrasburgo, 12/12/2007 (Diario Oficial de la Unión Europea: Diario Oficial N°. C. 303, de 14/12/2007), establece: Artículo 17 “*Derecho a la propiedad* 1. *Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más*

que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general [...]”.

Artículo 41 Derecho a una buena administración: “1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones [...]”.

Artículo 54 Prohibición del abuso de derecho: “Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá ser interpretada en el sentido de que implique un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en la presente Carta o a limitaciones más amplias de estos derechos y libertades que las previstas en la presente Carta”.

vi.- Asimismo, el Código Civil y Comercial Argentino en el artículo 1942, regula bajo el concepto “Perpetuidad”: “*El dominio es perpetuo. No tiene límite en el tiempo y subsiste con independencia de su ejercicio. No se extingue, aunque el dueño no ejerza sus facultades, o las ejerza otro, excepto que éste adquiera el dominio por prescripción adquisitiva*”.

En el Título III, “Bienes”, Capítulo 3 bajo el subtítulo “Vivienda”, establece en el artículo 255: “*Desafectación y cancelación de la inscripción. La desafectación y la cancelación de la inscripción proceden: [...] inciso e): en caso de expropiación, reivindicación o ejecución autorizada por este Capítulo [...]*”.

Se expresa que sería distinto lo que acontece cuando se produce la expropiación, no se afectaría la perpetuidad del dominio, sino que directamente se “*aniquila el derecho*”, que se extinguiría al ser colocada la cosa fuera del comercio (Comentario de Federico Javier



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

I-73795-1

Causse y Christian Ricardo Pettis al artículo 1942, “*Código C y C comentado*”, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación Argentina).

C.- Villegas Brennan realiza una clasificación de la legislación en Argentina según el modo de tratar la expropiación y las elecciones realizadas por la normativa para determinar los motivos y sus causas (Andrés Walter Villegas Brennan, “*Régimen jurídico de la expropiación*”, ed. Depalma, Buenos Aires, 1973, p. 35 y ss.).

A este respecto -expresa- que las leyes de expropiaciones en la República Argentina podían ser objeto de la siguiente clasificación: Las que se refieren a la “*utilidad pública*” sin expresar en qué consiste; las que toman el concepto de “*utilidad pública*” como término de una disyuntiva: “*utilidad pública o interés general*”; las que dan los caracteres de la “*utilidad pública*” sin mencionar el “*perfeccionamiento social*” y las que expresamente se refieren al “*perfeccionamiento social*”.

Haremos referencia a los textos normativos en la actualidad, al soporte constitucional esencial con indicación cuando corresponda del año de la última reforma, y solamente en base a las leyes intentamos realizar una nueva clasificación y ello sin perjuicio del señalamiento de algunas particularidades de las normativas vigentes: Las que ponen el acento en la finalidad, la *satisfacción del bien común* y, las que afirman la causa en la *utilidad pública o interés general* y determinan sus contenidos, ambos o uno de ellos.

c.1.- Normativas legislativas que ponen el acento en la finalidad: “*la satisfacción del bien común*”.

Nación Argentina:

Constitución (1853, ref. 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994, Ley 24430): 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 4°. 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”.

Legislación: Ley 21499 (1977): Artículo 1°: *“La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual”.*

Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

Constitución (1996): Artículo 12: *“La Ciudad garantiza: [...] La inviolabilidad de la propiedad. Ningún habitante puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación deberá fundarse en causa de utilidad pública, la cual debe ser calificada por ley y previamente indemnizada en su justo valor [...], y artículo 80: Atribuciones: “La Legislatura de la Ciudad” inciso 9°: “Califica de utilidad pública los bienes sujetos a expropiación y regula la adquisición de bienes”.*

Legislación: Ley 238 (1999): Artículo 1°: *“La utilidad pública de un bien o de un conjunto de bienes es el fundamento de toda expropiación y comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común”.*

Chaco:

Constitución (1957-1994): Artículo 40: *“La propiedad privada es inviolable y el ejercicio de ese derecho está subordinado al interés social // La expropiación, fundada en el interés social o por causa de utilidad pública, deberá ser calificada por ley y previamente indemnizada en efectivo”; artículo 42: “El régimen de división o adjudicación de la tierra pública será establecido por ley, con sujeción a planes de colonización, con fines de fomento, desarrollo y producción que prevean”: // inciso 1°: “La distribución por unidades económicas de tipo familiar, de acuerdo con su calidad y destino” // inciso 2°: “La explotación directa y racional por el adjudicatario” // inciso 3°: “La entrega y adjudicación preferencial a los aborígenes, ocupantes, pequeños productores y su descendencia; grupos de organización cooperativa y entidades intermedias sin fines de lucro” // inciso 4°: “La seguridad del crédito oficial con destino a la vivienda y a la producción, el asesoramiento y la asistencia técnica” // inciso 5°: “El*



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

I-73795-1

trámite preferencial y sumario para el otorgamiento de los títulos, o el resguardo de derecho, una vez cumplidas las exigencias legales por parte de los adjudicatarios” // inciso 6°: “La reversión a favor de la Provincia, por vía de expropiación, en caso de incumplimiento de los fines de la propiedad, a cuyo efecto la ley declarará de interés social la tierra adjudicada, o la disolución del contrato, en su caso”; artículo 49: “La Provincia promoverá la transformación de los latifundios y minifundios en unidades económicas de producción, a cuyo efecto expropiará las grandes y pequeñas extensiones de tierra que en razón de su ubicación y características fueren antisociales o antieconómicas // El Estado propenderá a la eliminación del arrendamiento y la aparcería como forma de explotación de la tierra, mediante la aplicación de planes de colonización”; artículo 51: “La Provincia fomentará la inmigración, la colonización, la radicación de industrias o empresas de interés general, la construcción de ferrocarriles, canales y otros medios de comunicación y transporte // Intensificará la consolidación y mejoramiento de los caminos y estimulará la iniciativa y la cooperación privadas para la ampliación de la obra vial // Todo propietario estará obligado a dar acceso al tránsito directo a las estaciones ferroviarias, portuarias y aéreas, y a los caminos en general, cuando razones de interés colectivo así lo impongan. La ley autorizará la expropiación de la tierra necesaria y la constitución, en su caso, de las servidumbres administrativas”; artículo 54: “Los servicios públicos pertenecen al Estado Provincial o a las municipalidades y no podrán ser enajenados ni concedidos para su explotación, salvo los otorgados a cooperativas y los relativos al transporte automotor y aéreo, que se acordarán con reserva del derecho de reversión. Los que se hallaren en poder de particulares serán transferidos a la Provincia o municipalidades mediante expropiación. En la valuación de los bienes de las empresas concesionarias que se expropian, la indemnización se establecerá teniendo en cuenta conjuntamente su costo original efectivo y el valor real de los bienes, deducidas las amortizaciones realizadas. En ningún caso, se aplicará el criterio de valuación según el costo de reposición // La ley determinará las formas de explotación de los servicios públicos a cargo del Estado y de las municipalidades y la participación que en su dirección y administración corresponda a los usuarios y a los trabajadores de los mismos”; artículo 119: “Corresponde a la Cámara de Diputados”: // inciso 21: “Dictar la ley de expropiación”,

y artículo 205: “Son atribuciones y deberes del concejo municipal”: inciso 9º: “Requerir autorización legislativa para proceder a expropiar bienes con fines de interés social y de utilidad pública”.

Legislación: Ley 2289 (1978): Artículo 1º: “El fundamento legal de la expropiación es la utilidad pública que comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual”; artículo 3º: “Pueden ser objeto de expropiación todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la utilidad pública, cualquier sea su naturaleza jurídica, pertenezcan al dominio público o al dominio privado sean cosas o no”; artículo 4º: “La expropiación se referirá especialmente a bienes determinados. También podrá referirse genéricamente a los bienes que sean necesarios para la construcción de una obra o la ejecución de un plan o proyecto; en tal caso la declaración de utilidad pública se hará en base a informes técnicos referidos a planos descriptivos, análisis de costos u otros elementos que fundamenten los planes y programas a concretarse mediante la expropiación de los bienes de que se trate, debiendo surgir la directa vinculación o concreción de los bienes a expropiar con la obra, plan o proyecto a realizar. En caso de que la declaración genérica de utilidad pública se refiriere a inmuebles, deberán determinarse, además las distintas zonas, de modo que a falta de individualización de cada propiedad queden especificadas las áreas afectadas por la expresada declaración”; artículo 5º: “Es susceptible de expropiación el subsuelo con independencia de la propiedad del suelo. Igualmente son susceptibles de expropiación los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal”, y artículo 6º: “La declaración de utilidad pública podrá comprender no solamente los bienes que sean necesarios 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”.

Chubut:

Constitución (1994): Artículo 20: “La propiedad privada es inviolable. Tiene también una función social y está sometida a las obligaciones que establece la ley con



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

I-73795-1

finés de bien común. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento por el término que le acuerda la ley”; artículo 62: “La Legislatura no dicta medidas preventivas ni leyes o reglamentos que coarten, restrinjan o limiten la libertad de prensa. No se pueden expropiar órganos periodísticos, papel, imprentas, maquinarias o materiales dedicados a publicaciones de cualquier índole, salvo los edificios donde se encuentran instalados y sólo puede tomarse posesión de ellos cuando se provea para la publicación un local adecuado para continuar operando”; artículo 82: “Se reprime todo abuso de poder económico y se sanciona toda actividad que obstaculiza el desarrollo de la economía, que tiende a dominar los mercados, eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente los beneficios, pudiendo la Provincia expropiar las organizaciones responsables”; artículo 135: “Corresponde al Poder Legislativo”: inciso 13: “Calificar los casos de expropiación por causa de utilidad pública, determinando los fondos con que se hace efectiva la previa indemnización”, y artículo 233: “Es de competencia de las municipalidades y comisiones de fomento”, e inciso 11: “Calificar los casos de expropiación por causa de utilidad pública, determinando los fondos con que se hace efectiva la previa indemnización”.

Legislación: Ley I N° 45, antes Ley 1739 (1979): Artículo 1°: “La utilidad pública que debe servir de fundamento legal la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual”.

Córdoba:

Constitución (2001): Artículo 104: “Corresponde a la Legislatura Provincial”: inciso 18: “Dictar la ley de expropiaciones y declarar la utilidad pública a tales efectos”, y artículo 186: “Son funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal”: // inciso 10: “Establecer restricciones, servidumbres y calificar los casos de expropiación por utilidad pública con arreglo a las leyes que rigen la materia”, e inciso 11: “Regular y coordinar planes urbanísticos y edificaciones”.

Legislación: Ley 6394 (1980): Artículo 1°: “La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual”, y artículo 2°: “La declaración de utilidad pública se hará en cada caso, por ley, con referencia a

bienes determinados. Cuando la calificación sea sancionada con carácter genérico, el Poder Ejecutivo individualizará los bienes requeridos a los fines de la ley, con referencia a planos descriptivos, informes técnicos u otros elementos suficientes para su determinación”.

Entre Ríos:

Constitución (2008): Artículo 122: “Corresponde al Poder Legislativo”: // inciso 21: “Calificar los casos de expropiación por causa de utilidad pública”, y artículo 240: “Los municipios tienen las siguientes competencias”: // inciso 18: “Interesar la necesidad de expropiación por causa de utilidad pública, solicitando a la Provincia el dictado de la ley respectiva con derecho de iniciativa legislativa”.

Legislación: Ley 6467 (1979): Artículo 2º: “Calificación de utilidad pública”: “La calificación de utilidad pública comprenderá todos los casos que sean necesarios para la satisfacción del bien común; será declarada únicamente por Ley y se referirá a bienes determinados // Cuando se trate genéricamente de bienes que sean necesarios para la ejecución de una obra, de un plan o de un proyecto, la declaración legal de utilidad pública se efectuará en base a informes técnicos y demás elementos que se fundamente la expropiación // De la declaración de utilidad pública se comunicará al Registro de la Propiedad respectivo para su toma de razón”.

Formosa:

Constitución (2003): Artículo 47: “Las tierras rurales, urbanas y suburbanas podrán ser expropiadas por causa de utilidad pública, calificada por ley y previamente indemnizadas // También podrán expropiarse aquellos inmuebles que no cumplan con la función social que esta Constitución asigna a la tierra. En este supuesto, la ley que lo disponga requerirá el voto de los dos tercios de los miembros de la Legislatura”, y artículo 120: “Corresponde al Poder Legislativo las siguientes atribuciones”: // inciso 16: “Legislar sobre el uso y enajenación de la tierra pública y demás bienes de la Provincia; declarar los casos de utilidad pública para la expropiación”.



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

I-73795-1

Legislación: decreto-ley 490 (1977): Artículo 1º: *“La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea este de naturaleza material o espiritual”* y, ley 113 (1960): *“Régimen de colonización y tierras fiscales”*, artículo 3º: *“El Poder Ejecutivo propondrá en cada caso a la Honorable Legislatura la expropiación de tierras de propiedad particular, para colonizar o urbanizar, cuando éstas, por su ubicación, capacidad productiva, forma de explotación, condiciones del dominio, constituyan un impedimento para el progreso económico social de la zona en que se encuentran”*.

La Pampa:

Constitución (1994): Artículo 33: *“La propiedad debe cumplir una función social y su explotación conformarse a la[s] conveniencias de la comunidad. La expropiación, fundada en el interés social, deberá ser autorizada por ley y previamente indemnizada, beneficiando a la comunidad el mayor valor del suelo que no sea producto del esfuerzo personal o de la actividad económica del propietario, de acuerdo a la reglamentación que fije la ley”*; artículo 35: *“La colonización social será ejecutada por el Estado mediante la entrega en propiedad con pago a largo plazo o en concesiones vitalicias hereditarias, a trabajadores rurales u otras personas físicas que no sean propietarias de una unidad económica , y se ajustará a las siguientes bases”*: // literal “a”: *“distribución por unidades económicas”* // literal “b”: *“explotación directa y racional por el adjudicatario”*// literal “c”: *“adjudicación preferencial a organizaciones cooperativas, las que se excluyen de la prohibición del inciso g)”* // literal “d”: *“suficiencia y seguridad del crédito oficial, con destino al bienestar y la producción”* // literal “e”: *“trámite sumario para el otorgamiento de los títulos una vez cumplidas las exigencias legales, por parte de los adjudicatarios”,* y literal “f”: *“reversión por vía de expropiación a favor de la Provincia en caso de incumplimiento de los fines de la colonización, a cuyo efecto la ley declarará de interés social la tierra que se adjudique, o la resolución del contrato en su caso [...]”*; artículo 37: *“En caso de insuficiencia de tierras fiscales aptas para colonizar, la Provincia expropiará preferentemente las que se encuentren en poder de sociedades monopolistas, los latifundios, los minifundios y los*

predios destinados a obtener renta mediante la explotación por terceros, respetando el derecho del propietario a la unidad económica y al bien de familia”; artículo 68: “Son atribuciones y deberes de la Cámara de Diputados: [...]” inciso 17: “dictar la ley sobre expropiación [...]”, y artículo 123: “Son atribuciones y deberes comunes a todos los municipios, con arreglo a las prescripciones de la ley: [...]”, e inciso 7º: “expropiar bienes con fines de interés social, previa autorización legislativa [...]”.

Legislación: Ley 908 (1979): *“La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual”*

La Rioja:

Constitución (2008): Artículo 32: *“[...] No podrá dictarse ley ni disposición alguna que coarte, restrinja o limite la libertad de prensa; que trabe, impida o suspenda por motivo alguno el funcionamiento de imprentas, talleres tipográficos, difusoras radiales o televisas y demás medios idóneos para la emisión y propagación del pensamiento; que decomise sus maquinarias o enseres, o clausure sus locales, ni expropie sus bienes [...]”;* artículo 62: *“La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia la misma queda sometida a las restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de bien común // La expropiación por causa de utilidad pública o interés general debe ser calificada por ley y previamente indemnizada, y* artículo 105: *“Corresponde a la Cámara de Diputados: [...]”: inciso 9º: “Declarar la utilidad pública o el interés general en los casos de expropiación por leyes generales o especiales, determinando los fondos con que debe abonarse la indemnización”.*

Legislación: Ley 4511 (1985): Artículo 1º *“Alcance: La utilidad pública que debe de servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común”.*

Misiones:

Constitución (1958): Artículo 51: *“En el territorio de la Provincia la propiedad es inviolable y cumple una función social. La expropiación será calificada por ley especial*



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

I-73795-1

y previamente indemnizada”; artículo 53: “La tierra actualmente en el patrimonio de la Provincia y la que en cualquier forma se adquiera en el futuro, deberá ser colonizada mediante entrega en propiedad de lotes que constituyan una unidad económica familiar, cuya superficie fijará la ley”; artículo 54: “La ley reglamentará la colonización oficial o privada, sobre las siguientes bases”: // inciso 1º: “Distribución por unidades económicas del tipo familiar, de acuerdo a su calidad y destino, evitando el minifundio” // inciso 2º: “Explotación directa y racional por el adjudicatario” // inciso 3º: “Adjudicación preferencial a grupos organizados en cooperativas” // inciso 4º: “Trámite sumario para el otorgamiento de los títulos, una vez cumplidas las exigencias legales” // inciso 5º: “Otorgamiento de crédito oficial con destino a la vivienda y producción”, y artículo 101: “Corresponde a la Cámara de Representantes”: [...] inciso 4º: “Legislar sobre el uso, disposición y enajenación de las tierras e inmuebles de propiedad provincial” // inciso 5º: “Calificar los casos de expropiación por causas de utilidad pública o interés general, determinando los fondos con que debe hacerse la indemnización previa [...]” // inciso 7º: “Promover la colonización en las tierras fiscales o en los latifundios que no cumplan la función social de la propiedad [...] y, en general, desarrollar una política legislativa tendiente al bienestar social y a la felicidad de los habitantes de la Provincia [...]”, e inciso 19: “Dictar códigos de procedimientos, rural y fiscal; leyes de organización de la administración de justicia, del Registro Civil, orgánica municipal, de tierras públicas, de bosques, viales y de expropiaciones, de régimen de los partidos políticos, de estatuto del empleado y del estatuto del docente”.

Legislación: Ley IV N° 14, antes decreto ley 1105 (1979): Artículo 1º: “Alcance. La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común”.

Río Negro:

Constitución (1988): Artículo 74: (Ordenamiento territorial): “La Provincia con los municipios ordena el uso del suelo y regula el desarrollo urbano y rural, mediante las siguientes pautas”:// inciso 1º: “La utilización del suelo debe ser compatible con las necesidades generales de la comunidad” // inciso 2º: “La ocupación del territorio debe

ajustarse a proyectos que respondan a los objetivos, políticas y estrategias de la planificación democrática y participativa de la comunidad, en el marco de la integración regional y patagónica” // inciso 3º: Las funciones fundamentales que deben cumplir las áreas urbanas para una mejor calidad de vida determina la intensidad del uso y ocupación del suelo, distribución de la edificación, reglamentación de la subdivisión y determinación de las áreas libres”, e inciso 4º: “El cumplimiento de los fines sociales de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras y la captación del incremento del calor originado por planes u obras del Estado”.

Artículo 75: “La Provincia considera la tierra como instrumento de producción que debe estar en manos de quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad // Es legítima la propiedad privada del suelo y constituye un derecho para todos los habitantes acceder a ella. Propende a mantener la unidad productiva óptima, la ejecución de planes de colonización, el asentamiento de familias campesinas, con apoyo crediticio y técnico, y de fomento // La ley establece las condiciones de su manejo como recurso renovable, desalienta la explotación irracional, así como la especulación en su tenencia libre de mejoras, a través de impuestos generales // En materia agraria la Provincia expropia los latifundios inexplotados o explotados irracionalmente y las tierras sin derecho a agua que con motivo de obras que realice el Estado puedan beneficiarse; artículo 90 (Propiedad-Expropiación): “La propiedad y la actividad privadas tienen una función social; están sometidas a las leyes que se dicten // La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley, previa y justamente indemnizada”, y artículo 229: “El Municipio tiene las siguientes facultades y deberes”: [...] inciso 5º: “Declara de utilidad pública a los fines de expropiación, los bienes que considere necesarios, con derecho de iniciativa para gestionar la sanción de la ley”.

Legislación: Ley 1893 (1979) Artículo 1º: “La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual”.



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

I-73795-1

San Juan:

Constitución (1986): Artículo 22 (*Defensa de los Derechos*): “*Todos los habitantes de la Provincia, tienen derecho a defender su vida, libertad, reputación, seguridad, propiedad, intimidad, culto, como así a enseñar y aprender, a una información veraz y a los demás consagrados en esta constitución. El Estado protege el goce de estos derechos de los que nadie puede ser privado, sino por vía de penalidad con arreglo a la Ley, anterior al hecho del proceso y previa sentencia de juez competente [...]*”.

Artículo 111: (*Derecho de propiedad*): “*El derecho de propiedad es inviolable. La propiedad tiene una función social y en consecuencia está sometida a lo que la ley establezca. Incumbe al Estado, fiscalizar la distribución y la utilización de las tierras fiscales urbanas y rurales, e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su aprovechamiento en interés de la comunidad, a fin de procurar que cada trabajador o familia pueda adquirirlas en propiedad*”; artículo 112: (*Expropiación*): “*Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, posesión o uso sino por sentencia firme fundada en ley u ordenanza. Sólo podrá expropiarse por razones de utilidad pública o bienestar general calificadas por ley u ordenanza y previa indemnización. Si la finalidad no se cumpliera, fuere desvirtuada o las obras no se iniciaren dentro del término de tres años, el expropiado podrá reclamar devolución fijándose las compensaciones a que hubiere lugar*”; artículo 114 (*Función de la tierra*): “*La tierra es considerada factor de producción y no de renta y debe ser objeto de explotación racional*”; artículo 115 (*Colonización*): “*El régimen de división y adjudicación de la tierra pública será establecido por ley, con sujeción a planes previos de colonización con fines de fomento que prevean*”: // inciso 1º: “*La distribución por unidades económicas individuales de tipo familiar, de acuerdo a su calidad y destino, evitando el minifundio*” // inciso 2º: “*La explotación directa y racional por el adjudicatario*” // inciso 3º: “*La adjudicación preferencial a cooperativas*” // inciso 4º: “*La seguridad del crédito a largo plazo y bajo interés con destino a la construcción de viviendas, equipamiento y producción*” // inciso 5º: “*El trámite sumario para el otorgamiento de los títulos o resguardos de derechos, una vez cumplidas las exigencias legales por parte de los adjudicatarios*” // inciso 6º: “*La retrocesión por vía de expropiación o resolución del contrato en favor de la Provincia en caso de incumplimiento de los fines de la*

adjudicación” // inciso 7º: “Inajenabilidad de la tierra durante el término que fije la ley y no menor de veinte años”, e inciso 8º: “El asesoramiento y asistencia técnica permanente a los agricultores y ganaderos a través de los organismos competentes del estado nacional, provincial o municipal”; artículo 150: “Son atribuciones de la Cámara de Diputados”: [...] inciso 12: “Declarar las causales de utilidad pública o de interés general para expropiaciones por leyes generales o especiales, determinando los fondos con que ha de hacerse la previa indemnización [...]” e inciso 14: “Legislar sobre el uso, distribución y enajenación de las tierras de propiedad del Estado Provincial”, y artículo 251: “Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a los principios de sus Cartas y Ley Orgánica, los siguientes”: [...] inciso 8º: “Expropiar bienes con fines de interés general y enajenar en subasta pública los bienes municipales [...]”.

Legislación: Ley 5639 (1987): Artículo 1º: “La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual. La calificación de “utilidad pública” debe ser declarado por Ley, y en su caso por ordenanza municipal, determinando los fondos con que se hacer la previa indemnización del bien, tomando el informe del Tribunal de Tasaciones y/o de las oficinas competentes”.

Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur:

Constitución (1991): Artículo 14: “Todas las personas gozan en la Provincia de los siguientes derechos”: [...] inciso 13: “A la propiedad. El Estado garantiza la propiedad y la iniciativa privadas y toda actividad económica lícita, y las armoniza con los derechos individuales, sociales y de la comunidad”, e inciso 14: “A la inviolabilidad de la propiedad. Ningún habitante de la Provincia puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia judicial fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada sobre la base del justo precio del bien”; artículo 23 (De la vivienda): “Todo habitante tiene derecho a acceder a una vivienda digna que satisfaga sus necesidades mínimas y de su núcleo familiar // A este fin el Estado Provincial procurará el acceso a la propiedad de la tierra y dictará leyes especiales que implementarán los planes de vivienda”; artículo 105: “Son



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

I-73795-1

atribuciones de la Legislatura”: [...] inciso 27: “Legislar sobre el uso y la enajenación de las tierras de propiedad del Estado Provincial”, e inciso 29: “Calificar los casos de utilidad pública para expropiación [...]”; artículo 173: “La Provincia reconoce a los municipios y a las comunas las siguientes competencias”:// inciso 1º: “El Gobierno y la administración de los intereses locales orientados al bien común [...]” // inciso 5º: “Ejercer todos los actos de regulación, administración y disposición con respecto a los bienes del dominio público o privado municipal [...]” // inciso 8º: “Ejercer sus funciones políticas administrativas y en particular el de policía, con respecto a las siguientes materias”: // literal “d”: “Planeamiento y desarrollo urbano y rural, vialidad, planes edilicios, política de vivienda, diseño y estética urbanos y control de construcción [...]” // inciso 15: “Administrar y distribuir las tierras fiscales ubicadas dentro del ejido municipal”, e inciso 16: “Ejercer cualquier otra competencia de interés municipal que la Constitución no excluya taxativamente y en tanto no haya sido reconocida expresa o implícitamente como propia de la provincia, atendiendo fundamentalmente al principio de subsidiariedad del Gobierno Provincial con respecto a los municipios [...]”, y artículo 175 (Competencia exclusiva de los municipios autónomos): “La Provincia reconoce las siguientes competencias sólo a los municipios con autonomía institucional”: // inciso 1º: “Ordenar y organizar el territorio municipal en uno o varios distritos, a cualquier fin [...]”.

Legislación: Ley 421 (1998): Artículo 1º: “La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual”; artículo 4º: “Las expropiaciones deberán practicarse mediante ley especial que determine explícitamente el alcance de cada caso y la calificación de utilidad pública”, y artículo 5º “Pueden ser objeto de expropiación todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la utilidad pública, cualquiera sea su naturaleza jurídica, pertenezcan al dominio público o al dominio privado, sean cosas o no”.

Tucumán:

Constitución (2006): Artículo 41: “*La Provincia de Tucumán adopta como política prioritaria de Estado la preservación del medio ambiente [...]*” // inciso 7º: “*Procurará soluciones prácticas, respetando las reglas sobre expropiación [...]*” y artículo 67: “*Corresponde al Poder Legislativo*”: [...]” // inciso 17: “*Declarar los casos de utilidad pública para la expropiación*”, e inciso 18: “*Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad provincial [...]*”.

Legislación: Ley 5006 (1978): Artículo 1º: “*El concepto de utilidad pública comprende todos los casos en que se persiga la satisfacción del bien común, sea este de naturaleza material o espiritual*”.

c.2.- Legislaciones que afirman la causa en la “*utilidad pública o interés general*” y determinan sus contenidos, ambos o uno de ellos.

En el caso a diferencia de Villegas Brennan, interpreto que la letra “o” utilizada por el legislador y atendiendo al contenido de los conceptos, como conjunción coordinante que expresa equivalencia “*utilidad pública o interés general*”, no excluyentes:

c.2. a.- Normativa que expresa la causa en la “*utilidad pública o interés general*”:

Buenos Aires:

Constitución: Artículo 31: “*La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Provincia 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*”.

Legislación: Ley 5708 (1952): Artículo 1º: “*Los bienes cualquiera fuere su naturaleza jurídica, son expropiables por causa de utilidad pública o interés general*”.

Artículo 3º: “*Las expropiaciones, deberán practicarse mediante ley especial que determine explícitamente el alcance de cada caso y la calificación de utilidad pública o interés general [...]*”.

c.2.b.- Normativa que define la “*utilidad pública o interés general*”

Catamarca:



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

I-73795-1

Constitución (1988): Artículo 8: “*La propiedad es inviolable y ningún habitante de la Provincia puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia firme fundada en ley o expropiación por causas de utilidad pública o de interés social, la que en cada caso debe ser calificada por la ley y previamente indemnizada en efectivo. El derecho de propiedad no podrá ser ejercido en oposición con la función social y económica de la misma o en detrimento de la seguridad, libertad o dignidad humanas. En este sentido la ley lo limitará por medidas que encuadren en la potestad del gobierno provincial”;* artículo 13: “*Las instalaciones, talleres, locales destinados a la publicación de diarios, revistas y otros medios de difusión de ideas, con fines científicos, literarios, políticos o artísticos, no podrán ser clausurados, confiscados, decomisados, ni expropiados [...]*”; artículo 51: “*La Provincia promoverá el acceso de todos sus habitantes a la propiedad inmueble, urbana y rural, a fin de asegurarles vivienda y medios de vida dignos. La ley dispondrá la distribución de la tierra pública o de la que adquiera por compra o expropiación, entre familias campesinas y quienes opten por radicarse en el agro y la ejecución de planes crediticios e inversiones presupuestarias de carácter permanente”;* artículo 52: “*La distribución de la tierra se hará preferentemente por medio de colonización que reglamentará la ley, sobre las siguientes bases”:* // inciso 1º: “*Explotación directa y racional por el adjudicatario y su familia*” // inciso 2º: “*Otorgamiento de créditos a largo plazo y bajo interés para la adquisición y acondicionamiento de las unidades económicas, de elementos de trabajo y producción y la construcción de viviendas*” // inciso 3º: “*Inenajenabilidad de la tierra durante el término que fije la ley*” // inciso 4º: “*El propietario, arrendatario o aparcerero en zonas de colonización y cuyas tierras fueran expropiadas, tendrán derecho a un mínimo de una unidad económica*” // inciso 5º: “*Un sistema que contemple las indemnizaciones necesarias para evitar la subdivisión por razones de herencia*”, e inciso 6º: “*El asesoramiento permanente a los agricultores y ganaderos por el organismo que creará la ley*” y artículo 110: “*Corresponde al Poder Legislativo*”, inciso 7º: “*Calificar los casos de expropiación por utilidad pública*”.

Legislación: Ley 2210 (1966): Artículo 1º: “*La expropiación debe llevarse a cabo por razones de utilidad pública o interés general, entendiéndose que concurre dicha circunstancia cuando los bienes sobre los cuales recaiga sean necesarios o*

convenientes para satisfacer una exigencia determinada por el perfeccionamiento económico-social".

c.2. c- Normativa que precisa el concepto "interés general".

Santa Fe:

Constitución (1962):

Artículo 15: "La propiedad privada es inviolable y solamente puede ser limitada con el fin que cumpla una función social // El Estado puede expropiar bienes, previa indemnización, por motivos de interés general calificado por ley // La iniciativa económica de los individuos es libre. Sin embargo, no puede desarrollarse en pugna con la utilidad social o con mengua de la seguridad, libertad o dignidad humana. En este sentido, la ley puede limitarla, con medidas que encuadren en la potestad del gobierno local // Ninguna prestación patrimonial puede ser impuesta sino conforme a la ley"; artículo 28: "La Provincia promueve la racional explotación de la tierra por la colonización de las de su propiedad y de los predios no explotados o cuya explotación no se realice conforme a la función social de la propiedad y adquiera por compra o expropiación [...] Facilita la formulación y ejecución de planes de transformación agraria para convertir a arrendatarios y aparceros en propietarios y radicar a los productores que carezcan de la posibilidad de lograr por sí mismos el acceso a la propiedad de la tierra [...]"; artículo 55: Corresponde a la Legislatura: [...] 15- Declarar de interés general la expropiación de bienes, por leyes generales o especiales [...]", y artículo 93: Compete a la Corte Suprema de Justicia, exclusivamente, el conocimiento y resolución de: [...] inciso 3º: "Los juicios de expropiación que promueva la Provincia [...]".

Legislación: Ley 7534 (1975): Artículo 1º: "El concepto de interés general comprende todo aquello que represente o tienda a lograr una satisfacción material o espiritual para la colectividad. La declaración de interés general se hará por ley y puede ser determinada o genérica".

c.2.d.- Normativas que precisan el contenido de la utilidad pública:



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

I-73795-1

c.2.d.i.- Normativas que comprende en el concepto de utilidad pública el perfeccionamiento social.

Corrientes:

Constitución (2007): Artículo 23: *“La propiedad es inviolable. Nadie puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia judicial fundada en ley // La expropiación por causas de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada” // Es facultad de la Legislatura dar a la expropiación toda la amplitud que conviniere a los intereses públicos”,* y artículo 225: *“Los municipios tienen las atribuciones expresas e implícitas que se derivan de la Constitución, de la ley y de la naturaleza institucional de su competencia local. Son atribuciones y deberes específicos del municipio”:* inciso 11: *“Requerir autorización legislativa para la expropiación de bienes con fines de interés social o necesarios para el ejercicio de sus poderes”.*

Legislación: Ley 1487 (1949): Artículo 2º: *“El concepto de utilidad pública comprende todos los casos en que se persiga la satisfacción de una exigencia determinada por el perfeccionamiento social, sea ella de índole material o espiritual”.*

Mendoza:

Constitución (1916): Artículo 8: *“Todos los habitantes de la Provincia son, por su naturaleza, libres e independientes y tienen derecho perfecto de defender su vida, libertad, reputación, seguridad y propiedad y de ser protegidos en estos goces. Nadie puede ser privado de ellos sino por vía de penalidad, con arreglo a ley anterior al hecho del proceso y previa sentencia legal de juez competente”,* y artículo 16: *“La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Provincia puede ser privado ni desposeído de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley, o por causa de utilidad pública, calificada en cada caso por la Legislatura y previa indemnización”.*

Legislación: decreto ley 1447 (1975): Artículo 2º: *“La expropiación procede por CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA, la cual se configura en todos los casos en que se*

persiga la satisfacción de una exigencia determinada, por el perfeccionamiento social [...]” (Las palabras en letras mayúsculas corresponde al original).

Salta:

Constitución (1998): Artículo 15: [...] II. “El Gobierno Provincial genera mecanismos que permitan, tanto a los pobladores indígenas como no indígenas, con su efectiva participación, consensuar soluciones en lo relacionado con la tierra fiscal, respetando los derechos de terceros”; artículo 75: (Función social de la propiedad. Expropiación). “La propiedad privada es inviolable y nadie puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley” // “El ejercicio del derecho de propiedad encuentra sus limitaciones en la función social que debe cumplir // La confiscación de bienes está abolida para siempre” // “La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”; artículo 76: “(Desarrollo económico y social). Los poderes públicos”: asterisco: “Realizan una política orientada al pleno empleo” // asterisco: “Fomentan la producción agraria y su desarrollo tecnológico” // asterisco: “Estabilizan la población rural y procuran su acceso a la propiedad” // asterisco: “Estimulan la industrialización de la Provincia promoviendo, preferentemente, la transformación de las materias primas en el ámbito de aquella y la radicación de capitales y tecnología” // asterisco: “Promueven la obtención de nuevos mercados nacionales o internacionales, para los productos locales” // asterisco: “Elaboran planes de colonización de tierras en función de su mayor aprovechamiento económico y social”, y artículo 176 : “Competencias municipales. Compete a los Municipios sin perjuicio de las facultades provinciales, con arreglo a las Cartas Orgánicas y Leyes de Municipalidades”: inciso 19: “La iniciativa legislativa en materia de expropiación por causa de utilidad pública municipal”.

Legislación: Ley 2614 (1951): Artículo 1º: “El concepto de utilidad pública, comprende todos los casos en que se persiga la satisfacción de una exigencia determinada por el perfeccionamiento social”.

Santa Cruz:



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

I-73795-1

Constitución (1998): Artículo 9: “*Toda norma legal o administrativa deberá sujetarse al principio de igualdad civil y a los derechos y deberes de solidaridad humana, y asegurar el goce de la libertad personal, el trabajo, la propiedad y la honra. Nadie puede ser privado de esos derechos, sino mediante sentencia fundada en ley, aplicada por juez competente*”; artículo 68: “*La tierra fiscal será adjudicada en propiedad irrevocable, teniendo en cuenta que cada predio debe constituir una unidad de producción. Se entenderá por unidad de producción todo predio que por su superficie y demás condiciones de explotación tenga una capacidad productiva que permita al propietario y su familia llevar una vida digna, atender sus necesidades materiales, morales y culturales, y que facilite la evolución favorable de la empresa*”; artículo 70: “*Se tenderá a la eliminación de los latifundios, mediante impuestos territoriales progresivos, impuestos al mayor valor social en las transferencias, y expropiaciones directas. Se considerará latifundio la gran extensión de tierra, en producción o no, que atente contra el progreso y bienestar de la colectividad*”; artículo 71: “*La Cámara elaborará un plan destinado a poblar la campaña, racionalizar las explotaciones rurales, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad, y llevar mayor bienestar a los trabajadores del campo. A tal efecto se creará un Consejo Agrario Provincial que tendrá a su cargo la tarea de distribución y redistribución de la tierra, fomento del crédito agrario, asesoramiento técnico, selección pública de aspirantes a adjudicaciones y todas aquellas funciones que la ley determine*”; artículo 104: “*Corresponde al Poder Legislativo: [...]*” inciso 14: “*Calificar los casos de expropiación por causa de utilidad pública*”, y artículo 150: “*En el ámbito territorial que la Legislatura le fije y conforme a criterios técnicos, el Municipio desarrollará su actividad y tendrá competencia en las siguientes materias, sin perjuicio de otras que las leyes le fijen: [...]*” inciso 5º: “*Administrar y distribuir las tierras fiscales ubicadas dentro del ejido municipal [...]*” e inciso 7º: “*Dictar Ordenanzas que traten sobre el plan regulador del desarrollo urbano [...]*”.

Legislación: Ley 21 (1958): Artículo 1º: “*Procede la expropiación de todo bien que, no siendo de propiedad de la Nación y encontrándose en los límites provinciales,*

resulte conveniente o necesario por razones de utilidad pública. El concepto de utilidad pública comprende todos los casos en que se persiga la satisfacción de una exigencia determinada por el perfeccionamiento social”.

Santiago del Estero:

Constitución (2005): Artículo 16: “Derechos individuales. Todas las personas gozan en la Provincia de los siguientes derechos: [...]” inciso 8º: “El Estado garantiza la propiedad y la iniciativa privada y toda actividad económica lícita y las armoniza con los derechos individuales, sociales y de la comunidad // Ningún habitante de la Provincia puede ser privado de sus bienes sino en virtud de sentencia judicial fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”; artículo 37 (De la vivienda): “Acceso a la vivienda. Todo habitante tiene derecho a acceder a una vivienda digna que satisfaga sus necesidades mínimas y de su núcleo familiar // A este fin el Estado provincial procurará el acceso a la propiedad de la tierra y dictará leyes especiales de fomento a la construcción de viviendas // La vivienda única es inembargable de acuerdo a lo establecido en la ley”; artículo 102: “Función social de la propiedad. La propiedad privada es inviolable y nadie puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley // El ejercicio del derecho de propiedad encuentra sus limitaciones en la función social que debe cumplir // La confiscación de bienes está abolida para siempre. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”; artículo 103: “Desarrollo económico social. El Estado asume el compromiso de: [...] - Estabilizar la población rural y procurar su acceso a la propiedad [...] - Elaborar planes de colonización de las tierras, orientados a su aprovechamiento económico y social, con preferencia en la adjudicación para la explotación directa y racional por el ocupante, su familia y grupos organizados como cooperativas [...]”; artículo 109: “La Legislatura, con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, podrá autorizar al Poder Ejecutivo para que enajene los bienes del fisco en venta directa o cesión gratuita para la fundación de colonias, instituciones de asistencia



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

I-73795-1

social u otros fines de utilidad pública // El Poder Ejecutivo dará cuenta del uso que haya hecho de cada autorización una vez cumplida la ley respectiva // El Estado promoverá la disolución de los condominios rurales numerosos o de título tradicional, conforme a la función social y económica de la propiedad. Promoverá la transformación de latifundios improductivos en unidades económicas de producción, a través de los impuestos, la expropiación conforme lo establezca la ley y mediante la implementación de planes de colonización // Se fijará por ley especial las condiciones en que se harán las ventas o concesiones de tierras, que se encuentren en zonas de influencia de las obras de canalización de las grandes corrientes de aguas”; artículo 136: “Atribuciones. Corresponde al Poder Legislativo: [...] 11. Autorizar la cesión de parte del territorio de la Provincia o la donación de terrenos fiscales para objetos de utilidad pública nacional o provincial, con exclusión de los de propiedad municipal. La decisión deberá adoptarse con los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros. Las leyes dictadas en período de excepción que no fueron ratificadas por la Legislatura en el primer período siguiente, quedan derogadas. 12. Calificar la utilidad pública en caso de expropiación [...]” y artículo 219: “Competencias y atribuciones. La ley y las cartas orgánicas determinarán, respetando las atribuciones que correspondan a la Provincia, las funciones a cumplir por las municipalidades, conforme a sus respectivas categorías y referentes a las siguientes áreas: 1. Desarrollo local [...] 3. Ordenamiento, planificación y seguridad en el tránsito y transporte urbano [...]”.

Legislación: Ley 4630 (1978): Artículo 1º: “*Procede la expropiación por causa de utilidad pública declarada por Ley. El concepto de utilidad pública comprende todos los casos en que se persiga la satisfacción de una exigencia determinada por el perfeccionamiento social*”.

c.2.d. ii.- Normativa que al concepto de utilidad pública añaden amén del perfeccionamiento el “cambio social” como “satisfacción para la comunidad” y el “bien común”.

San Luis por legislación:

Constitución (1987): *Artículo 35 (Derecho de propiedad): “La Propiedad es inviolable. Todos los habitantes tienen derecho a la propiedad de sus bienes. La propiedad privada tiene una función social y en consecuencia, está sometida a las obligaciones que establece la ley con fines de bien común // Nadie puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley y de expropiación por causa de utilidad pública, la que es calificada por ley y previamente indemnizada”.*

Artículo 51 (De la tercera edad): “El Estado asegura a los hombres de la tercera edad una protección integral que revalorice su rol como protagonista de esta sociedad [...] al acceso a la vivienda través del crédito de ampliación, de adjudicación en propiedad y/o comodato de por vida [...]”.

Artículo 68 (Patrimonio cultural): Las riquezas pre-históricas, históricas, artísticas y documentales, así como el paisaje natural en su marco ecológico, forman parte de acervo cultural de la Provincia que el Estado debe tutelar, pudiendo decretar las expropiaciones necesarias para su defensa y prohibir la exportación o enajenación de las mismas, asegurando su custodia y conservación de conformidad a las disposiciones vigentes.

Artículo 144: “Corresponde a la Legislatura: 1) Autorizar la cesión de parte del territorio de la Provincia de conformidad a lo previsto en esta Constitución [...] 12) Calificar los casos de expropiación por causa de utilidad pública y autorizar la ejecución de las obras exigidas por el interés de la Provincia [...]”.

Artículo 258: “Son atribuciones y deberes de los concejos deliberantes, dictar ordenanzas y reglamentos sobre: [...] 14) Expropiación de bienes que se conceptúan necesarios para el ejercicio de sus poderes, previa declaración de utilidad pública de los mismos e indemnización del valor de ellos, según las disposiciones de las ordenanzas respectivas [...]”.

Artículo 261: “Son atribuciones y deberes del departamento ejecutivo municipal: [...] 10) Expropiar bienes con fines de interés general y enajenar en subasta pública los bienes inmuebles municipales, con las dos terceras partes de los votos favorables del concejo deliberante [...]”.



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

I-73795-1

Legislación: V-0128-004 (2004, T. O. Ley N^a XVIII-0712-2010 y Ley V-0806-2012): Artículo 1^o: “*El concepto de utilidad pública es extensivo a todos los aspectos o exigencias que requieran el perfeccionamiento y el cambio social, es decir a todo lo que represente o tienda a lograr una satisfacción para la comunidad, sea ésta material o espiritual*”.

Artículo 2^o: “*La utilidad pública concurre en todos los casos cuando el beneficio, inmediato o mediato para la comunidad, sea cierto, no hipotético ni remoto y se satisfagan intereses, utilidades o usos de bien común*”.

c.2.d.iii. - Normativas que extienden el concepto de “utilidad pública” el “bien común” en el “desarrollo y perfeccionamiento de la persona humana”.

Jujuy por legislación:

Constitución (1986): Artículo 31: [...] 4^o.- *Las instalaciones, talleres, establecimientos destinados a la publicación de diarios, revistas u otros medios de difusión, no podrán en ningún caso ser confiscados, decomisados, clausurados ni expropiados [...].*

Artículo 36: Derecho a la propiedad privada. 1^o.- Esta Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada // Toda persona puede usar, gozar y disponer de sus bienes. El ejercicio de este derecho debe ser regular y no podrá ser efectuado en oposición a la función social o en detrimento de la salud, seguridad, libertad o dignidad humanas. Con esos fines la ley lo limitará con medidas adecuadas conforme a las atribuciones que le competen al Gobierno Provincial. // 2^o.- La propiedad es inviolable y ningún habitante puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia firme fundada en ley // La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. En caso de juicio, las costas se impondrán siempre al expropiante // 3^o.- Queda abolida la confiscación de bienes”.

Artículo 74: Tierras fiscales. 1^o.- La tierra es un bien de trabajo y de producción. 2^o.- Las tierras fiscales deben ser colonizadas y destinadas a la explotación agropecuaria o forestal mediante su entrega en propiedad a cuyos efectos se dictará

una ley de fomento fundada en el interés social, con sujeción a las bases siguientes: 8º reversión por vía de expropiación en caso de incumplimiento de los fines de la colonización [...].

Artículo 123: Atribuciones y deberes. Corresponde a la Legislatura, conforme a lo establecido en esta Constitución: [...] 19º dictar la ley general de expropiación y declarar de utilidad pública los bienes necesarios para tal fin [...].”

Artículo 190: “Atribuciones y deberes de las Municipalidades [...] 11º expropiar bienes mediante ordenanzas y en conformidad con la legislación provincial de la materia [...].”

Legislación: Ley 3018 (1973): Artículo 1º: *“Concepto de utilidad pública. El concepto de utilidad pública es extensivo a todos los aspectos y exigencias del bien común; es decir, a todo lo necesario para crear las condiciones morales y materiales que hacen al desarrollo y perfeccionamiento de la persona humana // Dicho concepto de utilidad pública concurre aunque el beneficio inmediato pertenezca a un solo particular y el mediato a la comunidad, siempre que éste sea cierto, no hipotético, ni remoto”.*

Neuquén por legislación:

Constitución (2006): Artículo 24: *“La propiedad, dentro del alcance y naturaleza que esta Constitución le asigna, es inviolable. Ninguna persona puede ser privada ni desposeída de ella, ni limitada en su uso, sino por sentencia firme fundada en ley. Podrá expropiarse por razones de utilidad pública o bienestar general, por ley de la Legislatura, indemnizando previamente, en todos los casos, sin excepción // Si la finalidad no se cumpliera o fuere desvirtuada, el expropiado podrá reclamar la devolución fijándose las compensaciones a que hubiere lugar. El mismo procedimiento corresponderá cuando no se realicen, dentro de un término prudente, las obras para las cuales se hayan efectuado donaciones y cesiones de propiedad, aun cuando estuviesen escrituradas”.*



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

I-73795-1

Artículo 33: “No se podrá trabar la circulación ni distribución de las publicaciones ni obstaculizar por restricciones en el suministro de materia prima su impresión, ni serán expropiables los medios de difusión del pensamiento”.

Artículo 82: “La tierra es un bien de trabajo y la ley promoverá una reforma agraria integral con arreglo a las siguientes bases: [...] e. La expropiación de los latifundios. Se considera latifundio a una grande o pequeña extensión de tierra que, teniendo en cuenta su ubicación y demás condiciones propias, sea antisocial o que no esté explotada integralmente de acuerdo a lo que económicamente corresponde a cada zona // f. Serán expropiados los latifundios sin explotar y las tierras sin derecho de agua que, con motivo de la realización de obras de irrigación u obras de cualquier índole por el Estado, adquieran un mayor valor productivo o intrínseco.

Artículo 83: (Expropiaciones) El Estado expropiará, de acuerdo con el desarrollo de los planes económicos que se dicten, los inmuebles que no cumplan con la función social que debe desempeñar la tierra, en el siguiente orden de preferencia: // a. Los que se encuentren inexplorados // b. Los destinados a obtener rentas mediante la explotación por terceros // c. Los que estén en poder de sociedades anónimas y otras puramente de capital, que no cumplan con las leyes sociales y que no sean explotados racionalmente”.

Artículo 87: “Toda ampliación de centros urbanos, o creación de un nuevo centro, deberá ser previamente expropiado y urbanizado por el municipio o la Provincia, a cuyo efecto se arbitrarán los recursos económicos que le sean necesarios y la ley determinará la forma en que se urbanizarán.

Artículo 189: “Corresponde a la Cámara de Diputados: [...] 22. Declarar los casos de expropiación por causas de utilidad pública o interés social, por leyes generales o especiales”.

Artículo 273: “Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a sus cartas y leyes orgánicas: [...] l. Declarar de utilidad pública, con autorización legislativa, a los efectos de la expropiación, los bienes que conceptuare necesarios para el ejercicio de sus poderes [...]”.

Legislación: Ley 804 (1974): Artículo 1º: *“Concepto de Utilidad. El concepto de utilidad pública es extensivo a todos los aspectos y exigencias del bien común; es decir, a todo lo necesario para crear las condiciones morales y materiales que hacen al desarrollo y perfeccionamiento de la persona humana // Dicho concepto de utilidad pública concurre aunque el beneficio inmediato pertenezca a un solo particular y el mediato a la comunidad, siempre que éste sea cierto, no hipotético ni remoto”.*

D. Desde lo constitucional cabe destacar: el concepto de *función social* aplicado a la propiedad, a la tierra o a los inmuebles.

Así en las Constituciones de Catamarca (art. 8); Chubut (art. 20); Jujuy (art. 36); La Pampa (art. 33); La Rioja (art. 62); Misiones (arts. 51 y 101.7); Río Negro (art. 90); San Juan (art. 111); Santa Fe (art. 15 y 28); Salta (art. 75); Santiago del Estero (art. 102) y San Luis (art. 35). Neuquén hace referencia a la función social de la tierra (art. 83) y Formosa a la función social de los inmuebles (art. 47).

E. Asimismo habremos de distinguir en las competencias constitucionales conferidas a los municipios, aquellas que hacen a la facultad expropiatoria; al urbanismo, ordenación, planeamiento y desarrollo y, el derecho a la participación en la gestión pública municipal.

e.1. Facultades expropiatorias municipales: Córdoba (art. 186.10, “calificar los casos”); Corrientes (art. 225.11); Chaco (art. 205.9, “autorización legislativa”); Chubut (art. 233.11, “Calificar los casos”); Entre Ríos (art. 240.18 “Interés de la necesidad”); Jujuy (art. 190.11); La Pampa (art. 123.7; “autorización legislativa”); Neuquén (art. 87 y 273, “P” “autorización legislativa”); Río Negro (art. 229.5, “declaración e iniciativa”); Salta (art. 176.19 “iniciativa”); San Juan (art. 251.8) y San Luis (art. 258.14).

e.2. Urbanismo, ordenación, planeamiento y desarrollo a cargo de los Municipios: Catamarca (art.252.8, “desarrollo urbano y rural”); Chaco (art. 205.5); Chubut (art. 233.14); Córdoba (art. 186.7); Corrientes (art. 225.6, “P” y 225.15); Entre Ríos (art. 240.21 “a” y “d”; política de vivienda: 240.21 “e”); La Pampa (art. 123.3); Salta (art. 176.9); Neuquen (art. 273.”a”, Plan edilicio); Río Negro (art. 229.11 y 12; vivienda:



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

I-73795-1

229.9); Santa Cruz (art. 150.7, “Plan regulador del desarrollo urbano”); San Juan (art. 251.12); San Luis (art. 258.3); Santiago del Estero (art. 219.3); Tierra del Fuego (art. 173.5 y 173.8 “b”) y Tucumán (art. 132 y 134.4 “f” e “i”).

e.3. Derecho a participar en la gestión pública municipal: Neuquén (art. 282, asociaciones vecinales: “*Las Municipalidades reconocen e impulsan la organización de asociaciones vecinales que colaboren con ellas y canalicen las necesidades de la población*”); Salta (art. 176.13: “*La promoción en todos los niveles de la vida del Municipio de distintas formas y canales de participación de los vecinos, Entidades Intermedias y Gobierno Municipal*”); Santa Cruz (art. 145.6: “*Las Cartas Orgánicas deberán asegurar: [...] El reconocimiento de juntas vecinales y comisiones de vecinos, con participación en la gestión municipal y preservación del régimen representativo y republicano*”); San Juan (art. 251: “*Son atribuciones comunes a todos los municipios, con arreglo a los principios de sus Cartas y Ley Orgánica, los siguientes*” inciso 10: “*Impulsar la organización de uniones vecinales o de fomento*” y 252: “*Los municipios pueden crear Comisiones Vecinales en aquellos grupos poblacionales de más de quinientos habitantes que así lo requieran, para un mejor gobierno comunal, por razones geográficas, históricas, sociales, de servicio o económicas [...]*”); Santiago del Estero (art. 208: “*Principios. La Ley de Municipalidades y las cartas orgánicas deberán asegurar los principios del régimen democrático, republicano y representativo, un régimen de control de gastos, la participación y el funcionamiento de entidades intermedias en las gestiones administrativas y de servicio público; garantizarán al electorado municipal el derecho de iniciativa [...]*” y 217: “*Sociedades intermedias. Se reconocerá e impulsará la organización de las sociedades intermedias representativas de intereses vecinales, que se integren para promover el progreso, desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de los vecinos [...]*” y Tierra del Fuego (art. 173.9: “*Promover a la comunidad la participación activa de la familia, juntas vecinales y demás organizaciones intermedias*”).

5.2.3. Normativa provincial comprometida en el caso y en cuestiones de hábitat.

i.- La ley 14.714 (BOBue, 26-06-2015).

Ella establece:

Artículo 1º: *“Declárense de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles que conforman el Barrio Uspallata, ubicados en la Localidad de Béccar, Partido de San Isidro, designados catastralmente como:*

1. Circunscripción VII - Sección E - Manzana 60 - Parcela 15a, inscripto su dominio en la Matrícula 48.792 a nombre de O'Connor, Alberto Marcos y/o quien o quienes resulten ser sus legítimos propietarios.

2. Circunscripción VII - Sección E - Manzana 60 - Parcela 15b, inscripto su dominio en la Matrícula 48.806 a nombre de Maymu S.R.L y/o quien o quienes resulten ser sus legítimos propietarios.

3. Circunscripción VII - Sección E - Manzana 60 - Parcela 15c, inscripto su dominio en la Matrícula 39.621 a nombre de Falco, Juan Carlos y/o quien o quienes resulten ser sus legítimos propietarios.

4. Circunscripción VII - Sección E - Manzana 60 - Parcela 16a, inscripto su dominio en la Matrícula 48.812 a nombre de Conde, Nora y/o quien o quienes resulten ser sus legítimos propietarios.

5. Circunscripción VII - Sección E - Manzana 60 - Parcela 16b, inscripto su dominio en la Matrícula 48.813 a nombre de Conde, Nora y/o quien o quienes resulten ser sus legítimos propietarios.

6. Circunscripción VII - Sección E - Manzana 60 - Parcela 16c, inscripto su dominio en la Matrícula 48.814 a nombre de Conde, Nora y/o quien o quienes resulten ser sus legítimos propietarios.

7. Circunscripción VII - Sección E - Manzana 60 - Parcela 17, inscripto su dominio en la Matrícula 48.815 a nombre de O'Connor, Alberto Marcos y/o quien o quienes resulten ser sus legítimos propietarios.

8. Circunscripción VII - Sección E - Manzana 61, inscripto su dominio en la Matrícula 10.757 a nombre de O'Connor, Alberto Marcos y/o quien o quienes resulten ser sus legítimos propietarios.



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

I-73795-1

9. *Circunscripción VII - Sección E - Manzanas 67 y 68, inscriptos sus dominios en el Folio 272/1920 a nombre de Sauze, Alberto y/o quien o quienes resulten ser sus legítimos propietarios*”.

Artículo 2°: “Los inmuebles citados en el artículo anterior serán adjudicados en propiedad, a título oneroso y por venta directa a sus actuales ocupantes con cargo de construcción de vivienda propia y de ocupación permanente”.

Artículo 3°: “La Autoridad de Aplicación de la presente Ley será determinada por el Poder Ejecutivo. La misma tendrá a su cargo el contralor y la ejecutividad de las adjudicaciones, actuando como ente coordinador entre las distintas áreas administrativas provinciales y municipales y elaborará en conjunto con las mismas un plan general de desarrollo y vivienda de la zona, contemplando la relocalización de familias que pudieren estar ocupando el espacio público en los eventuales espacios libres”.

Artículo 4°: *“Para el cumplimiento de la finalidad prevista, la Autoridad de Aplicación tendrá a su cargo las siguientes funciones:*

a) La realización de un censo integral de la población afectada, a fin de determinar mediante el procesamiento de datos recogidos, el estado ocupacional y socio-económico de los ocupantes // b) Gestionar ante el organismo que corresponda, la subdivisión de las parcelas de acuerdo con las ocupaciones existentes, exceptuándose para el caso la aplicación de las Leyes N° 6.253 y N° 6.254 y del Decreto-Ley N° 8.912/77 (Texto Ordenado según Decreto 3.389/87 y sus modificatorias) // c) Transferir los lotes expropiados a los ocupantes que resulten adjudicados”.

Artículo 5°: “La adjudicación será de un lote por núcleo familiar y sus dimensiones garantizarán condiciones ambientales y de habitabilidad”.

Artículo 6°: *“El monto total a abonar por cada adjudicatario estará determinado por el costo expropiatorio. Los adjudicatarios abonarán cuotas mensuales que no podrán exceder el diez (10%) por ciento de los ingresos del núcleo familiar // El plazo se convendrá entre el Estado y los adjudicatarios, no pudiendo ser inferior a diez (10) años ni superior a veinticinco (25) años // Los adjudicatarios podrán solicitar la fijación de un monto superior para cada una de las cuotas, como así también la reducción del plazo mínimo de pago o la cancelación anticipada de la deuda”.*

Artículo 7º: “Las mejoras existentes en los inmuebles a expropiar se presumen realizadas por los ocupantes”.

Artículo 8º: “Serán obligaciones de los adjudicatarios:

a) Destinar el inmueble a vivienda única, familiar y de ocupación permanente.

b) Construir la vivienda propia sobre el terreno adjudicado en el plazo de cinco (5) años a partir de la fecha de adjudicación, plazo que podrá ser ampliado por la Autoridad de Aplicación en casos debidamente justificados.

c) No enajenar, arrendar, transferir o gravar total o parcialmente, ya sea a título oneroso o gratuito, el inmueble del cual resulte adjudicatario hasta que el mismo se encuentre totalmente pago.

d) Cumplir con las obligaciones fiscales que graven el inmueble desde la fecha de la escrituración.

La violación a lo establecido en los incisos a), b) y c) ocasionará:

1) La pérdida de todo derecho sobre el inmueble con la reversión de su dominio a favor del Estado Provincial.

2) La prohibición de ser adjudicatario de otro inmueble dentro del régimen de la presente ley o normas similares”.

Artículo 9º: “Las adjudicaciones podrán ser rescindidas por la Autoridad de Aplicación por las siguientes causales: a. Cuando lo solicitare el adjudicatario // b. Por incumplimiento de las obligaciones impuestas en la presente ley”.

Artículo 10: “La escritura traslativa de dominio a favor de los adjudicatarios será otorgada por ante la Escribanía General de Gobierno, estando exenta del pago del impuesto al acto”.

Artículo 11: “El gasto que demande la presente será imputado al 'Fondo de Acceso a la Tierra en Función Social', creado por el Artículo 77 de la Ley 13.929 o en el que en adelante lo reemplace” [Ley 13929, BOBue, 30-12-2008, artículo 77: “Crear el Fondo de Acceso Seguro a la Tierra en Función Social para la atención de expropiaciones y regularización dominial // Autorizar al Poder Ejecutivo, dentro de la suma aprobada por los artículos 1º y 2º de la presente ley para el Ministerio de Infraestructura, a destinar PESOS DIEZ MILLONES (\$ 10.000.000,00.-) para dicho Fondo. Dicha suma podrá incrementarse hasta un importe máximo de PESOS VEINTE



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

I-73795-1

MILLONES (\$ 20.000.000) // En el marco de lo dispuesto en el párrafo precedente, autorizar al Poder Ejecutivo a efectuar las adecuaciones presupuestarias pertinentes”].

Artículo 12: “Autorízase al Poder Ejecutivo a efectuar en el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos las adecuaciones presupuestarias que resulten necesarias para el cumplimiento de la presente Ley, como así también a utilizar los fondos que se hubieren afectado en la ejecución de la Ley 11.959”.

Artículo 13: “Exceptúese a la presente ley de los alcances del Artículo 47 de la Ley 5.708 (T.O s/ Decreto 8.523/86 y sus modificatorias) estableciéndose en cinco (5) años el plazo para considerar abandonada la expropiación respecto del inmueble consignado en el Artículo 1º de la presente Ley. **Artículo 14:** Comuníquese al Poder Ejecutivo”.

ii.- Ley 14449 “Acceso justo al hábitat”, BOBue, 07-10-2013.

Fundamentos invocados: “[...] Pese a estos importantes avances en la ejecución y realización de soluciones habitacionales y de infraestructura social, el déficit urbano habitacional estructural no ha podido revertirse, razón por la cual se impone elaborar nuevas soluciones en las que intervengan los sectores sociales involucrados, los municipios y el gobierno provincial [...] También la cuestión viene siendo profundamente analizada en la República Federativa de Brasil, en la cual hace poco tiempo se ha conmemorado el décimo aniversario de la sanción de la Ley 10.257 conocida como Estatuto de la Ciudad, que vino a dar operatividad e instrumentos de gestión a los artículos 182 y 183 de la Constitución de 1988, en especial en lo referente a la función social y ambiental de la propiedad. La ley dio unidad al tratamiento de las ciudades, reforzando el papel de los municipios como gestores de la política urbana bajo los principios de gestión democrática de las ciudades, derecho social a la vivienda, derecho a la regularización de los asentamientos informales consolidados y el combate a la especulación inmobiliaria en áreas urbanas [...] Durante el período que abarca los años 1973-2006 en la provincia de Buenos Aires con el objetivo de lograr la regularización dominial de terrenos ocupados se han dictado en el período señalado 134 leyes de expropiación que no han sido ejecutadas

en su gran mayoría por falta de recursos o imposibilidad de concreción técnica por la vía procedimental vigente [...] Por lo tanto, queda claro que la expropiación en la provincia de Buenos Aires no ha dado los resultados esperados para una solución definitiva de la cuestión del suelo y la vivienda social [...]”.

Texto de la ley en lo destacado y vinculado al fondo del tema en crisis:

“Artículo 1º.- Objeto. La presente Ley tiene por objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme lo establece la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Sus objetivos específicos son: a) Promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales // b) Abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional // c) Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

Artículo 2º.- Lineamientos generales. La presente Ley define los lineamientos generales de las políticas de hábitat y vivienda y regula las acciones dirigidas a resolver en forma paulatina el déficit urbano habitacional, dando prioridad a las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales.

Artículo 3º.- Derecho a la vivienda. Definición. El derecho a una vivienda y a un hábitat digno comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la Provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales. [...]

Artículo 5º.- Responsabilidades. El Estado Provincial será el encargado de la ejecución de las políticas necesarias para la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda y a un hábitat digno, incluyendo la participación de los Gobiernos Municipales y de las Organizaciones no Gubernamentales sin fines de lucro que en su objeto social propendan al fomento de dichos objetivos y la iniciativa privada, teniendo prioritariamente en cuenta las demandas sociales de la población.

Artículo 6º.- Registro de demanda habitacional. Los Municipios serán los responsables de registrar las demandas mencionadas en el artículo 1º inciso b) e informarlas a la Autoridad de Aplicación para su planificación.



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

I-73795-1

Artículo 7°.- Autoridad de Aplicación. Deberes. La Autoridad de Aplicación provincial será establecida por el Poder Ejecutivo en la reglamentación, asegurando que la misma cuente con la asignación presupuestaria, dotación de personal y capacidad técnica necesarias para cumplir con su deber de formular, implementar y evaluar las políticas, planes, programas, proyectos y normas de vivienda y hábitat, así como de velar por su cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 8°.- Lineamientos generales. La Autoridad de Aplicación y los Municipios deberán implementar en forma progresiva y según los medios disponibles, entre otras, actuaciones de diferente escala dirigidas a:// a) Proveer suelo urbanizable en centros urbanos y zonas rurales // b) Desarrollar nuevas áreas residenciales en centros urbanos o en asentamientos rurales, mediante la construcción de conjuntos de viviendas o urbanísticos completos o de desarrollo progresivo que cuenten con la infraestructura y los servicios, las reservas de equipamiento comunitario y espacios verdes // c) Ejecutar proyectos de integración socio urbanística de villas y asentamientos precarios // d) Impulsar programas de construcción, autoconstrucción, reparación, remodelación o ampliación de viviendas tanto urbanas como rurales // e) Promover la recuperación, rehabilitación o refuncionalización de edificios y sectores urbanos residenciales en proceso de degradación, preservando el valor del patrimonio histórico y social // f) Ejecutar la construcción, ampliación y/o mejoramiento de servicios de infraestructura básicos, de equipamientos comunitarios y/o de espacios públicos recreativos // g) Asegurar, en coordinación con la Escribanía General de Gobierno, la regularización dominial y la gestión escrituraria de los inmuebles construidos con el fin de permitir el acceso al título de propiedad y su constitución como bien de familia // h) Atender la refuncionalización, rehabilitación y adecuación normativa de inmuebles fiscales aptos para finalidades de uso social y colectivo, en particular la provisión de suelo fiscal a los fines de su incorporación al Programa PRO.CRE.AR creado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012, exceptuando a los bienes incorporados de la aplicación del Decreto-Ley 8.912/77 [...]”.

Artículo 13.- Gestión democrática de la Ciudad. La gestión democrática de la ciudad se entiende como un proceso de toma de decisiones que asegure la

participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda [...]”.

“*ARTÍCULO 16.- Directrices Generales. Las políticas de vivienda y hábitat son una función y responsabilidad pública y, por lo tanto, deben garantizar la defensa de derechos colectivos por aplicación del principio de la función social de la propiedad. Los planes, estrategias, programas, operatorias, proyectos y normas que conforman dichas políticas se rigen por las siguientes directrices generales: // a) Promoción de la justa distribución de las cargas y de los beneficios generados por el proceso de urbanización // b) Fortalecimiento de la regulación pública sobre el suelo urbano con la finalidad de desalentar prácticas especulativas, utilizando instrumentos de recuperación y redistribución social de la valorización de los inmuebles // c) Diseño e implementación de un abordaje integral mediante acciones que vinculen solidariamente instrumentos urbanísticos, herramientas de gestión del suelo y operatorias de urbanización y vivienda // d) Fomento de la participación permanente de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad tanto en las etapas de formulación y de ejecución, como en las de evaluación y seguimiento // e) Impulso a la integración socio-urbanística y a la regularización de la tenencia de la tierra en villas y asentamientos precarios con la finalidad de hacer efectiva la incorporación de la propiedad del suelo como un derecho de los habitantes // f) Diversificación y promoción de la pluralidad de las respuestas, en atención a las diferentes demandas y posibilidades de acceso a distintas soluciones habitacionales de los diversos grupos sociales // g) Incorporación y revalorización de las experiencias organizativas y las prácticas de los sectores populares, estimulando los procesos de autogestión del hábitat a través del cooperativismo y de otras formas asociativas, apoyando la investigación, experimentación y desarrollo de tecnologías apropiadas a dichos procesos // h) Evaluación constante de las políticas y acciones implementadas, analizando periódicamente su impacto [...]*”.

“*Artículo 18.- Promoción de procesos de organización colectiva. La Autoridad de Aplicación y los Municipios deben impulsar, a través de programas específicos, todos aquellos proyectos e iniciativas habitacionales y de urbanización que promuevan procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y*



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

I-73795-1

autogestión del hábitat, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro debidamente constituidas, incluyendo la gestión y administración cooperativa de los conjuntos habitacionales, una vez construidos [...]”.

Artículo 35.- Participación y elección de representantes. En cada proceso particular de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios se debe asegurar la plena participación de los habitantes, tanto en forma individual como colectiva. A tales fines, la Autoridad de Aplicación establecerá mecanismos para garantizar la expresión de los habitantes comprendidos en las acciones de integración socio-urbana, mediante la postulación y elección democrática de sus representantes.

Artículo 36.- Planes de Integración Socio-Urbana. Mesa de Gestión. La Autoridad de Aplicación elaborará Planes particulares de Integración Socio-Urbana para llevar a cabo las acciones prescriptas en el artículo 27 inciso a), los que debe someter a consideración y aprobación previa de una Mesa de Gestión participativa para la urbanización de villas y asentamientos, integrada por representantes de la autoridad de aplicación, del Municipio involucrado en la urbanización, del Poder Legislativo, de los representantes del barrio alcanzado por la misma y del Defensor del Pueblo. La ejecución de los planes quedará igualmente sujeta al seguimiento permanente por parte de la mesa de gestión participativa [...]”.

“SECCIÓN VII // GESTIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN/ Artículo 57.- Promoción de la participación. En las diferentes instancias de planificación y gestión del hábitat, los organismos provinciales y municipales deben asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas, para la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativa // Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los diferentes procedimientos y también a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales correspondientes.

Artículo 58.-Instrumentos de participación. Para garantizar una gestión democrática de la Ciudad se deben utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos: // a) Órganos o instancias multiactorales formalizadas // b) Debates, audiencias y consultas públicas // c) Iniciativas populares para proyectos de normativas vinculadas con planes, programas y proyectos de hábitat y desarrollo urbano.

Artículo 59.- Acceso a la información. Los organismos públicos deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen el acceso y consulta a la información necesaria para garantizar la participación efectiva de la población en las instancias de planificación y gestión del hábitat [...]”.

- El **Decreto 1062/2013** (BOBue, 27-12-2013) reglamenta la ley 14449.

En lo que he de destacar: “[...] *Artículo 5º. Responsabilidades. La Autoridad de Aplicación definirá las políticas de vivienda y hábitat, ejecutando las mismas con los Municipios y las Organizaciones No Gubernamentales, mediante la celebración de convenios y la adopción de planes y programas, así como a través de otras acciones de cooperación conjunta que resulten pertinentes [...]* Cada Municipio deberá designar la oficina responsable de articular y ejecutar las políticas locales con la Autoridad de Aplicación”.

iii.- El Decreto 245/2022 (BOBue, 18-03-2022) Aprueba la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Hábitat y Desarrollo urbano (Texto actualizado con las modificaciones del Decreto 717/2022).

Se destaca:

[...] *DIRECCIÓN PROVINCIAL DE HÁBITAT URBANO // ACCIONES// 1. Entender en la aplicación de la legislación de ordenamiento territorial, desarrollando propuestas de modificación, ampliación o interpretación conforme lo establecido en el Decreto-Ley N° 8912/77 y/o sus modificatorias, complementarias o las que en el futuro las reemplacen, referidos a los proyectos que se desarrollen en este Ministerio de acuerdo a lo establecido en el presente Decreto // 2. Brindar asistencia técnica a los municipios en la elaboración, gestión y evaluación de las propuestas de ordenamiento territorial, como así también en la formulación e implementación de planes urbanos y territoriales de forma previa para el dictado de la ordenanza municipal que los apruebe, en el marco del Decreto-Ley N° 8912/77, referidas a los proyectos que se desarrollen en este Ministerio // 3. Asistir en la evaluación y convalidación de proyectos y ordenanzas municipales en el marco del Decreto-Ley N° 8912/77 o norma que lo reemplace, y las normas complementarias y/o modificatorias, que regulen los proyectos que se desarrollen en este Ministerio de acuerdo a lo establecido en el presente Decreto*



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

I-73795-1

[...] *SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO// DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PLANIFICACIÓN Y ACUERDOS INTERJURISDICCIONALES // ACCIONES// 1. Intervenir y propiciar la celebración y aprobación de convenios de desarrollo urbano y vivienda entre el Ministerio, los Municipios y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que se encuentren registradas en el ámbito de la Provincia // 2. Verificar la no superposición de los requerimientos municipales con la planificación provincial de desarrollos urbanos y viviendas // 3. Ejercer como nexo entre las reparticiones municipales y las distintas áreas del Ministerio // 4. Articular con las distintas áreas del gobierno municipal, provincial y nacional las acciones necesarias para la puesta en marcha de obras de desarrollo urbano y vivienda en los municipios // 5. Realizar seguimiento y monitoreo de las obras instrumentadas a través de los distintos fondos o programas creados a tales efectos // 6. Intervenir, propiciar e impulsar el dictado de normas aclaratorias o complementarias, relativas a la celebración, aprobación y ejecución de convenios destinados al desarrollo urbano y vivienda en los Municipios; como así también en lo relativo a Fondos o programas creados a esos fines [...]*”.

5.2.4.- La causa I. 2107, "O'Connor, Alberto M. y otro. Inconstitucionalidad ley 11.959", la sentencia.

Los señores Alberto Marcos O'Connor y Juan Carlos Falco, por apoderado, promovieron la acción receptada en el artículo 161 inciso 1º de la Constitución provincial con el objeto de solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la ley 11959, por la cual se declara de utilidad pública y sujeto a expropiación unos terrenos de su propiedad ubicados en el Partido de San Isidro.

La Suprema Corte de Justicia hace lugar a la demanda, declara la inconstitucionalidad para lo cual atiende a lo dispuesto en los artículos 3º, 10, 15, 31, 56 y 57 de la Constitución provincial.

Deja establecido que esta declaración no debe influir en la responsabilidad de la Provincia demandada de atender la situación de las personas que ocupan las tierras cuya expropiación ha originado esta *litis*, en cuanto pudieren verse afectadas por el cumplimiento

del fallo; con mención de lo dispuesto en los artículos 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; XI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; conforme al artículo 75 inciso 22 de la Constitución Argentina; 15, 36, proemio e inciso 7º, primera parte y 56 de la Constitución provincial.

Encontrándose firme la sentencia (ver denegatoria del Recurso Extraordinario Federal a fs. 374/375 y del Recurso de Queja a fs. 391), se presenta el actor y solicita se libre oficio al Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires a fin de que ese organismo proceda a asentar la declaración de inconstitucionalidad dispuesta en autos. V.E. ordena librar oficio al Registro a fin de que proceda a tomar nota de la declaración de inconstitucionalidad de la ley 11959 (v. SCJBA., Res. 03-07-2013).

5.2.5.- Un concepto prevalente, la “*utilidad pública*”.

“Se ha pensado justamente -dijo ya Demolombe- que la expropiación debe ser autorizada por causas que, si bien no presentan precisamente el carácter de necesidad, tienen, por lo tanto, la naturaleza de procurar al Estado un gran mejoramiento social, tal como el establecimiento de un canal, de una carretera, de vías de ferrocarril, etc.” (Jean-Charles Florent Demolombe, Cours de Code Napoléon, Paris, 4 a. edición, T. IX, N° 564; v. también, nota de Dámaso Simón Dalmacio Vélez Sarsfield al art. 2508 del entonces Código Civil Argentino: “[...] Cuando establecemos que el dominio es exclusivo, es con la reserva que no existe con este carácter, sino en los límites y bajo las condiciones determinadas por la ley, por una consideración esencial a la sociedad: el predominio, para el mayor bien de todos y de cada uno, del interés general y colectivo, sobre el interés individual”).

Sostiene Dell’Aquila, que el concepto de “*utilidad pública*” a los fines de la expropiación, no coincidiría siempre con el de “*necesidad*”; legítimamente -expresa- así se considera de utilidad pública una obra “*que, en un centro turístico, sirve para atraer visitantes y convertir más fácil el descanso y la residencia*”.



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

I-73795-1

Hace a la situación robustecer la exigencia de una causa justa, puesto que además de la declaración de voluntad (causa eficiente o fuente de la obligación) ha de existir una causa suficiente (causa final) o, en otras palabras, una “*causa justa*” para que el promitente quede obligado y cuya averiguación necesariamente corresponderá a la justicia realizarlo a posteriori, en concreto y no en abstracto.

Deberá procederse a su evaluación, con las particularidades del caso, estableciendo si el acto cumple o no, un fin económico-social y si ese fin resulta positivo o negativo para los intereses de la comunidad, procediéndose en consecuencia (Enrico Dell’Aquila, “*La promesa unilateral como fuente general de obligaciones*”, Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1979, septiembre, p. 798).

Particularmente en esta materia, la objetiva noción socioeconómica de causa final parece ser pertinente y justificaría su tutela al menos en principio por parte del ordenamiento jurídico.

Concuerda con los criterios expuestos el pensamiento de González, en su interpretación del precepto constitucional, pues para él significa tomar la propiedad del particular para ser empleada “*en provecho, comodidad o progreso de la comunidad*”, a lo que agregamos, estableciendo limitaciones legales “*convenientes, justas y razonables*” (Joaquín Víctor González, “*Manual de la Constitución Argentina*”, Ed. Ángel Estrada y Ca., Buenos Aires, Argentina, 1897, p. 134 y s., también v.: “*La expropiación ante el Derecho Público Argentino*”, Librería La Facultad de Juan Roldán, Buenos Aires, Argentina, Tomos I y II, 1915; Juan Antonio González Calderón, “*Derecho Constitucional Argentino*”, con prólogo de Joaquín Víctor González, editorial J. Lajouane & Cia., Buenos Aires, Argentina, 1923, Tomo I, p. 393, N°326).

La norma pone el acento en la obligación de indemnizar y ello siempre que se verifique “*la razón de orden público*” que impone esa solución para destruir un derecho perfecto colocado bajo la protección del artículo 17 de la Constitución Argentina: “*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 [...]*” (Joaquín Víctor González,

“*Estudios Constitucionales*”, Tomo II, Librería y Editorial “La Facultad”, Juan Roldán y Cia., 1930, Buenos Aires, Argentina, p. 210 y 221).

Asimismo, recuerda que, “Las libertades enumeradas en la primera parte de la Constitución Nacional son para los individuos del pueblo y no para las entidades abstractas de los Gobiernos y éstos han sido creados para asegurar a los primeros el goce de aquellos derechos en libertad e igualdad” (ob. cit., González, “*Estudios...*”, Tomo I, p. 87).

González Calderón invoca al respecto lo sostenido por 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).

Las restricciones o limitaciones impuestas por leyes reglamentarias pueden presentar dos caracteres: o son generales, cuando se establecen para todos los habitantes del país o para una parte por causas sociales y comunes a todos los afectados por ellas; o son especiales, cuando se refieren a determinadas personas o cosas por razón de los actos u operaciones que ellas ejecutan.

Entre las primeras puede citarse el estado de sitio, que es una limitación máxima de las garantías constitucionales, pues las suspende allí donde es establecido, entre las segundas podríanse colocar las expropiaciones, las restricciones al ejercicio de las industrias (sólo pueden ejercerse las industrias lícitas), las limitaciones al derecho de asociación (asociarse con fines útiles únicamente está permitido), etc. (González Calderón, “*Derecho...*”, p. 404, numeral 335).



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

I-73795-1

La causa de la expropiación es pues la utilidad pública, pero es difícil establecer y precisar de una vez, qué es lo que se debe entender por tal.

Villegas Basavilbaso recuerda un antiguo y conocido dictamen del doctor Eduardo Costa, en ocasión de desempeñarse como Procurador General de la Nación, quien hace mención del problema sanitario derivado de enfermedades como el cólera para razonar sobre el concepto de utilidad pública, las transformaciones urbanísticas y los “*problemas de la edilidad moderna*” en las ciudades de París, Roma y Nápoles, trayendo a mención entre otras decisiones judiciales lo resuelto por la Suprema Corte Federal de EEUU en el caso “*Williand v. Presburg*”, 14 Wall, 676, 1871 (Benjamín Villegas Basavilbaso, Derecho administrativo, T. VI, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1956, p. 40 y ss.; CSJNA, “*Fallos*”, “*Municipalidad de la Capital c/ Isabel A. de Elortondo s/ Expropiación; por inconstitucionalidad de la ley de 32 de Octubre de 1884*”, T. 33:162; 1888; dictamen que hace referencia a lo resuelto en Serie 1ª., T. 4º, p. 311; t. 6, p. 67; v. asimismo, Lucio Vicente López, “*Derecho Administrativo Argentino*”, Imprenta de “La Nación”, ed. póstuma, 1902, p. 462 y ss.).

La relación del precitado dictamen la expone con arreglo a los conceptos siguientes: La ley, escribía, “*al requerir sólo la utilidad y no la necesidad, ha dado el primer paso en el sentido de facilitar la expropiación de la propiedad particular a las conveniencias públicas*” (v. p. 169).

Al analizar Costa la competencia del control sobre el acto de expropiación por el Poder Judicial expresaba: “[...] *á mi entender, tan sencillo como concluyente, que no es compatible con la índole de nuestras instituciones que un derecho consagrado por la Constitución pueda considerarse sin garantía en los Tribunales de Justicia; obsérvese, además, que no se concilia con los principios de justicia que la expropiación de una parte autorice á tomar el resto; que no es necesario para la obra, sin más objeto que lucrar con ello [...]*” (v. p. 167/168; los signos del lenguaje que se presentan en el dictamen, no concordantes con los usos actuales, pertenecen al original).

Se pregunta “¿qué debe entenderse por utilidad pública?”

Analiza: “He ahí la primera dificultad // Las exigencias, los gustos, las tendencias de la sociedad, en nuestros días, son tan múltiples y varias que es imposible definirlos // En una población que carece de escuelas, por ejemplo, la construcción de un teatro sería fuera de propósito; pero dejaría de serlo en una ciudad rica y populosa, que necesita distracciones y atrae la concurrencia de extranjeros // Una plaza de toros sería una abominación en Inglaterra, y un motivo de felicitaciones en España [...] Bien se alcanza que todo aquello que satisface una necesidad generalmente sentida, ó las conveniencias del mayor número, es de utilidad pública”.

Y vuelve a preguntar: “¿Dónde principia, empero, la necesidad y concluyen las conveniencias?” (v. p. 169).

“En la imposibilidad de definirlo” -agrega-, “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, y puede apreciar mejor sus consecuencias y sus necesidades // Esta conclusión es de por sí tan evidente, que no necesita ser 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” (v. p. 169).

Para continuar: *“La ley háse limitado á fijar dos extremos: la utilidad pública; la indemnización previa. Dentro de ellos, la discreción legislativa no reconoce límites, ni puede ser objetada ante los Tribunales de Justicia, los que solo serían llamados á intervenir toda vez que la Legislatura, salvando aquellos extremos, decretase la expropiación de la propiedad de Juan, para darla á Pedro, palpablemente sin relación á uso público alguno; ó no acordase indemnización de ningún género” (v. p.169/170).*

Para afirmar: *“no es exacto que la facultad exclusiva y en la estensión que universalmente se atribuye á la Legislatura, deje á la propiedad sin la garantía que la Constitución acuerda á todos los derechos” (v. p. 170).*



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

I-73795-1

De los casos que discurre de la Suprema Corte Federal de EEUU y de la experiencia europea destaca principios, para seleccionar vinculado a la presente causa, el primero: “1° En ejercicio del dominio eminente, el Poder Legislativo está investido del poder de hacer la declaración de utilidad pública, así sobre la totalidad, como sobre parte de la propiedad, cuya apropiación las conveniencias de la comunidad requieren; y esta atribución es política y exclusiva; y el uso que de ella haga el poder al que ha sido conferida, no puede ser objetado ante los Tribunales de Justicia [...] (v. p.178).

Se detiene Costa y afirma: “Mejorar las condiciones de la vida, en los grandes centros de población, sobre todo, facilitando las comunicaciones, mejorando las habitaciones de los pobres y trabajadores, abaratando las subsistencias, es hoy el primer deber del gobierno de un pueblo civilizado, y este deber no podría ser cumplido bajo el respeto sin límite que se tributaba en otros tiempos al derecho de propiedad”.

Por su parte la Corte Suprema de Justicia en dicha oportunidad, tuvo en cuenta en el numeral “Vigésimo primero”, con cita de Joseph Story, “On the Constitution”; de Isaac Fletcher Redfield, “On the Law of Railways” y, de Theodore Sedgwick, “Statutory and Constitutional Law”: “La expropiación de la propiedad para objetos privados, es un mero abuso de los poderes de legislación // Una resolución dictada con tales propósitos, no tiene el carácter de una ley está prohibida por las ideas generales que definen y limitan las funciones de la legislatura // Un estatuto que autoriza el traspaso de la propiedad de uno á otro, sin el consentimiento del propietario, es inconstitucional y prohibido, aunque se dé una compensación // Así, una Municipalidad no puede, con el objeto de hacer una calle, tomar el todo de un lote, si solamente es indispensable una parte, y la ley debe ser interpretada como si requiriese el consentimiento del propietario respecto á la parte actualmente no necesitada, pues de otro modo, es inconstitucional y prohibida”.

Destaca conceptos “no imponiendo á los propietarios el sacrificio del abandono de su propiedad en mayor extensión que la indispensable [...] que la motiva, sinó cuando esta no es de posible ejecución de otro modo [...] casos todos los cuales (hace mención a los antecedentes normativos de Francia) sin duda alguna, media una razón

de necesidad y de conveniencia social que autoriza el procedimiento de la expropiación á su respecto” (Considerando Vigésimo tercero).

Resalta diferencias de regímenes políticos para afirmar: “en nuestro sistema constitucional se acuerda á los Tribunales de Justicia [“poder político”] para juzgar de la validez de los actos legislativos [...]” (Considerando Vigésimo cuarto).

Para luego precisar: “Que aunque se objeta que por la disposición constitucional corresponde entre nosotros al Poder Legislativo y solo a él, la calificación de la utilidad pública, y que su juicio por tanto, debe ser concluyente y decisivo al respecto, fácil es sin embargo, observar desde luego: Que tal atribución [...] no puede entenderse derogatoria de los principios fundamentales sobre que reposa la Constitución y que constituyen la esencia de todo gobierno libre”.

Para continuar: “Que al Congreso, por consiguiente, no le es dado en el ejercicio de tal facultad, ni separarse de aquellos principios, ni prescindir de las reglas que constituyen la noción fundamental del derecho de expropiación // Que es elemental en nuestra organización constitucional, la atribución que tienen y el deber en que se hallan los Tribunales de Justicia, de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolas con el texto de la Constitución para averiguar si guardan o no conformidad con esta, y abstenerse de aplicarlas, si las encuentran en oposición con ella, constituyendo esta atribución moderadora, uno de los fines supremos y fundamentales del poder judicial nacional y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos consignados en la Constitución, contra los abusos posibles e involuntarios de los poderes públicos”.

Puntúa: “[...] tal atribución, que es por otra parte un derivado forzoso de la separación de los poderes constituyente y legislativo ordinario, que hace la Constitución, y de la naturaleza esencialmente subordinada y limitada de este último [...] Que por consiguiente, aunque no haya una línea precisa que deslinde y distinga lo que es utilidad pública de lo que no lo es, a los efectos del ejercicio del derecho de expropiación, lo cual exige, sin duda, que se acuerde en todos los casos, la mayor deferencia al juicio y declaraciones del Congreso a tal respecto, toda vez, sin embargo,



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

I-73795-1

que aquel cuerpo claramente exceda los límites de su atribución constitucional, los Tribunales están en el deber de ejercitar su acción en protección y garantía del derecho individual agredido y de la propiedad tomada fuera de las formas autorizadas por la Constitución”.

Sentencia que lleva la firma en mayoría coincidente de los Señores Jueces Benjamín Victorica -de quien lleva el nombre la Sala principal de reuniones de esta Procuración General-, Uladislao Frías, Federico Ibargúren, Calixto Segundo de la Torre y disidencia de Salustiano José Zavalía.

Como ya lo marcara la Corte Suprema de Justicia el concepto de utilidad pública no es unívoco, mas 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).

Marienhoff, destaca la evolución en lo que respecta a la amplitud de la *causa expropiante*, como a la *materia* que puede ser su objeto, con estos alcances considera dicha evolución.

Nos dice: *“La ‘calificación de utilidad pública’ tiene gran importancia o trascendencia en materia de expropiación // Ello por dos razones: a) porque dicha utilidad pública es la ‘causa’ que justificará la ‘expropiación’; b) porque la exigencia de que concurra esa utilidad pública implica una garantía constitucional a la inviolabilidad de la propiedad”* (Marienhoff, ob. cit., p. 166).

En lo que concierne a lo que entiende *“podría ser causa expropiante”*, señala que en un comienzo la expropiación se concretaba o limitaba a la construcción de obras públicas (acueductos, caminos, etc.); posteriormente ese concepto se extendió a todo

lo relacionado con la salubridad pública, en sus múltiples aspectos (v. gr., obras y trabajos tendientes a sanear las poblaciones y a mejorar los medios de alojamiento de las personas, urbanización, etc.).

Poco a poco la causa expropiante fue abarcando todo aquello cuya promoción fuese de interés general (*lato sensu*), incluso cuestiones tendientes a proporcionar satisfacciones espirituales a la colectividad (cultura, arte, estética, etc.).

Por eso, para expresar la idea de causa expropiante se comienzan a utilizar expresiones tales como se pueden encontrar en leyes y textos constitucionales: “*perfeccionamiento social*”, “función social” como integrando y complementando las antiguas voces “*necesidad pública*”, “*utilidad pública*” y “*uso público*”.

No por ello, debe de olvidarse a quien -entre otros- nos acercaba las primeras enseñanzas en el derecho administrativo que nos ayudaron y ayudan a su mejor comprensión humana y social: “*La Administración se extiende a todos los objetos que son materia de legislación; abraza todas las necesidades y medios para llenar los fines de la constitución social*”.

En ella se contienen: “[...] *no sólo el orden político o del derecho, sino los órdenes religioso, moral, intelectual, industrial y social; por consiguiente la administración, como las leyes, tiene por objeto llenar y hacer práctico este programa de principios y de necesidades sociales; y por una consecuencia necesaria, proveer no solo medios para conseguir este fin sino para la seguridad y orden público, sin lo que todo esfuerzo sería inútil*” (Ramón Ferreyra, “*Derecho Administrativo General y Argentino*”, Sección segunda, Materia administrativa o de las cosas, Imprenta de Pablo E. Coni, Buenos Aires, Argentina, 1866, p. 59).

El primerizo estudio del derecho administrativo argentino (con las fuentes de Juan Bautista Alberdi, “*Organización de la Confederación Argentina*” y de como él enuncia “oigamos á Colmeiro”, “*Derecho Administrativo Español*”, Madrid, 1850; la invocación de Joseph Story, “*Comentarios sobre la Constitución de los Estados Unidos*”, Boston, 1833 y de Alejo de Tocqueville, “*De la democracia en la América del Norte*”, Paris, 1837) para brindarnos en enseñanza este panorama: “[...] *resultan los derechos y*



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

I-73795-1

deberes recíprocos en el orden administrativo, entre el Gobierno ó autoridades encargadas de la administración, y los ciudadanos ó residentes en el Estado, que por su parte tienen que soportar los servicios y cargas personales y reales que exige el orden general y el bien común [...]".

La evolución del concepto de expropiación también actúa en lo que hace a la materia susceptible de ser expropiada.

En un comienzo como consecuencia de que la expropiación tenía entonces por objeto la construcción de obras públicas, tal como lo expresara Marienhoff, entre otros, ella se limitaba al espacio indispensable para la instalación de la obra proyectada.

Luego, empieza a comprender la expropiación de fracciones adyacentes a la que estrictamente ocupará la obra a construir, a efectos de extraer de ella materiales ("tierra", "arena", "pedregullo", etc.), a fin de utilizarlos en la construcción del camino, calle o avenida, a los que entonces, merced a la utilización de esos materiales, podrá dárseles el nivel y estructura necesarios. A estos terrenos excedentes expropiados se les denomina "*préstamos*", dado que merced a ellos podrá ejecutarse la obra.

También el caso de la expropiación de una zona adyacente a efectos de venderla y utilizar su producto en la "*financiación*" de la obra a construir.

En este caso se dice que no puede hablarse de "*especulación*" de parte del Estado, porque la venta de los inmuebles sobrantes no tiene precisamente por objeto procurar fondos para el erario público, sino concreta y específicamente arbitrar los necesarios para llevar a cabo la obra pública determinante de la expropiación (v. Marienhoff, ob. cit., p. 197 y ss.).

En los dos supuestos indicados, la obra pública no podría llevarse a cabo sin recurrir a la referida expropiación de las fracciones laterales, que en un caso permitirá la construcción material de la obra y en otro, su financiación.

Se precisa que cuando se trata de obras públicas, la expropiación debe limitarse, por principio, a aquella porción de los bienes que sea necesaria, como excepción a la garantía constitucional, el desapoderamiento forzado debe constreñirse a lo necesario.

Se aduna que la ley debe contener enunciados suficientes para que pueda precisarse su alcance y no importe una delegación absoluta de poderes en favor de la rama ejecutiva, que desvirtuaría el principio constitucional (v. Villegas Brennan, ob. cit., p. 87 y vta.).

Pero no entrará en el concepto de causa expropiante todo aquello que implique o se traduzca en una “*especulación oficial*” por parte del Estado, que no venga acompañada de estudios consistentes, de la publicidad y participación necesaria.

Se ha dicho que la expropiación no es un medio de “*especulación oficial*”, ni de “*enriquecimiento injusto*”, a costa del expropiado (Rafael Bielsa, con el seudónimo en esta oportunidad de “*Próculo*”, nota en La Ley, tomo 109, p. 346).

De ahí, por ejemplo, que no se pueda expropiar para revender y lucrar con el beneficio que se obtenga. Dicho beneficio pecuniario, o especulación financiera, no quedan incluidos en el concepto honesto de “*utilidad pública*” (Rafael Bielsa, “*El método jurídico en la expropiación. Conceptos y terminología*”, La Ley, 8 de septiembre de 1966; Marienhoff, ob. cit., p. 120).

Es dable apreciar, en la causa expropiante y en relación a su extensión, que la nota “*social*” se manifiesta en la reforma constitucional del año 1949, en el enclave “*utilidad pública*” o “*interés general*”, expresada en el artículo 38: “*La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común [...] La expropiación por causa de utilidad pública o interés general debe ser calificada por ley y previamente indemnizada [...]*”.

Respecto de la concepción social de la expropiación y el papel del Estado, es destacable el aporte de Oyhanarte, que expresa que ya no es serio concebir el poder expropiatorio como un mero auxiliar de la construcción de obras públicas.

Las ideas que esa jurisprudencia aprovecha para fundar un intervencionismo de tipo conservador cobran ahora fuerza de “*dirigismo*” progresista; y, entre otros medios técnicos, emplean ante todo la expropiación para acceder a determinados objetivos de contenido social o humano.



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

I-73795-1

“Dicho de otro modo: en el derecho público contemporáneo, la expropiación es, cabalmente, uno de los procedimientos de que se vale el Estado regulador y planificador de la economía” (Julio Oyhanarte, *“La expropiación y los servicios públicos”*, Buenos Aires, 1957, p. 24 y ss., v. también del autor en *La Ley*, Buenos Aires, 2001).

Por su parte Marienhoff, concuerda con Villegas Basavilbaso al expresar del ordenamiento constitucional argentino que reconoce la propiedad privada en su carácter individual, como derecho subjetivo, aunque con una doble función, personal y social. De este aspecto social de la propiedad privada e individual surgirían sus limitaciones para servir al bien común, cuya materialización sería uno de los fines del Estado (Marienhoff, ob. cit., p. 127; Benjamín Villegas Basavilbaso, *“Derecho Administrativo”*, Tomo 6°, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1949, pp. 327-328).

Ello ha de ser visto atendiendo y sin perder de vista a que el objetivo fundamental del Código de Napoleón habría sido el de estabilizar el régimen de propiedad derivado de la Revolución Francesa, calificándolo cual derecho absoluto, luego de que en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del año 1789 la propiedad hubiese sido colocada entre los derechos naturales e imprescriptibles.

Ello implicó otorgar explícitamente a la propiedad un rango central en el sistema jurídico, todas las demás instituciones aparecen y parecieran subordinadas a ella (Cfr. Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano, *“Qué es la propiedad”*, Barcelona, España, La Gaya Ciencia, 1977, pp. 7 y ss.).

Según el artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano: *“La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n’est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l’exige évidemment, et sous la condition d’une juste et préalable indemnité”*: *“Por ser la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando **la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente**, y con la condición de que haya una justa y previa indemnización”* (Puede consultarse en

<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>).

La Constitución Europea, establece en la segunda parte: “*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión*”, Título II: “*Libertades*”, art. II-77:

“*Derecho a la propiedad*”, apartado 1º: “*Toda persona tiene **derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos // Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida // El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general***”.

Una idea del cambio en la causa expropiante se expresa en la fórmula “*utilidad pública*” que ha venido desarrollándose sucesivamente hasta transformarse en la de “*interés público*”, que tiene mayor comprensión y mayor ductilidad, en cuanto deja amplio ámbito a la determinación del motivo de la expropiación, el cual por consiguiente puede también no ser una utilidad de orden económico o patrimonial, en donde la propiedad privada es un derecho individual no individualista porque el poder del propietario está templado por consideración a exigencias de interés social (Francesco Messineo, “*Manual de Derecho Civil y Comercial*”, traducción de Santiago Sentis Melendo, t. III , Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina, 1979, p. 248; 251 y ss. y 269; Manuel Marqués y Segarra, “*El nuevo derecho de propiedad individual*”, separata de los Anales de la Universidad de Valencia, Año XIV, Cuaderno 107, Valencia, España, 1933-1934, pp. 157-247, p. 197).

Expresa Vidal Rivera Sabatés con base en el régimen español que la Constitución coloca el “*derecho de propiedad*” dentro de la sección 2.ª “*De los Derechos y Deberes de los Ciudadanos*” del capítulo II del título I, mas no en la sección 1.ª, que se ocupa, según su rúbrica, de “*De los derechos fundamentales y de las libertades públicas*”.

Reza el artículo 33 de la Constitución de España: “*1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos*



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

I-73795-1

delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes” (Este derecho del artículo 33, CE se encuadra en la sección 2.^a del capítulo II del título I, entre los “*derechos de los ciudadanos*”, y por ello, conforme al artículo 53.1° CE, sus mecanismos de protección son: la reserva de ley, el respeto a su contenido esencial y el recurso de inconstitucionalidad del art. 161.1.a), CE.; no sería, por tanto, uno de los derechos fundamentales (sección 1.^a) que están dotados de mayor protección de acuerdo con el artículo 53.2°, CE; v. Vidal Rivera Sabatés, “*La propiedad privada y su índole elástica*”, Foro nueva época, vol. 16, núm. 2; 2013: 231-257; Madrid, España, p. 248, nota 105).

Tal ubicación sería relevante para el Tribunal Constitucional, pues de ella se deriva la consecuencia de un más o menos acusado rigor protector a la luz del artículo 53 de la Constitución (cf. Luis Díez-Picazo y Antonio Gullón Ballesteros, “*Sistema de Derecho Civil*”, p. 145 en ob. cit. Vidal Rivera Sabatés y sus notas).

Se expresa que como el artículo 33 CE termina con un apartado (expresión constitucional del art. 349 CC) que impide que pueda el titular ser privado de sus bienes y derechos salvo por causa justificada de utilidad pública o interés social “*causa expropiandi*”, siempre mediante la correspondiente indemnización y conforme a lo dispuesto por las leyes, el Tribunal Constitucional juzga, en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de fecha 2 de diciembre del año 1983, que la propiedad es “*como un derecho subjetivo, debilitado, sin embargo, por cuanto cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad, concretado en el art. 33.3 CE por la referencia a los conceptos de utilidad pública o interés social, legitima la expropiación*” (Vidal Rivera Sabatés, ob. cit. p. 248; sentencia RTC 1983/111).

En la Constitución para Europa, se regula en el Título II, “*Libertades*”, Artículo II-17: “*Derecho a la propiedad*”: “*1. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de sus bienes adquiridos legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos // Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad*”

pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida // El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida que resulte necesario para el interés general. 2. Se protege la propiedad intelectual”.

Por su parte por el Convenio Europeo de Derechos Humanos enuncia el derecho de las personas al respeto de sus bienes y somete su privación a condiciones, protegiendo a las personas contra la injerencia injustificada del Estado. A tenor de la jurisprudencia del TEDH, deberá prestarse especial atención a mantener un equilibrio justo entre los intereses contrapuestos de los individuos y de la comunidad en su conjunto.

El artículo 1º del Primer Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Paris, 20.III.1952; el Protocolo entra en vigor el día 18 de mayo de 1954, al cumplirse la exigencia del depósito de diez instrumentos de ratificación) establece: *“Protección de la propiedad // Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes // Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional // Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas”.*

La interpretación lleva al concepto de *privación* y a la necesidad de precisar el significado de los requisitos que figuran en ella y a otros aspectos, vrg. concepto de *bienes*, *justo equilibrio entre el interés general y la protección de los derechos individuales*.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha analizado a la luz de la garantía europea del derecho de toda persona física o jurídica al respeto de sus bienes -primera norma del artículo 1º del Primer Protocolo Adicional- y que repercuten directamente sobre la segunda en relación con la exigencia de una indemnización en caso de privación.

Para el caso cabe destacar la sentencia *“Sporrong y Lonnröth”* (1982) en la cual el Tribunal revela la *performance* del artículo 1º del Protocolo Adicional en términos



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

I-73795-1

que no habrían variado sustancialmente desde entonces (v. Jean Pierre Marguénaud, “*Le droit de propriété*”, Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l’Homme, Frédéric Sudre, Themis, Presses Universitaires de France, Paris, Francia, 2009 (5.ª ed.), pág. 703, v. en Javier Barcelona Llop, “*Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos*”, Revista de Administración Pública, núm. 185, Madrid, España, mayo-agosto (2011), págs. 49-87).

Barcelona Llop nos advierte que si bien el Tribunal sostiene que el precepto se descompone en tres normas distintas: la que enuncia el principio del *respeto a la propiedad* (primera frase del primer párrafo), la que habilita su privación (segunda frase del primer párrafo) y la que permite reglamentar el uso de los bienes de acuerdo con el interés general (segundo párrafo) de deducción de la propia norma sin embargo añade que antes de pronunciarse sobre la observancia de la primera norma debe estudiarse si la segunda o la tercera son aplicables, encerrando dos consecuencias: injerencias que no se resuelven en una privación - que deberán identificarse *ad casum*- o en la reglamentación del uso de los bienes, y que la primera norma del artículo 1º del Protocolo Adicional tendría un contenido sustantivo a partir de la idea de atentado a la sustancia del derecho de propiedad. La sentencia “*Sporrong y Lonnröth*” habla al respecto del *principio de justo equilibrio* entre las exigencias del interés general y los imperativos de la salvaguardia de los derechos fundamentales del individuo, que es el que aplica al caso para concluir que ha sido quebrado (v. pp. 54/55).

Se define que se trata, de valorar la incidencia real de la injerencia sobre el patrimonio jurídico del individuo por encima de lo que revelen las manifestaciones externas; para afirmar el Tribunal que para establecer si ha habido o no una privación en el sentido de la segunda norma del artículo 1 del Protocolo Adicional no basta con examinar si ha habido una desposesión formal, sino que es necesario ir más allá de las apariencias y analizar la realidad de la situación litigiosa (v. pp. 64 y 65, v. nota 33: Por ejemplo, “*Brumarescu*” (1999), § 76; “*Jahn*” (2004), § 65; “*Scordino*” (n.º 2) (2004), § 70; “*N. A.*” (2005), § 37; “*Depalle*” (2010), § 78: “El argumento enlaza directamente con una de las premisas mayores de la sentencia “*Loizidou*” (1996): *la vulneración de los derechos garantizados por el*

sistema del Convenio puede provenir de obstáculos de hecho (§ 63); es decir, no es necesario identificar decisiones formalmente adoptadas o comportamientos directamente dirigidos a lesionar los derechos y libertades garantizados [...]).

A ello se añade, “[...] las garantías del individuo no difieren según que se expropie formalmente o, de hecho. Las expropiaciones de hecho pueden presentar específicos problemas de adecuación al principio de legalidad, pero no dejan de ser privaciones; de ahí que, desde el punto de vista de las garantías de la posición jurídica del individuo, sean tratadas como tales [...]” y, “[...] para que pueda ser analizada a la luz del artículo 1º del Protocolo Adicional la privación ha de ser imputable a los poderes públicos // Son los Estados quienes se comprometen a reconocer a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades que el sistema del Convenio garantiza (artículo 1º), por lo que las injerencias deben poder referirse al comportamiento de cualesquiera de sus órganos o autoridades, pertenezcan al legislativo, al judicial o al ejecutivo [...]” (v. p. 66; tan solo una presentación de parámetros que devienen a mi entender adecuadas al caso en crisis).

Marienhoff -entre nosotros- ha venido a expresar que las razones que justifican en general la procedencia de la expropiación son todas las que tiendan a satisfacer el bien común en sentido lato, vale decir, sea de naturaleza material o espiritual.

Para añadir que el sentido de la locución “bien común” sería para el autor concordante con el de “utilidad pública”, de acuerdo con el cual pueden ser objeto de expropiación todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la utilidad pública (Marienhoff, ob. cit. p. 132).

Ahora bien, podemos advertir que queda comprendido en el concepto de “bien común”, “[...] *el conjunto de aquellas condiciones de vida social con las cuales los hombres, las familias y las asociaciones pueden lograr con mayor plenitud y facilidad su propia perfección* [...]” (palabras estas últimas, del Concilio Vaticano II, Pastoral “*Gaudium et Spes*” (07/12/1965) *SS Pablo VI*, n. 74).

Asimismo, atiende a “*La promoción del bien común*”, para expresar: “*La interdependencia, cada vez más estrecha, y su progresiva universalización hacen que el*



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

I-73795-1

bien común -esto es, el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección- se universalice cada vez más, e implique por ello derechos y obligaciones que miran a todo el género humano // Todo grupo social debe tener en cuenta las necesidades y las legítimas aspiraciones de los demás grupos; más aún, debe tener muy en cuenta el bien común de toda la familia humana” (“Gaudium et Spes”, n. 26).

Advirtiendo el fenómeno social de desigualdades al abordar el acceso a la propiedad y dominio de los bienes considera SS Pablo VI, la cuestión de los latifundios, sostiene: *“La propiedad, como las demás formas de dominio privado sobre los bienes exteriores, contribuye a la expresión de la persona y le ofrece ocasión de ejercer su función responsable en la sociedad y en la economía // Es por ello muy importante fomentar el acceso de todos, individuos y comunidades, a algún dominio sobre los bienes externos”.*

Resalta el significado de la propiedad en la vida humana y su desarrollo: *“La propiedad privada o un cierto dominio sobre los bienes externos aseguran a cada cual una zona absolutamente necesaria para la autonomía personal y familiar y deben ser considerados como ampliación de la libertad humana // Por último, al estimular el ejercicio de la tarea y de la responsabilidad, constituyen una de las condiciones de las libertades civiles”.*

Destaca las variables del concepto de propiedad al decir: *“Las formas de este dominio o propiedad son hoy diversas y se diversifican cada día más // Todas ellas, sin embargo, continúan siendo elemento de seguridad no despreciable aun contando con los fondos sociales, derechos y servicios procurados por la sociedad // Esto debe afirmarse no sólo de las propiedades materiales, sino también de los bienes inmateriales, como es la capacidad profesional”.*

Exige las garantías en las formas del comportamiento gubernativo frente al derecho de propiedad privada: *“El derecho de propiedad privada no es incompatible con las diversas formas de propiedad pública existentes // El paso de bienes a la propiedad pública sólo puede ser hecha por la autoridad competente de acuerdo con las*

exigencias del bien común y dentro de los límites de este último, supuesta la compensación adecuada // A la autoridad pública toca, además, impedir que se abuse de la propiedad privada en contra del bien común”.

Distingue la impronta social del derecho de propiedad: “La misma propiedad privada tiene también, por su misma naturaleza, **una índole social**, cuyo fundamento reside en el destino común de los bienes // Cuando esta índole social es descuidada, la propiedad muchas veces se convierte en ocasión de ambiciones y graves desórdenes, hasta el punto de que se da pretexto a sus impugnadores para negar el derecho mismo”.

Impone medidas y evaluaciones generales a los fines de hacer posible el acceso a la propiedad en la concepción del bien común, se expresa que son “[...] *necesarias las reformas que tengan por fin, según los casos, el incremento de las remuneraciones, la mejora de las condiciones laborales, el aumento de la seguridad en el empleo, el estímulo para la iniciativa en el trabajo; más todavía, el reparto de las propiedades insuficientemente cultivadas a favor de quienes sean capaces de hacerlas valer* // *En este caso deben asegurárseles los elementos y servicios indispensables, en particular los medios de educación y las posibilidades que ofrece una justa ordenación de tipo cooperativo* // **Siempre que el bien común exija una expropiación, debe valorarse la indemnización según equidad, teniendo en cuenta todo el conjunto de las circunstancias**” (“*Gaudium et Spes*”, cit. n. 71).

Marienhoff en su enseñanza expresaba al considerar las limitaciones a la propiedad privada que su finalidad debería corresponderse con procurar la armonía entre lo social y lo individual, evitando en la medida de lo posible, el enfrentamiento entre los intereses que ambos conceptos representan (Marienhoff, ob. cit. Tomo IV, p. 17 y 18; tal concepto nos arroja al concepto de “*justo equilibrio*” del caso: “*Sporrong y Lonnröth*”).

Tal enfrentamiento debería encontrar una orientación superadora en el concepto de “*bien común*”, por la utilidad individual y social que proporciona, por su superioridad sobre las leyes que contemplan como causa de la expropiación la necesidad, el interés público o general o el interés social, así como respecto de la corriente sociologista o



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

I-73795-1

del mito estatal de inspiración hegeliana (v. Jacques Maritain, “*La Persona y el bien común*”, ed. Desclée De Brouwer, Buenos Aires, Argentina, 1948, p. 44, “*El hombre y el Estado*”, Paris, Presses Universitaires de France, Paris, Francia, 1953, p. 11, “*Razón y Razones*”: “*El verdadero bien común está determinado y reconocido, en último análisis, por la naturaleza del hombre [...de la persona] y por fin de la sociedad, determinado igualmente por esta misma naturaleza humana*”, ed. Desclée de Brouwer, Buenos Aires, Argentina, 1951, p. 287; Aristóteles, “*Ética a Nicómaco*”: “*Por consiguiente, no existe el bien como algo común en una sola forma [...] Pero volvamos otra vez al bien que estamos buscando: de qué clase podría ser. Parece claro que cada uno reside en una actividad o técnica: en efecto, uno reside en la Medicina, otro en la Estrategia, e igualmente en las demás // ¿Cuál es, pues, el bien de cada una en particular? ¿No será aquello por lo cual se realiza lo demás? Esto es, la salud en la Medicina, la victoria en la Estrategia, una casa en la Construcción, y cada cosa en una actividad -y en toda actividad y elección, el fin, pues todos realizan las demás cosas con vistas a éste-. De manera que, si hay un fin de todas las cosas propias de la acción, éste sería el bien propio de la acción; y si hay más, serían ellos [...]*”, ed. Alianza, Madrid, España, cuarta reimpression, 2005, L. I, 6 y 7, p. 56 y 57; Santo Tomás de Aquino, “*Suma de Teología*”: “*Ahora bien, todas las acciones que proceden de una potencia son causadas por ella en razón de su objeto. Pero el objeto de la voluntad es el bien y el fin*”, C.1º, a.1º “*¿Es propio del hombre obrar por un fin?*”, p. 38; “*Objeciones por las que parece que la elección no es un acto de la voluntad, sino de la razón: 1. La elección comporta una comparación, con la que se prefiere una cosa a otra. Pero comparar es propio de la razón. Luego la elección es de la razón. 2. Además, pertenece a lo mismo argumentar y concluir. Pero argumentar acerca de las cosas realizables es propio de la razón, Por consiguiente, al ser la elección como una conclusión sobre cosas realizables, como se dice en el VII Ethic.1, parece que es un acto de la razón*” [con cita del estagirita] C. 13, a.1º “*La elección, acto de la voluntad acerca de lo que es para el fin*”, p. 147; “[...] la razón de bien, que es el objeto de la potencia de la voluntad, se encuentra no sólo en el fin, sino también en lo que es para el fin”, C.8º a.2, “*Tratado de los actos humanos*”, “*El*

Objeto de la voluntad”, p. 120, Ed. dirigida por los Regentes de Estudios de las Provincias Dominicanas en España, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, España, 1989).

Aunque el derecho de propiedad ha sido concebido desde hace ya bastante tiempo como una institución conveniente y necesaria a la comunidad por la utilidad individual y social que ella proporciona, configurando un derecho natural permisivo, nada obsta a que cuando el ejercicio de ese derecho se torne incompatible con los requerimientos del bien común, deba este prevalecer.

La teoría de la pretensión de sacrificio (“*Aufopferungsanspruch*”) encuentra su formulación en el Título preliminar del *Allgemeines Landrecht* (05/02/1794), en los siguientes términos: § 74: “*Los derechos y privilegios individuales de los miembros del Estado deben supeditarse a los derechos y deberes tendientes a la consecución del bien común cuando entre ambos exista una contradicción (colisión) real*” y § 75: “*Por el contrario, el Estado está obligado a resarcir a aquel que sea requerido a sacrificar sus derechos especiales y privilegios en bien de la comunidad*”.

Este último constituiría el fundamento del sacrificio de la persona que se vincula con las exigencias de la especie de justicia denominada legal o general, por cuyo mérito tenemos deberes u obligaciones con la comunidad de la cual se forma parte.

Aristóteles ya había comenzado por advertir que la noción de justicia se utiliza con diversos significados, su estrategia se desliza en establecer los distintos usos del adjetivo injusto “*a-dikía*” al tener un extremo que es su negación.

“*Pero la justicia es una mediedad, aunque no de la misma manera que las demás virtudes, sino porque ella pertenece al medio y la injusticia a los extremos*” (Aristóteles, “*Ética...*”, cit., p. 166).

De esta manera, injusto (ádikos) sería quien quebranta la ley, como el ambicioso (amante del honor) y no igualitario, esto es, aquél que atenta contra la igualdad, al exigir más de los bienes y menos de los males que le corresponden, siendo lo injusto lo ilegal y lo no igualitario (Aristóteles, “*Ética...*”, cit., p. 153). Esta vía negativa define dos sentidos centrales del término justicia: uno primero lo legal y, segundo, el respeto a la igualdad, aquellos que impide la generación de desigualdades no justificadas, recordando a los pitagóricos que



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

I-73795-1

definían en general la justicia como “*lo que se restituye a otro*” para considerar la reciprocidad según proporción y no por igualdad.

Para definir “*que la justicia es aquella virtud por la cual se dice que el justo es capaz de realizar lo justo por elección; igualmente, que es capaz de distribuir tanto para uno mismo en comparación con otro, como para otro en comparación con otro, y no de manera que haya más de lo preferible para uno mismo y menos para el vecino - y de lo perjudicial, al revés-, sino de lo mismo según proporción; e igualmente para otro en comparación con otro // La injusticia, por el contrario, lo es de lo injusto, es decir, un exceso y defecto de lo beneficioso y de lo perjudicial contra proporción // La injusticia es un exceso y un defecto porque pertenece al exceso y al defecto: para con uno mismo, un exceso de lo absolutamente beneficioso y un defecto de lo perjudicial; en el caso de los demás, globalmente se da en forma semejante, pero el quebranto de la proporción se da en uno de los dos sentidos según el caso // Y de un acto de injusticia el menos es recibirlo y el más, el causarlo*” (Aristóteles, “*Ética...*”, cit., pp. 166/167).

El bien común que justifica el sacrificio genera una obligación propia de la justicia distributiva y, al restablecer la armonía entre el “interés social y el individual”, procura mantener incólume el patrimonio del particular a través de una justa indemnización como forma de hacer efectiva la responsabilidad estatal.

Nos refiere Cassagne, quien es coautor del anteproyecto de la ley 21499, la norma del bien común implica además un reconocimiento de la extensión conceptual de la primitiva idea de utilidad pública que por obra de la doctrina y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación evoluciona tanto respecto de la causa expropiante como con relación a la amplitud del objeto, que en un principio se limita al área indispensable para la instalación de la obra que el Estado se propone llevar a cabo (Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*”, T. II, LexisNexis, Abeledo-Perrot, 2006, p. 610; *Expropiación: causa, sujeto y objeto. Las obras o planes de ejecución diferida*”, en la “*Ley Nacional de Expropiaciones, 21499*”, La Asociación, Buenos Aires, 1977, p. 44).

En la doctrina pontificia el bien común determina el sacrificio del interés individual en favor de la sociedad.

Así, en la Encíclica *“Populorum Progressio”* (26/03/1967) de SS Pablo VI dispone en la primera parte: *“Por un desarrollo integral del hombre”*, en el capítulo III: *“Acción que se debe emprender”*, en lo atinente a *“La propiedad”*, n. 23: *“Si alguno tiene bienes de este mundo y, viendo a su hermano en necesidad, le cierra sus entrañas, ¿cómo es posible que resida en él el amor de Dios? ” (Jn 3, 17) // Sabido es con qué firmeza los Padres de la Iglesia han precisado cuál debe ser la actitud de los que poseen respecto a los que se encuentran en necesidad: ‘No es parte de tus bienes -así dice San Ambrosio- lo que tú das al pobre; lo que le das le pertenece // Porque lo que ha sido dado para el uso de todos, tú te lo apropias // La tierra ha sido dada para todo el mundo y no solamente para los ricos’ (cit. De Nabuthe, sobre Naboth Jezrealita, obra en la que Ambrosio aplica la opresión de la que es víctima Naboth por parte del rey Ajab, la situación social, política y religiosa de la que es testigo. Se dice que más que un ataque es una defensa de la propiedad privada. Esta obra muestra la preocupación ambrosiana ante el mal uso de los bienes materiales, la prepotencia y el daño causado a los pobres; compuesta hacia el año 389, cf. Restituto Sierra Bravo, *“El Mensaje Social de los Padres de la Iglesia”*, Madrid, Ed. Ciudad Nueva, 1989, pp. 388 404; c.12, n. 53: PL 14, 747; cf. Jean-Rémy Palanque, *“Saint Ambroise et l’empire romain”*, París, De Boccard, 1933, p. 336 ss.).*

Para continuar SS Pablo VI: *“Es decir, que la propiedad privada no constituye para nadie un derecho incondicional y absoluto // No hay ninguna razón para reservarse en uso exclusivo lo que supera a la propia necesidad cuando a los demás les falta lo necesario // En una palabra: ‘el derecho de propiedad no debe jamás ejercitarse con detrimento de la utilidad común, según la doctrina tradicional de los Padres de la Iglesia y de los grandes teólogos’ // Si se llegase al conflicto ‘entre los derechos privados adquiridos y las exigencias comunitarias primordiales’, **toca a los poderes públicos ‘procurar una solución con la activa participación de las personas y de los grupos sociales’** [cit. Carta a la Semana social de Brest, en *“L’homme et la révolution urbaine”*, Lyon, Crónica Social, 1965, p. 8-9, v. n. 23]”*.



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

I-73795-1

Al referirse sobre “*El uso de la renta*” (n. 24) realiza consideraciones del bien común y la imposición sobre el desarrollo de la población: “*El bien común exige, pues, algunas veces la expropiación, si, por el hecho de su extensión, de su explotación deficiente o nula, de la miseria que de ello resulta a la población, del daño considerable producido a los intereses del país, algunas posesiones sirven de obstáculo a la prosperidad del país*”.

Es decir, la compatibilización de los intereses individuales con los propios del bien común cuando está en juego el derecho de propiedad nos acerca a una tarea que en los hechos no siempre se presenta fácilmente alcanzable (Sin embargo, 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 un círculo 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).*

Para Oyhanarte las legislaciones modernas han dejado atrás etapas vinculadas al dogma de la intangibilidad de la propiedad, de una concepción a favor del propietario expropiado y la teoría judicial encaminada a conseguir un ambicioso y supuesto equilibrio entre lo público y lo privado soslayando el fondo (Julio César Oyhanarte, “*La expropiación y los servicios públicos*”, Editorial Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1957, p. 15 y ss.).

En cuanto a los fundamentos de la idea de bien común, presente en el pensamiento de Aristóteles, de Santo Tomás de Aquino, en el curso de la historia su desarrollo saliente se comprueba en la obra de los autores cristianos y en las encíclicas y documentos de los pontífices de la Iglesia alguno de los cuales hemos venido señalando.

En concordancia con esta concepción, SS León XIII, en la Encíclica *“Immortale Dei”* (01/11/1885) nos recuerda: “La elección de una u otra forma política es posible y lícita, con tal que esta forma garantice eficazmente el bien común y la utilidad de todos”, para agregar seguidamente: “No se puede permitir en modo alguno que la autoridad civil sirva al interés de uno o de pocos, porque está constituida para el bien común de la totalidad social” (Capítulo I, subtítulo: *“Autoridad, Estado”*, n. 2°).

Asimismo, la Encíclica *“Libertas Praestantissimum”* (20/06/1888) expone: “Lo dicho acerca de la libertad de cada individuo es fácilmente aplicable a los hombres unidos en sociedad civil // Porque lo que en cada hombre hacen la razón y la ley natural, esto mismo hace en los asociados la ley humana, promulgada para el bien común de los ciudadanos” (Capítulo I, subtítulo: *“La libertad moral social”*, n. 7°).

Para agregar en lo que hace a la tolerancia: “si por causa del bien común, y únicamente por ella, puede y aún debe la ley humana tolerar el mal, no puede, sin embargo, ni debe jamás aprobarlo ni quererlo en sí mismo // Porque siendo el mal por su misma esencia privación de un bien, es contrario al bien común, el cual el legislador debe buscar y debe defender en la medida de todas sus posibilidades” (Capítulo IV, n. 23).

SS Pío XI, en la Carta Encíclica *“Mit brennender Sorge”* (14/03/1937) puntualiza: “en la vida nacional, pasa por alto, al confundir el interés y el derecho, el hecho fundamental de que el hombre como persona tiene derechos recibidos de Dios, que han de ser defendidos contra cualquier atentado de la comunidad que pretendiese negarlos, abolirlos o impedir su ejercicio” (Capítulo 8: *“Reconocimiento del Derecho Natural”*, n. 35).

En relación con el *bien común*, seguidamente asevera: “Despreciando esta verdad se pierde de vista que, en último término, el verdadero bien común se determina



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

I-73795-1

y se conoce mediante la naturaleza del hombre con su armónico equilibrio entre derecho personal y vínculo social, como también por el fin de la sociedad, determinado por la misma naturaleza humana // El Creador quiere la sociedad como medio para el pleno desenvolvimiento de las facultades individuales y sociales, del cual medio tiene que valerse el hombre, ora dando, ora recibiendo, para el bien propio y el de los demás // Hasta aquellos valores más universales y más altos que solamente pueden ser realizados por la sociedad, no por el individuo, tienen, por voluntad del Creador, como fin último el hombre, así como su desarrollo y perfección natural y sobrenatural // El que se aparte de este orden conmueve los pilares en que se asienta la sociedad y pone en peligro la tranquilidad, la seguridad y la existencia de la misma” (Cap. y n. cit.).

SS Pío XII, en la Encíclica “*Summi Pontificatus*” (20/10/1939) expresa: “*El Estado, por tanto, tiene esta noble misión: reconocer, regular y promover en la vida nacional las actividades y las iniciativas privadas de los individuos; dirigir convenientemente estas actividades al bien común, el cual no puede quedar determinado por el capricho de nadie ni por la exclusiva prosperidad temporal de la sociedad civil, sino que debe ser definido de acuerdo con la perfección natural del hombre, a la cual está destinado el Estado por el Creador como medio y como garantía*” (n. 45).

De SS Juan XXIII, “*Mater et Magistra*” (15/05/1961) recordando las palabras de SS Pío XI, se expresa: “*El segundo principio de la encíclica de Pío XI manda que se establezca un orden jurídico, tanto nacional como internacional, que, bajo el influjo rector de la justicia social y por medio de un cuadro de instituciones públicas y privadas, permita a los hombres dedicados a las tareas económicas armonizar adecuadamente su propio interés particular con el bien común*” (Capítulo I, con motivo de las enseñanzas de la encíclica “*Rerum novarum*” y su desarrollo posterior en el magisterio de Pío XI con la Encíclica: “*Quadragesimo anno*” y Pío XII, Subtítulo “*Cambio histórico*”, n. 40).

Para luego precisar: “*Sin embargo, es preciso que los gobernantes se limiten a adoptar tan sólo aquellas medidas que parezcan ajustadas al bien común de*

los ciudadanos // Las autoridades deben cuidar asiduamente, con la mira puesta en la utilidad de todo el país, de que el desarrollo económico de los tres sectores de la producción -agricultura, industria y servicios- sea, en lo posible, simultáneo y proporcionado; con el propósito constante de que los ciudadanos de las zonas menos desarrolladas se sientan protagonistas de su propia elevación económica, social y cultural // Porque el ciudadano tiene siempre el derecho de ser el autor principal de su propio progreso” (Subcapítulo, Capítulo III, subtítulo: “Relaciones entre las zonas de desigual desarrollo de un país”, n. 151).

Es congruente con esta enunciación el juicio de SS Juan Pablo II, que en la Carta Encíclica “*Redemptor hominis*” (04/03/1979) asevera: “La Iglesia ha enseñado siempre el deber de actuar por el bien común y, al hacer esto, ha educado también buenos ciudadanos para cada Estado // Ella, además, ha enseñado siempre que el deber fundamental del poder es la solicitud por el bien común de la sociedad; de aquí derivan sus derechos fundamentales” (Apartado 17: “Derechos del hombre: ‘letra’ o ‘espíritu’”).

Por su parte nuestro SP Francisco, en la Carta Encíclica “*Laudato si’*” (24/05/2015) afronta el concepto en la necesidad de orientarnos “al bien común y a un desarrollo humano, sostenible e integral” (Capítulo I “Lo que le está pasando a nuestra casa”, n. 18).

Si bien al hablar del dilema que se presenta en pos de una “*ecología integral*”, hace especial consideración y puntualidad de la noción de bien común al decir: “un principio que cumple un rol central y unificador en la ética social // Es ‘el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección” (con invocación y remisión al Concilio Ecuménico Vaticano II, Constitución Pastoral “*Gaudium et spes*”, sobre la Iglesia en el mundo actual, n. 26).

Para añadir inmediatamente: “El bien común presupone el respeto a la persona humana en cuanto tal, con derechos básicos e inalienables ordenados a su desarrollo integral // También reclama el bienestar social y el desarrollo de los diversos grupos intermedios, aplicando el principio de la subsidiariedad // Entre ellos destaca



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

I-73795-1

especialmente la familia, como la célula básica de la sociedad // Finalmente, el bien común requiere la paz social, es decir, la estabilidad y seguridad de un cierto orden, que no se produce sin una atención particular a la justicia distributiva, cuya violación siempre genera violencia // Toda la sociedad -y en ella, de manera especial el Estado- tiene la obligación de defender y promover el bien común”.

Y suma: *“En las condiciones actuales de la sociedad mundial, donde hay tantas inequidades y cada vez son más las personas descartables, privadas de derechos humanos básicos, el principio del bien común se convierte inmediatamente, como lógica e ineludible consecuencia, en un llamado a la solidaridad y en una opción preferencial por los más pobres // Esta opción implica sacar las consecuencias del destino común de los bienes de la tierra, pero, como he intentado expresar en la Exhortación apostólica *Evangelii gaudium* [...], exige contemplar ante todo la inmensa dignidad del pobre a la luz de las más hondas convicciones creyentes. Basta mirar la realidad para entender que esta opción hoy es una exigencia ética fundamental para la realización efectiva del bien común”* (Capítulo IV, subcapítulo IV: “El principio del bien común”, apartados 156 a 158 inclusive).

También expresa: *“El bien común es un bien al que aspiran todas las personas, y no existe un sistema ético digno de ese nombre que no contemple ese bien como uno de sus puntos de referencia esenciales”* (Discurso del SP Francisco en el Seminario sobre “*El bien común en la era digital*”, Sala Clementina, Palacio Apostólico, Ciudad del Vaticano, 27 de septiembre de 2019).

En la Carta Encíclica “*Fratelli Tutti*” “*Sobre la fraternidad y la amistad social*” (03/10/2020) el SP Francisco al analizar el concepto de “*Abrirse al mundo*” nos expresa que “ [...] *es una expresión que hoy ha sido cooptada por la economía y las finanzas // Se refiere exclusivamente a la apertura a los intereses extranjeros o a la libertad de los poderes económicos para invertir sin trabas ni complicaciones en todos los países // Los conflictos locales y el desinterés por el bien común son instrumentalizados por la economía global para imponer un modelo cultural único // Esta cultura unifica al mundo pero divide a las personas y a las naciones, porque ‘la*

*sociedad cada vez más globalizada nos hace más cercanos, pero no más hermanos' // Estamos más solos que nunca en este mundo masificado que hace prevalecer los intereses individuales y debilita la dimensión comunitaria de la existencia" (v. n. 12 y recordando a SP Benedicto XVI, Carta Encíclica *Caritas in veritate* (29 junio 2009), 19: AAS 101 (2009), 655).*

Y al referirse "*Sin un proyecto para todos*" expone "[...] *La política ya no es así una discusión sana sobre proyectos a largo plazo para el desarrollo de todos y el bien común [...]*" (n. 15) para luego sostener: "[...] *Muchas veces se percibe que, de hecho, los derechos humanos no son iguales para todos // El respeto de estos derechos es condición previa para el mismo desarrollo social y económico de un país // Cuando se respeta la dignidad del hombre, y sus derechos son reconocidos y tutelados, florece también la creatividad y el ingenio, y la personalidad humana puede desplegar sus múltiples iniciativas en favor del bien común*" y preguntarse por "*la igual dignidad de todos los seres humanos*" (v. n. 22).

Recuerda la parábola del buen samaritano, para sostener; "*Es un texto que nos invita a que resurja nuestra vocación de ciudadanos del propio país y del mundo entero, constructores de un nuevo vínculo social // Es un llamado siempre nuevo, aunque está escrito como ley fundamental de nuestro ser: que la sociedad se encamine a la prosecución del bien común y, a partir de esta finalidad, reconstruya una y otra vez su orden político y social, su tejido de relaciones, su proyecto humano // Con sus gestos, el buen samaritano reflejó que 'la existencia de cada uno de nosotros está ligada a la de los demás: la vida no es tiempo que pasa, sino tiempo de encuentro'*" (v. n. 66).

Destaca: "*La falta de diálogo implica que ninguno, en los distintos sectores, está preocupado por el bien común, sino por la adquisición de los beneficios que otorga el poder, o en el mejor de los casos, por imponer su forma de pensar // Así las conversaciones se convertirán en meras negociaciones para que cada uno pueda rasguñar todo el poder y los mayores beneficios posibles, no en una búsqueda conjunta que genere bien común*" (v. n. 202).



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

I-73795-1

Al hacer referencia a lo que intitula “La arquitectura y la artesanía de la paz”, puntualiza en su vínculo con el bien común: “[...] El camino hacia la paz no implica homogeneizar la sociedad, pero sí nos permite trabajar juntos // Puede unir a muchos en pos de búsquedas comunes donde todos ganan // Frente a un determinado objetivo común, se podrán aportar diferentes propuestas técnicas, distintas experiencias, y trabajar por el bien común [...]” (v. n. 228).

Para precisar: [...] No hay punto final en la construcción de la paz social de un país, sino que es ‘una tarea que no da tregua y que exige el compromiso de todos // Trabajo que nos pide no decaer en el esfuerzo por construir la unidad de la nación y, a pesar de los obstáculos, diferencias y distintos enfoques sobre la manera de lograr la convivencia pacífica, persistir en la lucha para favorecer la cultura del encuentro, que exige colocar en el centro de toda acción política, social y económica, a la persona humana, su altísima dignidad, y el respeto por el bien común [...]’ (v. n. 232).

5.2.6. El bien común de la ciudad y el bien singular de una persona no difieren solamente según lo mucho o lo poco, sino según la diferencia formal; pues una es la razón del bien común y otra la del bien singular, lo mismo que se distinguen el todo y la parte.

Tanto en lo que respecta a la noción de bien común como en lo que concierne a los fines del Estado se ubica por encima de la variabilidad de la constitución de los Estados y de sus distintas organizaciones, políticas, sociales y económicas, en consecuencia, un orden de valores diferenciados los cuales no deben de ser ajenos a quienes están llamados a gobernar a la hora de decidir organizar y reglamentar una cuestión que se alza -como responsabilidad y desafío para su logro final- para el Estado de la Provincia de Buenos Aires: (v. Artículo 36: “La Provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales [...] 7: A la Vivienda. La Provincia promoverá el acceso a la vivienda [...] Una ley especial reglamentará las condiciones de ejercicio de la garantía consagrada en esta norma”, de la Constitución de la Provincia de Bs. As.).

La figura de la expropiación hemos podido visualizar en el detalle realizado, la adecuación a valores sociales, especialmente a través de los textos legislativos, que han ido operando en una concepción en pos del desarrollo con dignidad de la persona a través de los bienes que en común compartimos como habitantes en el caso de la provincia, de la República Argentina.

Institución que sin duda a esta hora de los tiempos no se presenta aislada, antes bien como extremo necesario para una política habitacional de desarrollo integral en igualdad y no sin antes evaluar las condiciones y el cuidado de las tierras fiscales (vrg. art. 75.5° y 18 y 125, Constitución Argentina).

Por su parte la Constitución de la Provincia con la reforma del año 1994 introdujo la secularización del dialogo que nos viene hablando SS Francisco.

Así al expresar en el artículo 11: *“Los habitantes de la Provincia son iguales ante la ley, y gozan de los derechos y garantías que establece la Constitución Nacional, los que emanan en su consecuencia a través de los tratados celebrados por la Nación y los que se expresan en esta Constitución // La Provincia no admite distinciones, discriminaciones ni privilegios por razones de sexo, raza, religión, nacionalidad, lengua, ideología, opinión, enfermedades de riesgo, características físicas o cualquier otra condición amparada por las normas constitucionales // Es deber de la Provincia **promover el desarrollo integral de las personas garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social**”*.

La forma constitucional despeja cualquier clase de duda sobre los derechos para sus habitantes, ratifica la pirámide constitucional del artículo 31 de la Constitución Argentina, y la concibe apartando cualquier distinción ajena al concepto de igualdad y haciendo texto la necesidad de actos munidos de la participación individual, social, gubernativa -sin distinciones- en la medida de garantía a favor del derecho a ser oído y de un debido proceso y en especial a favor del respeto por la dignidad humana en sus diferentes esferas de actuación.

Promueve el diálogo.



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

I-73795-1

El que en nuestro caso presenta un doble o un triple fracaso.

Doble ante la existencia de dos causas judiciales vinculadas a una misma motivación, la expropiación sobre terrenos para una similar finalidad vital.

Triple por el desconcierto sobre los acuerdos municipales y la población afectada a ellos, y de estos últimos no corresponde que llame “fracaso”, antes bien: “acreedores sociales” que siguen o seguirán, porque habrá quizás otros procedimientos expropiatorios que transitaran similares derroteros y sin dar una respuesta en verdad a este derecho prístino que nos interpela.

“la efectiva participación [...] en la organización política, económica y social” y “el derecho a la vivienda digna” (v. arts. 14 bis, 75 incs. 19 y 22, Constitución argentina; XI, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 25.1°, Declaración Universal de Derechos Humanos; 21.1° y 2°, 26, Convención Americana sobre Derechos Humanos; 11.1°, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 27.3°, Convención sobre los Derechos del Niño; 17 1 y 2, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Como nos enseña Santo Tomás de Aquino al analizar el “bien”, recordando al estagirita: *“La elección, acto de la voluntad acerca de lo que es para el fin [...] la razón de bien, que es el objeto de la potencia de la voluntad, se encuentra no sólo en el fin, sino también en lo que es para el fin”*.

Para firmar Aristóteles que la noción de justicia *“es una mediedad, aunque no de la misma manera que las demás virtudes, sino porque ella pertenece al medio y la injusticia a los extremos”* (Aristóteles, “*Ética...*”, cit., p. 166, cit supra).

La búsqueda del diálogo en pos del justo equilibrio, *justo equilibrio entre el interés general y la protección de los derechos individuales*, como es sostenido en la sentencia “*Sporrong y Lonnröth*” por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La Ley 14449 “**Acceso justo al hábitat**”, intenta dar respuesta a esta responsabilidad (2013).

Como se referencia *supra en sus fundamentos se tuvo en cuenta elaborar nuevas soluciones en las que intervengan los sectores sociales involucrados, los*

municipios y el gobierno provincial [...] unidad al tratamiento de las ciudades, reforzando el papel de los municipios como gestores de la política urbana bajo los principios de gestión democrática de las ciudades, derecho social a la vivienda, derecho a la regularización de los asentamientos informales consolidados y el combate a la especulación inmobiliaria en áreas urbanas [...].

Nada de esto se encuentra presente en el derrotero de la Ley 14714 (2015).

De allí que encuentro acreditada la omisión total de su cumplimiento y el arrogarse atribuciones que desoyen el mandato jerárquico del artículo 31 de la Constitución Argentina, 1° y 11 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Al hacerlo a devuelto al instituto expropiatorio a sus primeros grados de su evolución, desconociendo derechos sustanciales de eventuales beneficiarios, operando sobre extensiones de propiedades no justificadas, y omitiendo toda consideración a las autoridades de aplicación que el propio legislador provincial diseñó para una política federal de la vivienda con la participación activa y principal del municipio y de los vecinos, en violación, a los artículos 1°, 10, 11, 12.3, 25, 31, 36.7, 45, 56 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques, bien pudo quien se presenta demandar por su derecho, si bien entiendo que el caso desde la mirada del Ministerio Público debe atender a los derechos de los aquí ausentes, los eventuales beneficiarios o sujetos a los programas municipales o aquellos a que tuvo que considerar el legislador provincial de haber respetado los parámetros del esquema legal diseñado para la Provincia de Buenos Aires (conf. art. 1°, 21.7° y 24, Ley 14.442).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos nos recuerda al sentenciar el caso “*Zambrano Vélez vs. Ecuador*” en relación con la interpretación del artículo 27 de la Convención, que: “[e]l análisis jurídico del [...] artículo 27 y de la función que cumple debe partir de la consideración de que es un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales // Se aplica únicamente ‘en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte’ // Aun entonces, autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades, y ello ‘en la



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

I-73795-1

medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación' // Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones internacionales del Estado Parte, ni deben entrañar 'discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social' [...]" (v. párr. 43, con mención: El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías, arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, Serie A No. 8. párr. 19; art. 29: Normas de Interpretación. "Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza").

Estas directrices son las que me llevan a propiciar se haga lugar a la demanda y que por otra parte no escapen a los deseos de perfeccionamiento buscado por todo Estado democrático.

De tal discurrir se presenta, debe tratarse de interés público y declarado tal, en las formas de ley, o sea, mediante la declaración de utilidad pública que indica la causa de la expropiación, la razón de la elección del bien, la necesidad que está presente en el caso vinculada a una satisfacción social, vivienda, junto a la designación precisa de los bienes a expropiar, los motivos de la elección y el respeto comprobado y previo de los derechos alcanzados y la justificación de su razón, munida de las formas reguladas para el caso objeto de expropiación.

Así es la diferenciación puntualizada, pues como ya se pudo apreciar en los textos pontificios, el bien común está determinado por la naturaleza de la persona inserta equilibradamente entre el derecho personal y el vínculo social (conf. Carta Encíclica "Mit

brennender Sorge”, cit., n. 35), mas no justifica las acciones expropiatorias de hecho, arbitrarias, que vacían a la causa de utilidad pública o interés general, y por ende a la calificación exigida para su regularidad constitucional (v. arts. 31, Constitución de la Prov. de Bs. As. y 1º, Ley 5708).

En otro aspecto aun cuando encierra sin dudas al caso, no puedo dejar de destacar que conforme expresara Julio Oyhanarte, en el derecho público contemporáneo, la expropiación es, cabalmente, uno de los procedimientos de que se vale el Estado regulador y planificador de la economía, punto que demanda de gestión diseñada, organizada, previsible, participada a la cual por cierto no pueden escapar materias como las aquí debatidas y que debo señalar por su ausencia tras lo que da cuenta la presente causa.

El Estado, por tanto, tiene una noble misión: reconocer, regular y promover en la vida nacional, provinciales las actividades y las iniciativas privadas de los individuos; dirigir convenientemente estas actividades al bien común, el cual no puede quedar determinado por el capricho de nadie ni por la exclusiva prosperidad temporal de la sociedad civil.

No se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad, someterlos al sacrificio, a una carga aun compensada, sin arbitrar todos los mecanismos necesarios existentes, regulados para llegar a obtener el bien último, la justicia en el bien general alcanzado evitando la perturbación, el grave perjuicio, la incertidumbre cuando el Estado está llamado a proporcionar una sociedad mayor y más elevada que contribuya a la paz social no a destruirla.

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*”.

Debía programar para decidir y luego ejecutarse.

Y en ese hacer que me cabe calificar por la falta de sustento que motivara la decisión venidera desoyó el propio andamiaje legal que gobierna el tema de viviendas en la Provincia de Buenos Aires y que se hiciera referencia *supra*.



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

I-73795-1

Al así hacerlo tampoco tuvo en cuenta las autoridades administrativas de aplicación de la política de viviendas, como un actor relevante que denunció nuevas situaciones más acordes con lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia y sin embargo no fueron siquiera merecedoras de atención, cuando es el Municipio el sujeto primario de ejecución de dichas políticas de las cuales se espera se encuentre el diálogo y el justo equilibrio que en el caso compromete a los vecinos de la “V. U.” de la Provincia de Buenos Aires.

Los que gobernamos debemos cooperar, primeramente y en términos generales, con toda la fuerza de las leyes e instituciones, esto es, haciendo que, de la ordenación y de una administración previsible, participada, desde el Estado brote la prosperidad tanto de la sociedad como de cada persona, ya que son el cometido y el deber inexcusable por el que somos convocados.

Para terminar con palabras de SS Francisco ya mencionadas: *“Es un llamado siempre nuevo, aunque está escrito como ley fundamental de nuestro ser: que la sociedad se encamine a la prosecución del bien común y, a partir de esta finalidad, reconstruya una y otra vez su orden político y social, su tejido de relaciones, su proyecto humano”*

VI.-

En consecuencia, de lo antes expresado propicio a la Suprema Corte de Justicia haga lugar a la demanda interpuesta (v. art. 687, CPCC).

La Plata, 29 de septiembre de 2022.

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

29/09/2022 11:13:55

