

**XIV JORNADAS DE  
COMUNICACIONES  
CIENTÍFICAS DE LA  
FACULTAD DE DERECHO Y  
CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS UNNE**

**Compilación:**  
Alba Esther de Bianchetti

2018  
Corrientes - Argentina

**XIV Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas -UNNE : 2018 Corrientes -Argentina / Estefanía Daniela Acosta ... [et al.] ; compilado por Alba Esther De Bianchetti. - 1a ed. - Corrientes : Moglia Ediciones, 2019.**  
548 p. ; 29 x 21 cm.

ISBN 978-987-619-344-3

1. Análisis Jurídico. I. Acosta, Estefanía Daniela II. De Bianchetti, Alba Esther, comp.  
CDD 340



**ISBN N° 978-987-619-344-3**

Editado por **Moglia Ediciones**

Todos los derechos reservados - Prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier método  
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en **Moglia S.R.L.**, La Rioja 755

3400 Corrientes, Argentina

**[mogliabros@hotmail.com](mailto:mogliabros@hotmail.com)**

**[www.mogliaediciones.com](http://www.mogliaediciones.com)**

Octubre de 2019

## FACTORES DE INEFICIENCIA DEL INSTITUTO EXPROPIATORIO EN CORRIENTES PARA DAR SOLUCIÓN A PROBLEMAS DE INFORMALIDAD DOMINIAL Y OTROS

Ramírez Castañeda, Francisco Ramón  
ramirezcastanedafrancisco@gmail.com

### Resumen

En la presente comunicación científica comentaremos acerca de factores que tornan ineficiente el instituto expropiatorio en la provincia de Corrientes para dar solución a problemas de informalidad dominal donde se han establecido asentamientos ilegales, extensibles, por qué no, a otros que han dado motivo para utilizar el instituto.

Por ineficiencia tomaremos los parámetros de *uso de recursos y alcance de objetivos*, considerando a los factores que desarrollaremos causales de desperdicio de los primeros y frenos para los segundos.

**Palabras claves:** expropiación, vivienda, problemas.

### Materiales y método

La investigación se llevó a cabo mediante el estudio de las leyes aplicables y bibliografía especializada, así como también, mediante el análisis de casos concretos y búsqueda de información en registros, archivos y organismos públicos.

### Discusión y resultados

**Marco Legal.** Es sabido que el instituto de la expropiación de bienes por causa de utilidad pública se halla previsto actualmente en el **Art. 17 de la Constitución Nacional Argentina** y regulado en la ley marco nacional N° 21.499 de 1977, derogatoria de las leyes N° 13.264 de 1948, N° 17.484 de 1971, N° 19.973 de 1972 y Art. 10 de la ley N° 14.393 de 1954 .

Así también, las provincias lo han previsto en sus Constituciones Provinciales (Corrientes Art. 23; Chaco Art. 40; Misiones Art. 51; Formosa Art. 47; etc.) y regulado a través de leyes específicas aplicables en sus jurisdicciones (N° 1487/49 y sus Decretos reglamentarios N°1417/52 y 1418/52 para Corrientes; N° 332-A - *antes ley 2289*- para Chaco; IV N° 14 -*antes Decreto Ley N° 1105/79*- para Misiones; N° 113 para Formosa; etc.).

En Corrientes, el régimen original de la ley expropiatoria local data de 1949, habiéndose dictado en 1952 dos decretos reguladores del procedimiento de elección de bienes a expropiar (N°1417/52 y 1418/52) luego de lo cual, se dictaron otras leyes modificatorias del régimen original que retocan temas vinculados a bienes expropiables, avenimiento, formación de un cuerpo pericial tasador, modo de adquisición del dominio por parte del estado y extensión y pago del monto indemnizatorio (leyes N° 1659 de 1952; N° 1816 de 1954; N° 3335 de 1977 y N° 3876 de 1984).

Años más tarde, en 1979, se dictó una ley complementaria (N° 3505) reguladora de las ocupaciones temporarias de bienes por causa de utilidad pública cerrándose así las normas reguladoras de nuestro tema de interés.

**El problema.** Como lo habíamos adelantado, comentaremos acerca de los factores que tornan ineficiente al instituto expropiatorio para dar solución a un problema específico: *la regularización dominal del uso del suelo donde se han establecido asentamientos informales*, sin perjuicio de lo cual, las conclusiones a las que arribaremos podrían extenderse a otros escenarios donde se utiliza la herramienta expropiatoria.

Así, decimos que el estado de la provincia de Corrientes sí ha utilizado -y utiliza- el instituto legal de la expropiación para dar solución al problema mencionado -y también a otros en el área de salud, educación, seguridad y cultura-, pero dicho uso es escaso si se tienen en cuenta la cantidad de asentamientos informales

existentes<sup>1</sup> y el crecimiento de los mismos, arrojando un promedio de dictado de 1(una) ley expropiatoria por año tomando como punto de partida el año 2010<sup>2</sup>.

Sin perjuicio de ello, lo interesante del caso correntino es que dictadas las leyes expropiatorias sobre bienes determinados NO ha podido evitarse la judicialización del procedimiento por motivos atinentes, básicamente, a dos cuestiones: 1)-el monto indemnizatorio ofrecido al propietario expropiado y 2)-el mecanismo de transferencia del dominio del bien hacia la titularidad del estado.

Ambas, y es lo sorprendente del caso, se hallan establecidas y reguladas en la misma ley marco de la provincia, motivo por el cual, podemos afirmar dos cosas: a) que la misma ley prevé los factores que la hacen ineficiente y b) que la necesidad que motivó el uso del mecanismo expropiatorio (dar solución al problema dominal/habitacional u otros) no ha podido satisfacerse aún, o por lo menos, no se cuenta con perspectivas favorables de que se satisfaga en el corto o mediano plazo.

Ahora bien, ¿Por qué se judicializa el monto indemnizatorio ofrecido y por qué se cuestiona el mecanismo de adquisición del dominio del bien expropiado por parte del sujeto expropiante?

Como ya lo dijimos, ambos factores están en la misma ley marco provincial (Art. 12, 18 y 21), respondiendo al primer interrogante que el instituto expropiatorio importa, desde una perspectiva sistémica del régimen de responsabilidad, el padecimiento de un daño producto de un acto lícito del estado, y como todo daño, debe ser indemnizado de manera *integral*, siendo esta última una cualidad obligada de toda indemnización expresamente establecida en el ordenamiento jurídico (Art. 1738/1740 del CCyC).

Aquí debemos pronunciarnos un momento respecto a los Arts. 1764 y 1765 del CCyC y Art. 5 de la ley nacional N° 26.944, en el sentido de que los dos primeros establecen que las disposiciones del régimen de la responsabilidad civil regulados en el código no se aplican a la responsabilidad del Estado de manera directa ni subsidiaria y que la misma se rige por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local según corresponda. A continuación, el Art. 5 de la mencionada ley establece un parámetro indemnizatorio idéntico al de la ley expropiatoria nacional, invitándose a las provincias en el Art. 11 a adherirse al régimen establecido.

Sin profundizar aquí sobre el tema puntual del régimen de responsabilidad del Estado que analizaremos en otra oportunidad, tan solo dejamos dicho que tales normas nos parecen un atropello al derecho de propiedad consagrado en la Constitución Nacional, motivo por el cual, se hará necesaria su declaración cuando así corresponda.

Continuando con nuestro análisis, decimos que la ley Correntina *-al igual que la ley marco nacional y algunas leyes provinciales-* prevé parámetros que parecieran no evacuar la cualidad de integral que debe reunir todo monto indemnizatorio, pues va de suyo que se excluyen los rubros de lucro cesante, pérdida de chance y daño moral.

En tal sentido, cierta doctrina justifica las exclusiones mencionadas argumentando que el régimen indemnizatorio en materia de expropiación importa un régimen distinto al que rige en otro tipo de indemnizaciones, debido a que es regido por el derecho público donde la indemnización no tendría la naturaleza jurídica de un precio o compensación sino de un acto coactivo y unilateral al cual el expropiado debe someterse. En función de ello, se sostiene que al hablar la ley de valores objetivos se halla en juego la justicia distributiva y no la conmutativa, y que dicho valor es algo distinto a la indemnización integral del derecho civil, cuya pauta de restablecimiento de las cosas *al estado anterior* no sería aplicable. Por el contrario, se aplica el valor intersubjetivo, comunitario o social de un bien según las leyes de la economía y no según su valor subjetivo, sentimental o emotivo e individual.

Sin perjuicio de ello, se reconoce que la indemnización debe ser a valor de plaza y al contado, que su monto debe ser real y abonado previamente a la transferencia del dominio al expropiante y más aún cuando se atraviesa una coyuntura con serias fluctuaciones en el mercado y en el signo monetario, que el precio debe ser a valor venal constituyendo ello el *justo precio* que habría tenido en una libre contratación, pudiendo inclusive acrecentarse por su aptitud productiva (Valor potencial) siempre que sea razonable, factible y no

<sup>1</sup> Ver relevamiento de barrios populares disponible en: [www.argentina.gob.ar/barriospopulares/mapa](http://www.argentina.gob.ar/barriospopulares/mapa)

<sup>2</sup> Ver digesto legal de la provincia de Corrientes en: [www.hcdcorrientes.gov.ar](http://www.hcdcorrientes.gov.ar)

constituya una mera fantasía<sup>3</sup>. En armonía con ello, la jurisprudencia ha dicho que la indemnización debe ser justa, lo que ocurre cuando se le restituye integralmente al propietario el mismo valor del que se lo priva, ofreciéndole el equivalente económico que le permita, de ser posible, adquirir otro bien similar al que pierde en virtud del desapoderamiento<sup>4</sup>.

Aun así, observados algunos casos en concreto, el estado siempre tiende a ofrecer un monto muy por debajo del valor que razonablemente un bien podría tener, siendo un punto álgido en los procesos judiciales la cuestión pericial y los parámetros tenidos en cuenta a los fines de determinar el monto ofrecido o aquel determinado dentro de la contienda.

Respecto a nuestro segundo interrogante, es de tener presente que la expropiación, en los términos de la Constitución Nacional, se tiene por operada desde que la sentencia que la declare quede firme, previa la desposesión del bien y el pago de una justa indemnización al sujeto expropiado (Art. 17).

Ese es el circuito correcto que debe seguirse y al cual se adhiere la ley marco nacional N° 21.499 en su Art. 29 2do Párr., luego de regular el procedimiento para el caso de no avenimiento del sujeto expropiado e interpuesta que fuera la acción judicial de expropiación. Explicamos esto brevemente.

Cuando el particular no acepta el monto ofrecido por el sujeto expropiante, este último debe promover una acción judicial tendiente a que el juez declare expropiado el bien, y para ello, como primera medida, luego de interpuesta la demanda debe consignar el monto ofrecido por medio de un depósito. Hecho el depósito, el sujeto expropiante podrá tomar posesión del bien, continuando el proceso hasta el dictado de la sentencia. Si la sentencia declara el bien expropiado y condena al sujeto expropiante a abonar un precio mayor al ofrecido, se descontará del mismo el monto ya depositado y el saldo restante deberá abonarse con ciertas pautas de actualización del valor. Hecho el abono del saldo y quedando la sentencia firme, recién se tiene por operada la transferencia del dominio al sujeto expropiante.

Aunque la norma de la ley marco nacional es clara en la regulación del circuito ello no siempre ha sido así, ya que con anterioridad a la sanción de la ley N° 21.499, el instituto expropiatorio estaba regulado por la ley N° 13.264 de 1948, cuyo Art. 19 establecía: “*Notificado el propietario de la consignación (depósito) declarará el juez transferida la propiedad, sirviendo el auto y sus antecedentes de suficiente título traslativo, el que deberá ser inscripto en el Registro de Propiedad*”.

Esta norma había recibido la tacha de inconstitucional, siendo ello motivo de su derogación y reemplazo por el actual Art. 29, cuyo 2do Párr. dice: “*Se entenderá que la expropiación ha quedado perfeccionada cuando se ha operado la transferencia del dominio al expropiante mediando sentencia firme, toma de posesión y pago de la indemnización*”.

Si recordamos una vez más nuestro segundo interrogante permítasenos transcribir el actual Art. 21 de la ley expropiatoria correntina, que no por casualidad data de 1949 y en este punto ha sido modificada por la ley 1816 de 1954 diciendo: “*Una vez notificada la consignación (depósito) al propietario, declarará el Juez de inmediato, transferida la propiedad, sirviendo el auto y sus antecedentes de suficiente título traslativo de dominio, que deberá ser inscripto en el protocolo respectivo del Registro de la Propiedad, debiendo, asimismo, tomarse razón en la Escribanía de gobierno, Dirección General de Catastro, Dirección General de Rentas y municipio pertinente. A tal efecto, el Juez deberá librar los oficios correspondientes*”.

Es ésta la razón por la cual se cuestiona la constitucionalidad de la norma correntina, que sigue teniendo un modo de adquisición de dominio por parte del sujeto expropiante anacrónico y abandonado, habiendo tenido oportunidad de corregirlo en las reformas posteriores a la ley 1816 de 1954 ocurridas en los años 1977 y 1984.

No habiendo motivos para explayarse en más por el momento, decimos tan solo que los planteos interpuestos y su posterior resolución importan un desgaste de tiempo<sup>5</sup> y recursos<sup>6</sup> (previsible y evitable) que perjudican la concreción de los objetivos por los que se utiliza el instituto expropiatorio.

<sup>3</sup> Véase lo dicho hasta aquí con mayor profundidad en Casas J.A. y Romero Villanueva H. J. (2005) “Expropiación - Ley 21.499 comentada, anotada y concordada con las normas provinciales” - Buenos Aires - ASTREA.

<sup>4</sup> Fallo CSJN 06/10/72, “Dirección Nacional de Vialidad c/Valle de Damonte Magdalena, suc.”, ED, 48-248.

<sup>5</sup> Se han visto causas judiciales de expropiación abiertas que datan de la década el 80’.

<sup>6</sup> Piénsese por un momento en las costas del proceso, los gastos de mantenimiento del sistema judicial, la escases sobreviniente de fondos que suele tener el estado ante necesidades imperiosas que debe satisfacer, etc.

## **Conclusiones**

Arribamos a las siguientes conclusiones:

1-La ley expropiatoria correntina no parece estar armonizada ni con la Constitución Provincial, ni con la ley marco nacional 21.499 (respecto a ella solo en lo referido al mecanismo de adquisición del dominio por parte del estado pues en lo que respecta a la determinación del monto indemnizatorio contiene parámetros idénticos) ni con la Constitución Nacional, todo lo cual es motivo razonable para cuestionarla en la contienda judicial generando una prorroga en paralelo en la concreción de los objetivos para los cuales se utilizó el instituto expropiatorio.

2-Deben modificarse de inmediato los términos de la ley para sanear estos factores de ineficiencia y evitar el efecto antes mencionado.

---

**Filiación institucional:** Francisco Ramón Ramírez Castañeda (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas -UNNE-) integrante del equipo de investigación en el Proyecto titulado “Regularización Dominial en el NEA: Marco Jurídico y Políticas Públicas”, 17G004. 01/01/2018 al 31/12/2021.