

Expropiación Inversa Utilidad Pública Plazo Incierto Indemnización Empresa Derecho De Propiedad

JURISPRUDENCIA

Expropiación inversa. Utilidad pública. Plazo incierto.

Indemnización. Empresa. Derecho de propiedad Se hace lugar a una demanda por expropiación inversa de una empresa que durante doce años estuvo sujeta al carácter de utilidad pública. Ello así, dado que la prolongación de la incertidumbre mediante renovaciones sucesivas de la sujeción a expropiación es directamente destructiva cuando es aplicada a empresas, afectándose gravemente el derecho de propiedad (art. 17, CN), especialmente si se trata de una empresa cuya única razón de ser es la producción.

En la ciudad de La Plata, a 29 de abril de 2015, habiéndose establecido, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 2078, que deberá observarse el siguiente orden de votación: doctores Kogan, Genoud, Pettigiani, de Lázzari, Negri, se reúnen los señores jueces de la Suprema Corte de Justicia en acuerdo ordinario para pronunciar sentencia definitiva en la causa C. 103.176, "Lavadero de Lanús el Triunfo S.A.C.I.F.I. contra Fisco de la Provincia de Buenos Aires. Expropiación inversa".

ANTECEDENTES La Sala III de la Cámara Segunda de Apelación en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial de La Plata revocó la sentencia de primera instancia que había hecho lugar a la demanda por expropiación inversa, rechazándola. El actor interpuso recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley. Dictada la providencia de autos y encontrándose la causa en estado de pronunciar sentencia, la Suprema Corte resolvió plantear y votar la siguiente **CUESTIÓN** ¿Es fundado el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley? **VOTACIÓN** A la cuestión planteada, la señora Jueza doctora Kogan dijo: 1) La sentencia recurrida revocó la de primera instancia, que había hecho lugar a la demanda de expropiación inversa. En consecuencia la rechazó íntegramente, imponiendo las costas a la parte actora. Para fundar esa decisión la Cámara señaló que para que proceda la expropiación inversa no basta con que se haya dictado una ley expropiatoria, sino que deben presentarse algunas de las circunstancias que prevé el art. 41 de la ley 5708 en sus tres incisos: que el expropiante haya tomado la posesión del bien sin el consentimiento del propietario (inc. "a"); que ese consentimiento haya existido, pero que no se haya promovido el juicio de expropiación en los plazos que indica la norma (inc. "b"); o "Cuando la autoridad provincial o municipal turbe o restrinja, por acción u omisión, los derechos del propietario" (inc. "c"). 2) Dado que en el proceso se ha alegado esta última situación, procedió la alzada a examinar los hechos que eventualmente podrían configurarla. Descartó en primer lugar que el mero dictado de la ley pudiera erigirse como hecho de perturbación, pues de otro modo se pasarían por alto los demás requisitos antes enumerados (fs. 857 vta.). Lo mismo afirmó de la anotación preventiva de expropiación en el registro de la propiedad, pues ella no impedía ejercer actos de disposición o administración. Aclaró la Cámara que la expropiación incluía tanto el inmueble como sus instalaciones y máquinas, y hasta la marca comercial (fs. 859 vta.). A continuación señaló que si bien la ley expropiatoria se había dictado, el poder administrador no había ejercido la facultad de concretarla (fs. 857 vta.). Como hecho de turbación -recordó la alzada- la actora denunció que algunos trabajadores de la firma, junto con terceros, procedieron a apropiarse de su inmueble, de las instalaciones industriales en él establecidas, e incluso de mercadería de propiedad de terceros, lo que produjo una severa falta de confianza de los clientes (fs. 858 y vta.). Sin embargo, a juicio de la Cámara esta apropiación pudo contrarrestarse con una acción de recupero, sin que el mero dictado de la ley expropiatoria pudiera paralizarla. En tal sentido, apuntó que si bien esa ley ya disponía expresamente que la expropiación tenía como finalidad entregar la propiedad a los trabajadores que habían tomado el establecimiento, lógicamente esa entrega iba a realizarse luego de haber sido pagada la debida indemnización, y no legitimaba en modo alguno la acción previa de los trabajadores (fs. 859). 3) Sobre estas bases, concluyó la Cámara que no se demostró en autos que los intentos de los dueños de recuperar su propiedad hubieran sido frustrados por la ley expropiatoria, "lo que solamente puede sostenerse a partir de alguna resolución que así lo hubiere dispuesto" (fs. 859). 4) Señaló que hubo una primera ley expropiatoria 12.923, que no fue ejecutada por el poder administrador, venciendo en agosto de 2004 el plazo que preveía el art. 47 de la ley 5708 para tener por abandonada la expropiación. Dos meses más tarde, sin embargo, se dictó una nueva ley con la misma finalidad, en la que se extendió a tres años más el mencionado plazo. Esta extensión era legítima, entendió la Cámara, pues la admite el art. 47 antes citado. Al contrario de lo sostenido por el señor juez de primera instancia, la alzada afirmó que estas leyes no habían impedido a los dueños enajenar su empresa. Agregó que si bien la ley formal que autoriza al poder administrador a expropiar implica -en alguna medida- un estorbo al derecho de propiedad, eso no tiene entidad suficiente para permitir que el dueño promueva una acción sin que se den los requisitos rígidos y objetivos previstos por la ley (fs. 860). 5) Ingresó luego la sentencia a considerar una particularidad del caso. La empresa expropiada se presentó en concurso preventivo, y la propuesta que fue en él homologada previó que las deudas de la empresa se pagarían con la indemnización expropiatoria. Que este acuerdo se frustre por no ejercer el poder administrador la

facultad que le otorga la ley -razonó la Cámara- no puede ser adjudicado a la responsabilidad de ese poder, pues ni al momento de hacerse la propuesta (ni luego) hubo hecho alguno que indicara que la facultad concretamente se ejercitaría. Los términos del acuerdo habían dependido, entonces, enteramente de la decisión y voluntad de la empresa concursada (fs. 861). 6) Finalmente, la Cámara descartó que la falta de coordinación o discrepancia entre los poderes Legislativo y Ejecutivo provinciales (que había sido apuntada en la sentencia apelada) tuviera alguna consecuencia jurídica en el caso. Si bien la facultad de declarar la utilidad pública corresponde exclusivamente al Poder Legislativo, la de concretar la expropiación pertenece al poder administrador, quien decide cuándo habrá de ejercerla, o si acaso habrá de abandonarla (fs. 862 vta.). A consecuencia de lo anterior, se rechazó la demanda. 7) La sociedad accionante critica la decisión antes resumida, señalando que viola su derecho de propiedad, garantizado tanto por la Constitución nacional (art. 17), como por la de esta Provincia (art. 10). Luego de hacer referencias generales a las bases constitucionales de la expropiación, afirma la parte que su caso resulta muy similar al resuelto por la Corte Suprema de la Nación en el caso "Cía. Azucarera Tucumana SA. c/ Estado Nacional s/ expropiación indirecta" (Fallos: 312:1725). Por mayoría, el alto Tribunal revocó una sentencia que -apunta la parte- había rechazado la expropiación con argumentos muy similares a los esgrimidos por la Cámara en este caso. Señaló la Corte que los actos de turbación del derecho de dominio no comprenden solamente la pérdida de la posesión, sino también aquellos supuestos en los que existen restricciones, limitaciones o menoscabos esenciales al derecho de propiedad (ver recurso: fs. 873 y vta.). Procurando demostrar la similitud con su caso, recuerda la actora que la Corte sostuvo que si el "complejo fáctico-normativo, es apreciado en su real significación, más allá de rígidos conceptualismos que, lejos de facilitar, dificultan la aprehensión de su sustancial sentido, no puede sino concluirse en que el objetivo perseguido y concretado por el Estado Nacional fue el de transferir a C.O.N.A.S.A. [una empresa estatal] la inmediata explotación de los ingenios y destilerías (...) explotación que sin solución de continuidad se prolongó durante largos años". Transcribe entonces el recurrente: "Si la concretada explotación por C.O.N.A.S.A. de las plantas azucareras fue el eje que determinó la acción estatal, poco justificado resultaría detenerse -con una óptica limitadamente formalista- en si la Cía. Azucarera Tucumana conservó o no la posesión, o si C.O.N.A.S.A. tuvo algo más que la tenencia" (fs. 874). 8) Siempre refiriéndose al fallo en el que apoya su intento revisor, recuerda la parte que la Corte federal señaló que "no puede admitirse que el Estado modifique deslealmente los encuadramientos formales de una realidad que permanece idéntica -en el caso, la explotación de los activos por C.O.N.A.S.A.- con el único efecto de soslayar las necesarias consecuencias que esta última impone" (fs. 875). 9) Cita además el recurrente el voto del doctor Roncoroni en los Ac. 81.734 y Ac. 81.744 de esta Corte, en los que se afirmó que el Estado, al dictar la ley expropiatoria impidió que los dueños ejercieran su dominio reivindicando el inmueble ocupado por terceros. A continuación, afirma que los trabajadores que se han apropiado de la empresa podrían repeler una eventual reivindicación, pues su situación legal es similar a la de poseedores de buena fe mediante boleto de compraventa, prevista en el art. 2355 del Código Civil (fs. 880). Así como el poseedor exboleto, los ocupantes sólo podrían ser atacados mediante acciones personales. También está cerrada la vía penal, pues -entiende la parte- la apropiación del inmueble se produjo en ausencia del propietario (aclaremos que se trata de una sociedad anónima), lo que sumado a la ley expropiatoria "suprime la antijuridicidad de la conducta" (fs. 881). 10) Cita a continuación un precedente de esta Corte en el que se resolvió que el curso de los intereses debe correr desde que se inscribió en el Registro de la Propiedad Inmueble una interdicción de venta (Ac. 43.794, sent. del 8-V-1990). Se agravia asimismo por el monto de la indemnización fijada. Finalmente, requiere que las costas se impongan a su contraria, por cuanto el proceso no se circunscribió a la determinación de esa cantidad, sino que comprendió la procedencia misma de la expropiación inversa. De triunfar la postura de la recurrente, el Fisco habría sido vencido (art. 68 del C.P.C.C.). 11) Adelanto que a mi juicio el recurrente tiene razón. Aunque algunos de sus argumentos accesorios no puedan compartirse, acierta en el punto esencial, que es la afectación de su derecho de propiedad (art. 17 de la Const. nac.). El Estado provincial ha dictado cuatro leyes sucesivas de idéntico contenido: todas declarando a la firma accionante sujeta a expropiación, todas abarcando tanto el predio como las máquinas y hasta la marca comercial. Las cuatro leyes repitieron la aclaración de que el destino de la expropiación era entregarla a la cooperativa de trabajadores que se apropió del establecimiento. He dicho que las leyes son cuatro, pues si bien la parte menciona dos (12.923 y 13.293), al vencer -ya en juicio- el plazo de esta última, se dictó la ley 13.761, que estableció una nueva prórroga. A su vencimiento, se dictó la ley 14.168 declarando, una vez más, la expropiación de la fábrica. 12) El recurrente alega que su propiedad no puede venderse en vista de la anotación en el Registro de la Propiedad Inmueble. La Cámara lo ha negado, y por ello rechaza que exista turbación alguna al ejercicio del derecho de propiedad. Ambos tienen, en cierta medida, razón. La respuesta a esta cuestión está en el art. 15 de la ley 5708: "No se considerarán válidos respecto al expropiante, los contratos celebrados por el expropiado con posterioridad al acto que declaró afectado el bien, y que impliquen la constitución de algún derecho sobre el mismo o a su respecto". De este modo, si bien la empresa sujeta a expropiación puede en teoría venderse, la transferencia será inoponible al Estado. Más allá de lo teóricamente posible, debo señalar que si ya es difícil que alguien compre un terreno o vivienda sujeto a expropiación, es prácticamente imposible que se

pueda vender una empresa (su marca, etc.) en esas condiciones. La mera especulación de obtener un mayor valor cuando se concrete la expropiación está descartada, pues su titularidad es inoponible al Fisco (art. 15 citado), e incluso si lo fuera, bien sabemos que la ley 5708 tiene una disposición expresa para evitar esa posible fuente de ganancia: "El valor de los bienes debe regularse por el que hubieren tenido si no hubiesen sido declarados de utilidad pública, o la obra no se hubiera ejecutado o autorizado" (art. 9).

Comentando el texto similar de la ley nacional 21.499, dos autores concluyen que la anotación pone al bien fuera del comercio, en los términos del art. 953 del Código Civil (Casas y Romero Villanueva: "Expropiación", ed. Astrea 2005, p. 82). Aún cuando no se concuerde con tal interpretación, lo cierto es que la transferencia es inoponible al Estado. 13) Admitamos por un momento, sin embargo, que es teóricamente posible que alguien decida comprar una casa para usarla sin saber cuánto podrá permanecer en ella, sin poder recuperar las mejoras que le haga (art. 13), y sin tener derecho oponible al Fisco (art. 15). La situación es mucho peor cuando lo expropiado no se limita a un predio o edificio, sino a una empresa. Habría que pensar en alguien que desea adquirir una empresa sin poderle hacerle mejoras, es decir, transformaciones que la hagan más productiva, o que al hacerlas sabe que luego habrá de perderlas sin compensación. Eso es directamente contrario al espíritu de empresa, y descarta cualquier inversión. La prolongación de la incertidumbre mediante renovaciones sucesivas de la sujeción a expropiación ya es dañosa cuando se piensa en meros inmuebles. Aplicada a empresas es directamente destructiva. 14) Me apresuro a decir que para dar la razón al recurrente en este su argumento principal, no es necesario compartir los demás que él expone. Así, sostiene el recurrente la idea de que la apropiación de una fábrica no constituye delito pues se hizo en "ausencia" de su dueño, que -aclaremos- es una sociedad anónima. Asimismo, ensaya la teoría de que los ocupantes de la fábrica serían asimilables a poseedores por boleto de compraventa, y que en tal condición podrían repeler la acción de reivindicación. No es necesario ingresar a examinar estas cuestiones, que nos apartarían del punto fundamental que determina la solución del caso: la afectación -indefinida en el tiempo- del derecho del propietario, sin indemnización previa (art. 17 de la Const. nac.). 15) Incluso si la reivindicación triunfara, o si la acción penal tuviera éxito (recordemos que la denuncia hecha ante la apropiación fue archivada por el Fiscal: fs. 607), lo que la sociedad recuperaría es una fábrica que no puede vender, y en la que no puede hacer inversiones. Y lo reitero: algo sobre lo que no se puede invertir no es una empresa; podrá ser un inmueble, pero ya no una empresa. 16) Se dirá que el art. 13 admite que se indemnizen las mejoras impostergables. Ahora bien, la determinación de lo que entra en esa categoría corresponderá al juez, y rápidamente se entiende que un concepto tan limitado (y de contenido incierto) no permite dirigir cabalmente un establecimiento industrial. ¿Qué empresa puede funcionar si se le permite sólo hacer las mejoras indispensables y -para peor- cuando la determinación de lo que entra en esa categoría puede ser luego rechazada en juicio?. El art. 13 parece autorizar el pago de mejoras hechas fuera del año en el que se dispuso la expropiación. Ahora bien, cuando se tienen cuatro leyes sucesivas de expropiación, las mejoras o inversiones deberían adaptarse a los tiempos de la actividad legislativa, y no al de la producción a la que se dedica el establecimiento industrial. Insisto, una empresa sujeta a esas condiciones es un objeto muerto. 17) Con lo anterior no estoy sugiriendo una decisión basada en un realismo jurídico que olvide el contenido concreto de las normas aplicables. Obsérvese que la propia ley de expropiaciones es realista, como lo demandaba la Corte Suprema de la Nación al resolver el caso que extensamente cita la parte (Fallos: 312:1725). En efecto, el régimen general de las expropiaciones, la ley 5708, contiene un artículo que, de haberse cumplido cabalmente, hubiera evitado la grave afectación del derecho de propiedad que antes he descrito. El art. 47 establece que "Se considerará abandonada la expropiación, salvo disposición expresa de la ley especial, si el expropiante no promueve el juicio dentro de los dos años de la ley que lo autorice, cuando se trate de llevarla a cabo sobre bienes individualmente determinados, de cinco años cuando se trate de bienes comprendidos dentro de una zona determinada, y de diez años cuando se trate de bienes comprendidos en una enumeración genérica, cuya adquisición por el sujeto expropiante pueda postergarse hasta que el propietario modifique, o intente modificar las condiciones físicas del bien". 18) Los plazos previstos tratan de establecer un equilibrio realista entre los derechos del propietario y las necesidades prácticas del Estado. Ahora bien, la empresa sujeta a expropiación en este juicio encuadra en la primera categoría: es un bien individualizado, no uno expropiado por estar comprendido en una zona, ni su adquisición se postergó en espera de que el propietario modifique o intente modificar sus condiciones físicas. 19) El art. 47 antes citado dice que los plazos pueden ser dejados de lado por la ley especial. Para ser precisos, la primera de las leyes que dispusieron la expropiación de la empresa de autos tenía un plazo idéntico al previsto en la ley general de expropiaciones: dos años. Sin embargo, antes de que venciera se lo prorrogó, y cuando venció la prórroga, se lo prorrogó de nuevo. Al vencer la última de las prórrogas se sancionó una nueva ley expropiatoria 14.168, que en su art. 7 estableció el plazo de cinco años a los efectos del art. 47 de la ley 5708. ¿Es esto posible?. Si bien es anómalo (y aumenta la falta de certeza jurídica), puede admitirse que se diga primero, en la propia ley especial, que el abandono se operará en cierto plazo, y que luego se diga que es otro. Sin embargo ¿puede usarse ese recurso para llevar el plazo al doble, y luego al triple, o más allá, a voluntad del legislador?. Esto es justamente lo que tenemos que resolver en este juicio. Mi respuesta es que esto no es admisible, que esa voluntad tiene un límite en la Constitución, pues de otro modo se sujeta al derecho de

propiedad (art. 17 de la Constitución nacional) a una afectación grave, indefinida en el tiempo, y sin la indemnización previa que el art. citado ordena. El instituto del abandono y sus plazos no son accesorios prescindibles dentro del régimen legal de la expropiación. Señala Canasi que el instituto del abandono atiende al mismo problema que la expropiación inversa ("Tratado de la Expropiación Pública"; ed. Sociedad Anónima Editora e Impresora Buenos Aires; año 1967; T. II; p. 723). De esta forma, concluyo por mi parte, cuando el primero falla, cuando el abandono carece de plazos ciertos, o cuando se prolonga excesivamente, el remedio es la expropiación inversa. 20) Como agravante, debo apuntar que las leyes que prorrogaron la afectación, extendiendo el plazo de abandono, no contienen ninguna previsión distinta a la de la ley originaria: nada que brinde alguna seguridad en la forma de afectación de recursos para el pago de indemnización a los dueños, o cualquier otro mecanismo o disposición que -luego de vencido el plazo originario-indique al menos que hay una intención cierta de llevar a cabo la expropiación. Dos de estas leyes se dictaron cuando el proceso ya estaba en trámite. La demanda se promovió el 21 de octubre de 2003 (fs. 97 vta.); la ley 13.293 se promulgó el 10 de enero de 2005; la ley 13.761 el 3 de diciembre de 2007 y la ley 14.168 se publicó en el Boletín Oficial el 22 de septiembre de 2010. Años después de haber afectado la empresa a expropiación, y ya avanzado el proceso, el expropiante se limita a reiterar tres veces su voluntad, y estima innecesario brindar alguna precisión acerca de cuándo piensa concretarla, o al menos dar certeza de que piensa hacerlo. Dado que es posible que se alegue que los doce años de afectación a expropiación hasta ahora dispuestos no son "irrazonables", y como esta palabra es una de los más elásticas del derecho, debo reiterar que estamos considerando la afectación del derecho de propiedad sobre una empresa: un establecimiento cuya sola razón de ser es la producción. Doce años sin saber qué inversiones pueden hacerse, sin que la propiedad pueda servir como garantía, sin que se sepa cuándo habrá que dejar todo, acaban con cualquier empresa. 21) Si lo que digo es compartido, deberá revocarse la sentencia recurrida, acogerse la demanda por expropiación inversa, y remitirse la causa a la anterior instancia, a los efectos de fijar la indemnización correspondiente. Costas al Fisco vencido (art. 68 del Voto por la afirmativa. A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Genoud dijo: Adhiero al voto de la doctora Kogan, sin perjuicio de lo cual quiero destacar que en el antecedente de este Tribunal adscribí al criterio según el cual la anotación preventiva, si bien afecta la disponibilidad del bien, no impide al expropiado, mientras se encuentre en posesión de la cosa, realizar actos posesorios: habitar en ella, cosechar los frutos para consumirlos o venderlos, percibir las rentas y disponer de ellas, etc. Por tanto, la anotación preventiva, no significa desposesión, ni puede asimilarse a ella (C. 83.282, sent. del 8-III-2007). En el caso que en particular nos ocupa considero que se hallan reunidas las condiciones para dar por operado el presupuesto exigido por el inc. "c" del art. 41 de la ley 5708, pues atento a las constancias habidas en autos (las mismas leyes 12.923 y 13.293, que declaran de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles propiedad de la empresa "Lavadero de Lanás El Triunfo S.A.C.I.F.I.", para ser adjudicados en propiedad y a título oneroso por venta directa a una cooperativa que se identifica, con más las piezas obrantes a fs. 127, 146 y 607; entre otras), entiendo que en gran parte la autoridad pública ha, cuanto menos, coadyuvado para que el dueño de los referidos bienes haya padecido la turbación y restricción en sus legítimos derechos. Ello pues, legitimando a la cooperativa beneficiaria de la expropiación determinada por el legislativo, condicionó las ulteriores acciones del titular del bien sujeto a la medida. Para más, el art. 3 de la ley 12.923 dispuso que el incumplimiento del cargo impuesto a la Cooperativa en el art. 2, determinaría la revocatoria de la adjudicación y la reversión del dominio a favor de Estado provincial (véase que no se habla de la restitución a su antiguo propietario pues se considera, obviamente, operada la expropiación): disposición reiterada en las sucesivas leyes 13.293 y 14.168. Y tampoco puede soslayarse que el art. 7 de la ley 14.168 amplía el plazo de abandono de 2 años previsto en la ley 5708 a 5 años, asumiendo el Fisco -nuevamente- una activa participación en la suerte y destino de la empresa otrora propiedad del demandante. Por ello, no es sólo la anotación en el registro lo que permite definir la dirección de este voto, sino que, más allá de ello (que, reitero, por sí solo no alcanza para viabilizar una acción como la pretendida por el actor), en autos se advierten circunstancias tales que permiten dar por ciertos, efectivamente, aquellos actos que directamente han venido a restringir los derechos del dueño, habilitándose de este modo la vía deducida por cumplimiento del recaudo previsto en el inc. "c" del art. 41 de la ley de expropiaciones. Reiterando mi adhesión al voto de la doctora Kogan, doy el propio también por la afirmativa. A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Pettigiani dijo: I. Me permito disentir con la opinión vertida por los estimados colegas que me preceden en la votación, pues considero que el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto por la parte accionante no deviene fundado. En efecto, reiterando conceptos vertidos por esta Corte con anterioridad, cabe señalar que son requisitos de procedencia de la acción expropiatoria inversa: a) la declaración de utilidad pública; b) el desapoderamiento o vulneración definitiva del derecho de propiedad; c) la inobservancia de los procedimientos expropiatorios regulares; y d) la ausencia de consentimiento por parte del titular del dominio (conf. Ac. 67.773, sent. del 21-III-2001; Ac. 81.916, sent. del 28-V-2003; entre otras). El instituto expropiatorio, para el supuesto de expropiación inversa, sólo invierte el rol procesal de las partes -ante determinadas hipótesis establecidas taxativamente por la ley- con la finalidad de coadyuvar al cumplimiento de la voluntad legislativa removiendo todos los obstáculos que lesionan en mayor o menor grado el derecho de propiedad del particular, que si bien

la promueve, no asume el papel de expropiante, ni la facultad de determinar la necesidad y oportunidad de las expropiaciones queda en sus manos (Corte Suprema de Justicia de Santa Fe, in re "Pugnalin y Castagnino, Alberto Ario Francisco c. Dirección Provincial de Vialidad s. Expropiación inversa"; sent. del 3-VI-1987; Abeledo Perrot 18/13.779). Así, una vez declarada la utilidad pública, como sucede en autos, el propietario solo puede promover el juicio de expropiación en los siguientes casos: a) cuando el expropiante haya tomado posesión del bien sin el consentimiento del propietario; b) cuando la posesión haya sido tomada con consentimiento del propietario y el juicio de expropiación no hubiera sido promovido en el plazo fijado de común acuerdo o dentro de los seis (6) meses siguientes a la toma de posesión a falta de convenio (el dec. ley 2480/1963 establece que la posesión a la que se refiere comprende la que el Fisco tenga de hecho o mediante decisión judicial) y c) cuando la autoridad provincial o municipal turbe o restrinja, por acción u omisión, los derechos del propietario (art. 41, ley 5708). Pues bien, el accionante ha venido sosteniendo que la autoridad provincial ha efectuado acciones turbadoras de su derecho de propiedad sobre los bienes que comprenden su patrimonio, consistentes tanto (i) en la inscripción registral de la ley 12.923 por la que el Poder Legislativo provincial dispusiera declarar de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles, maquinarias y marcas de la empresa, así como (ii) en la apropiación de las instalaciones de la firma por parte de los miembros (trabajadores) de la cooperativa de trabajo que sería adjudicataria de los bienes expropiados, conforme había sido dispuesto en el mencionado acto legislativo (fs. 84 vta./88, 136/230; arts. 10 y 2, ley 12.923); situación que se prolongó durante el curso de las presentes actuaciones merced a la sanción de la ley 13.293 y posteriormente de las leyes 13.761 y 14.168 (fs. 621/622). En el tema que específicamente nos concierne sabido es que debe existir un menoscabo jurídico en el derecho de propiedad del particular para que se abra paso la vía de la expropiación inversa. Esta restricción o turbación de los derechos del propietario constituye un requisito indispensable para la procedencia de la acción. Sin embargo, si bien es cierto que los actos de turbación al derecho de dominio que son considerados en los juicios expropiatorios no comprenden solamente los casos de pérdida de la posesión strictu sensu, sino que abarcan también aquellos supuestos en los que -sin darse esta última- existen, sin embargo, restricciones, limitaciones o menoscabos esenciales al derecho de propiedad del titular (C.S.J.N., Fallos: 266:34; 312:1734 y sus citas), no es posible adjudicar dicho carácter a aquellos sucesos invocados por la parte accionante como cercenadores de su derecho de propiedad (arts. 1, 3, 5, 41, 43, 47, ley 5708; 384, C.P.C.C.). 1. En efecto, por un lado, en cuanto respecta a la anotación preventiva de las sucesivas leyes mencionadas en el asiento concerniente al inmueble objeto de expropiación (no existe constancia de anotaciones similares en los registros predial -respecto de las maquinarias- y/o marcario), ésta no pudo alcanzar entidad suficiente para privar al titular la posibilidad de ejercer sobre su bien efectivos actos de uso y goce. Cierto es que el art. 15 de la ley 5708 establece que no se considerarán válidos respecto al expropiante los contratos celebrados por el expropiado con posterioridad al acto que declaró afectado el bien, y que impliquen la constitución de algún derecho sobre el mismo a su respecto, mas dicha norma no resulta susceptible de afectar la explotación (Administración) del negocio por sus propios propietarios, ni éstos han acreditado en autos la frustración de algún negocio de venta de la empresa en marcha o de sus activos registrales (arg. art. 375 y concs., C.P.C.C.). Por lo demás, las mejoras que se hubieran realizado a los bienes objeto de expropiación, si hubiesen sido efectuadas después del año de dispuesta la expropiación por ley, serían objeto de indemnización (arg. art. 13, ley 5708, a contrario sensu), la que habría de fijarse en todo caso conforme a los valores de los bienes expropiados a la época del desapoderamiento que ejerciera de hecho o derecho el Fisco (art. 8, ley 5708), mientras que pertenecerían a su titular los frutos civiles, naturales o industriales de los bienes involucrados que éste percibiera entre la época de la sanción de la ley y la efectiva desposesión estatal (arg. arts. 2330, 2424, 2425, 2426, 2511, 2515, 2520, 2524 inc. 5, 2587 y concs., Cód. Civ.). Así, la sanción de las mencionadas leyes expropiatorias y su anotación registral no sólo impide observar allí un acto de desposesión en los términos de la Ley de Expropiaciones de la Provincia (conf. C. 83.282, sent. del 8-III-2007), sino que tampoco resultan susceptibles -por sí mismas- de autorizar al propietario a promover acción expropiatoria inversa en los términos del art. 41 inc. "c" de la ley 5708 (conf. Ac. 9720, sent. del 19-IV-1966, "Acuerdos y Sentencias", 1966-I-575/579). Concuero con el tribunal a quo en que la mera anotación preventiva de expropiación en el asiento dominial del bien expropiado no importa un menoscabo a los propietarios que habilite la vía de la expropiación inversa pues al lado de la exclusiva atribución legislativa de declarar la utilidad pública de los bienes susceptibles de ser expropiados se erige la facultad del poder administrador de concretar efectivamente la expropiación, según la oportunidad o conveniencia de dicha medida, sin que pueda aceptarse su condicionamiento por interés privado en la toma de dicha decisión o en el ejercicio de dicha prerrogativa, la que claramente puede ser abandonada o desistida (conf. Ac. 9720, cit.; arts. 5, 41, 43, 47 y concs., ley 5708). Es que la manifestación de voluntad expropiatoria estatal debe entenderse compleja: inicialmente es el Poder Legislativo quien debe declarar la utilidad pública o causa de interés general en la expropiación de los bienes que identifique (conf. Ac. 81.916, sent. del 28-V-2003), mas ella sola no basta para tener por operada la misma, sino que se requiere que el poder administrador ejecute dicha comisión, pudiendo abstenerse de ello, abandonándola o desistiéndola. Lo contrario importaría reconocer una obligación a cargo del Poder Ejecutivo provincial para que concrete todas aquellas decisiones expropiatorias que

fueran adoptadas por el legislativo (aún las insistidas por efecto de las observaciones que hubieren recaído sobre el pertinente proyecto de ley, arg. arts. 108, 110, 111, Const. prov.), conclusión reñida con los términos de la propia ley marco local vigente en la materia (arg. arts. 5, 41, 43, 47 y concs., ley 5708). Tampoco puede observarse la pretendida similitud del presente caso con aquel otro fallado por el Tribunal cimero nacional en autos "Cía. Azucarera Tucumana S. A. c/ Estado Nacional s/ Expropiación Indirecta", de fecha 21 de septiembre de 1989, Fallos: 312:1734, pues en aquella ocasión el Estado había designado interventor de la sociedad sujeta a expropiación y éste asumido funciones en la misma, aún cuando debía entenderse que sus accionistas y directores mantenían sus títulos y/o cargos, importando ello un accionar positivo del poder administrador claramente constitutivo de una restricción a los derechos de los propietarios del ente, que en autos no se ha efectivizado. En efecto, es posible observar de las constancias de la causa que a pesar de la insistencia legislativa en mantener vigente la situación expropiatoria de la firma accionante, hoy concursada (sosteniendo incluso que la empresa "Lavadero de Lanás El Triunfo S.A.C.I.F.I." había sido abandonada por sus propietarios luego de despedir a todos sus dependientes -conf. fundamentos del proyecto de ley finalmente sancionado bajo el número 13.761-), ya frente a la promulgación de la ley 12.923 (la primera de ellas) la autoridad administrativa se manifestó imposibilitada de concretar la mentada expropiación por carencia de fondos a los fines de abonar su eventual indemnización, atento a la vigencia de la situación de emergencia administrativa, económica y financiera provincial declarada por leyes 12.737, 12.774, 12.836 y los compromisos asumidos con el Gobierno nacional tendientes a la reducción de los niveles de déficit, previéndose su abandono (fs. 226/229). Esta situación no puede considerarse alterada por la sanción de la ley 13.828 y su decreto reglamentario, a través de los cuales se creó el fondo Especial de Recuperación de Fábricas de la Provincia de Buenos Aires, toda vez que habrá de ser en el ámbito de las actuaciones administrativas que eventualmente se sigan en dicho marco, en todo caso, donde habrá de discernirse la elegibilidad de la cooperativa de trabajo de marras para alcanzar sus beneficios, y a partir de allí, la autoridad administrativa, adoptar la decisión de avanzar en la consecuente expropiación, sin que quepa a este Poder Judicial alterar los procedimientos establecidos a tal fin (arts. 7, ley 13.828; 4, 5 y ss., decreto 833/2012; 1, 5, 28, 31, 116, 117 y concs., Const. nacional; 1, 3, 11, 160, 161 y concs., Const. prov.).

2. Por otro lado, tampoco es posible atribuir una desposesión o turbación en el uso y goce de la propiedad, en nombre del Estado provincial, a la toma y ocupación que los empleados de la empresa hicieran de sus bienes y efectos, pues a los fines de aplicación del art. 41 inc. "c" de la ley 5708, resulta necesario que los actos de turbación hayan sido efectuados por la autoridad provincial o por la municipal (análogamente, C. 94.361, sent. del 3-XII-2008), y ello no puede observarse cuando la ocupación de la planta y sus instalaciones fue efectuada por los miembros de la cooperativa de trabajo, empleados de la accionante (en sentido análogo, Ac. 84.716, sent. del 28-IX-2005; Ac. 83.651, sent. del 8-II-2006; C. 93.459, sent. del 17-IX-2008). Repárese en que si bien en las leyes en cuestión se había determinado que los inmuebles, maquinarias e instalaciones sujetos a expropiación serían adjudicados a la Cooperativa de Trabajo Lavalán Limitada, con domicilio en la ciudad de Gerli, partido de Avellaneda, con cargo de ser los mismos destinados a la consecución de sus fines cooperativos, también se disponía que dicha transmisión se haría en propiedad y a título oneroso por venta directa (art. 2, ley 12.923). De esta forma, la entrega de los bienes expropiados recién se produciría una vez definidos los términos de la operación de venta mencionada, sin que en modo alguno pudiera considerarse que la norma habilitaba una toma inmediata de posesión por parte de los futuros beneficiarios -con cargo- de tales bienes (art. 384 y concs., C.P.C.C.). Así, operada la desposesión de las instalaciones de la accionante por terceros, todo avance arbitrario encontraba respuesta en las vías ordinarias (acciones reales, interdictos, daños, etc.), de manera análoga a lo que habría ocurrido frente a una ocupación estatal sin una previa ley expropiatoria (Ac. 38.142, sent. del 8-III-1988; Ac. 67.773, sent. del 21-III-2001; Ac. 81.916, sent. del 28-V-2003; Ac. 94.422, sent. del 10-V-2006), en tanto -aún luego de la sanción legislativa- los bienes sujetos a expropiación continuaban perteneciendo a una empresa en marcha, de propiedad privada (arg. arts. 1, 2, 163 y ss., ley 19.550; arts. 5, 8, 41, 43, 47 y concs., ley 5708).

II. Habida cuenta de lo expuesto, las resultas del proceso demuestran que con la mera anotación registral de las leyes que declaran su utilidad pública no puede reconocerse ni desposesión, ni afectación en cualquier grado del derecho a la posesión, uso o goce de los bienes sujetos a expropiación, en tanto tampoco ha mediado acto material alguno por parte del poder administrador en relación a tales bienes y susceptible de restringir dicho señorío a sus propietarios. Luego, se advierte que no han existido ni se encuentran debidamente acreditados en el sub lite, actos de turbación al derecho de propiedad del accionante que vuelvan procedente la acción impetrada. Consecuentemente, corresponde confirmar el decisorio objeto de recurso. Voto por la negativa. Costas a la vencida (art. 289, C.P.C.C.).

A la cuestión planteada, el señor Juez doctor de Lázari dijo: Adhiero al voto del doctor Genoud. Si bien he sostenido que la mera anotación marginal preventiva anoticiando la intención expropiatoria estatal no altera de modo suficiente la posesión del bien como para que pueda entenderse que se afectarán sustancialmente las notas distintivas de la posesión del bien (C. 83.282, sent. del 8-III-2007), en este caso, por las particularidades detalladas en el voto al que adhiero, considero que están dadas las condiciones para dar por cumplido el presupuesto exigido en el inc. "c" del art. 41 de la ley 5708. A ello agregó que no sólo por la ley 12.923 que declara la utilidad

pública y sujeta a expropiación la fábrica, y la prórroga de su vigencia mediante las leyes 13.293 y 13.761 y la posterior 14.168 que amplía el plazo para estimar abandonada la expropiación dispuesta en la primera, sino también a partir de la mención sobre la existencia actual del Fondo de Recuperación de Fábricas de la Provincia de Buenos Aires donde se prevé la afectación de recursos para este tipo de procesos (conf. ley 13.828/2008 y el dec. regl. 833/2012), que ha sido citada en los fundamentos de la última ley, se trasluce una política activa del Poder Legislativo y Ejecutivo que permite dar por concretada la voluntad expropiatoria. En efecto, de los fundamentos de este plexo normativo se observa una continuidad en el interés del Estado en mantener la fuente de trabajo como argumento que legitima la declaración de utilidad pública, a la vez, al incorporar la creación del Fondo de Recuperación de Fábricas se resalta un protagonismo estatal en la esfera económica, con facilidades de pago a las cooperativas para apoyar la compra definitiva de las unidades expropiadas, que no deja margen de duda de que la autoridad pública ha avanzado en afectar los derechos que otorga el ser poseedor del bien. Voto por la afirmativa. A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Negri dijo: 1. Las leyes 12.923 (B.O., 23-VIII-2002), 13.293 (B.O., 24-I-2005), 13.761 (B.O., 19-XII-2007) que prorrogó la citada con antelación y 14.168 (B.O., 22-IX-2010) han declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación el inmueble propiedad de la actora, como así también las maquinarias e instalaciones que se encuentran dentro del mismo. 2. Observo que le asiste razón al recurrente en cuanto a que existe un menoscabo jurídico en el derecho de propiedad de la accionante, que abre paso la vía de la expropiación inversa. En el presente caso se encuentra configurado el presupuesto exigido por el inc. "c" del art. 41 de la ley 5708, toda vez que el Estado provincial desposeyó a la sociedad recurrente, desde la fecha de publicación de la ley 12.923 (que declaró la utilidad pública y sujetó a expropiación sus bienes), en tanto dicha norma y las que le sucedieron impidieron el pleno ejercicio de los derechos correspondientes a su dominio (conf. C. 89.735, sent. del 22-XII-2008; C. 101.417, sent. del 18-VI-2014). 3. En consecuencia coincido con los doctores Kogan y Genoud en que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley deducido. Costas al Fisco vencido (art. 68, C.P.C.C.). Voto por la afirmativa. Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente SENTENCIA Por lo expuesto en el acuerdo que antecede, por mayoría, se hace lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto; se revoca la sentencia recurrida, y se hace lugar a la demanda por expropiación inversa, debiendo remitirse la causa a la anterior instancia a los efectos de fijar la indemnización correspondiente. Costas al Fisco vencido (arts. 68 y 289 del C.P.C.C.). Regístrese y notifíquese. HECTOR NEGRI LUIS ESTEBAN GENOUD HILDA KOGAN EDUARDO JULIO PETTIGIANI EDUARDO NESTOR DE LAZZARI CARLOS E. CAMPS Secretario

Correlaciones Sociedad General de Conservas Alimenticias SA c/Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/expropiación inversa - Cám. Cont. Adm. La Plata - 04/07/2013 000840E