



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 21 de Octubre de 2021

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa ADIF SE c/ GCBA s/ expropiación - servidumbre administrativa", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado, sustituido luego por la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF S.E.), demandó a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por expropiación inversa con relación a diversas parcelas contiguas a la vía de tren de la ex Línea Mitre, ubicadas en el barrio de Villa Urquiza. Alegó que la ley local 369, publicada el 20 de julio de 2000, afectó dichas parcelas a la categoría "Urbanización Parque" del Código de Planeamiento Urbano de la ciudad, lo cual las privó de valor comercial y determinó la rescisión del contrato de concesión de uso para la construcción de un hipermercado que había celebrado con una empresa del rubro. Entre otros ítems, la entidad estatal reclamó el pago de una indemnización equivalente al valor real del inmueble en el período corrido entre la firma del contrato de concesión y la sanción de la ley 369.

2°) Que, con fundamento en lo dispuesto en la ley 238 que rige la materia en el ámbito local, la señora jueza de primera instancia hizo lugar a la demanda de expropiación inversa y condenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a pagar la suma de US\$ 1.100.000 -un millón cien mil dólares- en

concepto de indemnización expropiatoria, más intereses a la tasa pasiva promedio del Banco Central de la República Argentina desde el 20 de julio de 2000 (fecha de publicación de la ley 369). Para ello tuvo en cuenta una de las tres tasaciones realizadas por el Tribunal de Tasaciones de la Nación, según la cual el valor unitario del metro cuadrado al día 1° de agosto de 2002 era de \$600.

3°) Que, en lo que aquí interesa, la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal modificó la sentencia en lo relativo a la moneda de pago y a la fecha a la que debía calcularse el valor del bien afectado, por lo cual fijó la indemnización expropiatoria en la suma de \$1.007.370, más los intereses de primera instancia.

En lo que respecta a la fecha a la que debía calcularse el valor de los predios a expropiar, el tribunal de alzada consideró que la propia ADIF S.E. había solicitado en diversas ocasiones que se calculara al tiempo de la sanción de la ley 369. Por tal razón consideró que debía tenerse en cuenta la valuación realizada por el Tribunal de Tasaciones de la Nación al 1° de junio de 2000, que había fijado el valor unitario del metro cuadrado en \$500. En cuanto a la moneda de pago, tuvo en consideración que la referida valuación fue realizada en pesos.

4°) Que la ADIF S.E. planteó recurso extraordinario cuya denegatoria motivó la presentación de la queja bajo examen.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

La recurrente cuestiona lo resuelto por la cámara respecto de la moneda de pago pues conduce a que la indemnización otorgada resulte irrisoria. En tal sentido, sostiene que en el caso se configura una cuestión federal por estar en juego la interpretación del artículo 17 de la Constitución Nacional y fundamentalmente el alcance de la "justa indemnización" debida en materia expropiatoria según los parámetros fijados por esta Corte. También alega que la sentencia resulta arbitraria puesto que omitió tener en cuenta los términos de las diferentes valuaciones realizadas por el Tribunal de Tasaciones de la Nación, en las que constaba la cotización de la moneda extranjera vigente a la fecha en que fueron realizadas. En tal sentido, destaca que a la fecha de la valuación adoptada por la cámara para fijar la indemnización -1° de junio de 2000- regía la Ley de Convertibilidad n° 23.928, según la cual un peso argentino equivalía a un dólar estadounidense. Agrega que es un hecho evidente que el valor de las propiedades en nuestro país se cotiza en dólares desde hace más de cincuenta años. Finalmente, estima la entidad del perjuicio que le ocasiona el criterio de la cámara comparando la valuación del metro cuadrado del inmueble en dólares al tiempo de la desposesión (US\$ 500) frente a la valuación que se obtendría de aplicar las pautas de la sentencia recurrida a la fecha de interposición del recurso extraordinario (US\$ 171,79).

5°) Que, en el caso, se encuentra fuera de discusión que la ADIF S.E. tiene derecho al pago de una indemnización por

la expropiación inversa del inmueble mencionado en el considerando 1° y que el valor que debe tomarse en cuenta a los efectos de calcular dicha indemnización es el vigente al 1° de junio de 2000, según la tasación realizada por el Tribunal de Tasaciones de la Nación. Tal fue el reclamo inicial de la actora y además resulta consistente con el criterio del artículo 9° de la ley de expropiaciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 238, cuya aplicación al caso tampoco se encuentra controvertida.

El punto a decidir es si resulta ajustada a derecho la decisión de la cámara que determinó que la indemnización expropiatoria adeudada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debía expresarse en pesos argentinos pues esa fue la moneda utilizada por el Tribunal de Tasaciones de la Nación a los efectos de determinar el valor unitario del terreno objeto de este pleito.

6°) Que, sobre tales bases, si bien los agravios de la recurrente remiten en forma preponderante al examen de cuestiones de hecho, prueba y derecho público local que, en principio, son ajenas a la instancia extraordinaria, la sentencia recurrida ha prescindido de considerar las concretas circunstancias de la causa que resultan conducentes para arribar a una correcta solución de la disputa (doctrina de Fallos: 317:377 y 327:2584, entre otros).

En efecto, el tribunal de alzada, al decidir como lo hizo en cuanto a la moneda de pago de la indemnización —que en



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

la instancia anterior había sido fijada en dólares estadounidenses- omitió evaluar si el importe resultante retribuye el valor económico de que se vio privado el Estado Nacional como consecuencia de la expropiación, permitiéndole, de ser posible, adquirir otro bien de similares características a las que poseía aquel inmueble al momento de la desposesión (Fallos: 268:238; 271:198; 327:2584 y causa "U.N.I.R.E.C.", Fallos: 343:1146, entre otros).

7°) Que, tal como se expuso en el dictamen de la Procuración General de la Nación al que remitió la Corte en el precedente citado en último término, si bien la expropiación por causa de utilidad pública supone el ejercicio por parte del Estado de un poder jurídico que le reconoce la Constitución, el sacrificio que ese poder jurídico le impone al sujeto expropiado obliga a indemnizarlo debidamente. Ello es así porque el artículo 17 de la Constitución Nacional establece la garantía de la inviolabilidad de la propiedad y prohíbe la confiscación, y el artículo 16 impone la igualdad ante las cargas públicas. Sobre este punto, la Corte ha recordado que existe un "lazo esencial" entre el instituto expropiatorio y la igualdad ante las cargas públicas (Fallos: 318:445; 326:2329; 329:1703). La realización de la "utilidad pública" no puede recaer de modo particularizado en el expropiado, sino que la *"juridicidad exige que ese sacrificio sea repartido y que toda la comunidad -que se beneficia con el objetivo de la expropiación- indemnice a quien*

*pierde su bien a causa del bienestar general"* (Fallos: 326:2329).

En tal sentido, la jurisprudencia del Tribunal fue construyendo el principio de "justa indemnización", que exige que se restituya integralmente al propietario el mismo valor de que se lo priva, ofreciéndole el equivalente económico que le permita, de ser posible, adquirir otro bien de similares características (Fallos: 305:407, considerando 4° y sus citas). Al respecto, en Fallos: 318:445, la Corte sostuvo que el principio se satisface cuando la indemnización es "*íntegra, es decir, cuando restituye al propietario el mismo valor económico de que se lo priva y cubre, además, los daños y perjuicios que son consecuencia directa e inmediata de la expropiación*" (considerando 13 del voto de la mayoría). En el mismo sentido, ha señalado la Corte que el valor objetivo del bien no debe sufrir disminución ni desmedro alguno, ni debe el propietario experimentar lesión en su patrimonio que no sea objeto de oportuna y cumplida reparación (Fallos: 268:238, 325, 489, 510; 269:27; 271:198).

Así como la Constitución Nacional protege especialmente al derecho de propiedad en los procesos de expropiación, el artículo 12 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires también lo hace al señalar que "*[l]a ciudad garantiza: ... [l]a 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*



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*utilidad pública, la cual debe ser calificada por ley y previamente indemnizada en su justo valor".*

8°) Que a la luz de tales criterios, asiste razón a la recurrente cuando sostiene que la sentencia es arbitraria pues omitió evaluar si la conversión a pesos argentinos de la indemnización expropiatoria retribuía el valor que poseía el bien expropiado al momento de la desposesión. Tal análisis se imponía a fin de resguardar la exigencia constitucional de la "justa indemnización".

En efecto, para establecer el monto de la indemnización la cámara tuvo en cuenta el valor del terreno de la actora afectado por la ley 369 al 1° de junio de 2000. En esa fecha se encontraba vigente el régimen de convertibilidad en virtud del cual un peso equivalía a un dólar (artículos 1° de la ley 23.928 y 1°, 2 y 3 del decreto 2128/91). Tal circunstancia fue advertida en el dictamen del Tribunal de Tasaciones de la Nación en el que se dejó asentado el valor de la divisa extranjera a la fecha de la valuación (conf. fs. 305).

Tampoco puede dejar de ponderarse que el Tribunal de Tasaciones de la Nación tuvo en consideración el valor comercial de terrenos de características análogas al que resulta objeto de este pleito a fin de cumplir el cometido encomendado por la señora juez de primera instancia (ver fs. 302/303). La misma tesitura adoptó la propia representante de la demandada en la valuación presentada ante el referido tribunal (ver fs. 266). Y

en tal sentido resulta un hecho notorio de que el valor de la propiedad inmueble en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al momento de la desposesión -y luego también- se calculaba en dólares estadounidenses.

De tal modo, la solución del tribunal ha prescindido de valorar estas circunstancias conducentes para la decisión del pleito y, por lo tanto, no satisface el requisito de debida fundamentación exigible a las decisiones judiciales.

9°) Que, en tales condiciones, cabe concluir en que media relación directa e inmediata entre lo resuelto y las garantías constitucionales que se invocan como vulneradas (artículo 15 de la ley 48), razón por la cual corresponde descalificar el pronunciamiento impugnado con arreglo a la doctrina de esta Corte sobre arbitrariedad de sentencias.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Reintégrese el depósito. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase

DISI-//-



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-DENCIA PARCIAL DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO  
ROSATTI

Considerando:

1°) Que el Estado Nacional, en primer lugar por intermedio del Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE) y luego a través de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF S.E.), inició demanda de expropiación inversa contra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con relación a predios ubicados en la manzana delimitada por las Avenidas Triunvirato, la calle Díaz Colodrero y las vías del ex Ferrocarril Bartolomé Mitre y las parcelas frentistas a la calle Diaz Colodrero entre esas vías y la Avenida Roosevelt.

Señaló que en el año 1999 había concedido el uso y explotación de esos inmuebles para llevar a cabo obras de refacción en ellos y que el 11 de mayo de 2000 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la ley 369, mediante la cual se afectaron como "Urbanización Parque" dentro del Código de Planeamiento Urbano local. Ello conllevó la inutilización de los terrenos y la rescisión de la concesión de uso y explotación, debido a la imposibilidad de ejecutar las obras comprometidas.

2°) Que la señora jueza de primera instancia, en lo que aquí interesa, hizo lugar a la demanda y condenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a abonar la suma de US\$ 1.100.000 (un millón cien mil dólares), o su equivalente en pesos, más

intereses a la tasa pasiva promedio que publica el Banco Central de la República Argentina hasta su efectivo pago. Para ello tuvo en cuenta tres tasaciones emitidas por el Tribunal de Tasaciones, que fijaron el valor de los inmuebles teniendo en cuenta un importe unitario de tierra de trescientos setenta pesos por cada metro cuadrado (370\$/m<sup>2</sup>) al día 1 de junio de 1999; de \$500 por cada metro cuadrado (500 \$/m<sup>2</sup>) al 1 de junio de 2000 y de \$600 al día 1 de agosto de 2002 (600 \$/m<sup>2</sup>); tal como surge de las pautas de tasación de esa pericia (cfr. fs. 302 in fine).

3°) Que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó parcialmente esa sentencia y modificó la indemnización concedida y fijó la suma de \$1.007.370 (un millón siete mil trescientos setenta pesos), más intereses. Para ello, con relación a la moneda de pago, destacó que el Tribunal de Tasaciones había llevado a cabo sus valuaciones en pesos, por lo cual la decisión de primera instancia implicaba una alteración injustificada del signo monetario en el cual fue expresado el valor de los inmuebles.

4°) Que el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario a fs. 513/529, cuya denegación, a fs. 540, motivó la presente queja.

Plantea que se ha violado el principio de "justa indemnización" que surge del artículo 17 de la Constitución Nacional, ya que la sentencia de cámara ha omitido considerar



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

que la base de tasación utilizada por el Tribunal de Tasaciones para fijar el valor del metro cuadrado unitario tuvo en cuenta el tipo de cambio vigente en cada una de las fechas previamente señaladas. Sostiene que esas *"variables que hacen la base de las tasaciones practicadas por el Tribunal de Tasaciones no han sido tenidas en cuenta a los fines de fijar el valor del inmueble por el Tribunal de Alzada"* y *"Ello desvirtuó absolutamente la indemnización reconocida"* (fs. 524).

Entiende que la sentencia no contempló que en el año 2000 se encontraba vigente la ley de convertibilidad 23.928 que establecía una paridad entre peso y dólar (fs. 527). Explica que la indemnización signada en pesos y sus intereses arrojaban al momento de la interposición del recurso extraordinario un importe de US\$ 171,79 por metro cuadrado, cuando el Tribunal de Tasaciones fijó ese valor en \$500 por metro cuadrado, pero a una paridad nominal con el dólar estadounidense.

5°) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible, toda vez que se encuentra en tela de juicio el art. 17 de la Constitución Nacional y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que el apelante funda en ella. En cuanto a los agravios relativos a la arbitrariedad de la sentencia apelada, serán tratados conjuntamente por estar indisolublemente ligados a los puntos de derecho federal controvertidos en el recurso extraordinario.

6°) Que las cuestiones planteadas, en cuanto exigen examinar la actualidad de una indemnización expropiatoria, son sustancialmente análogas a las resueltas por esta Corte en la causa "UNIREC" (Fallos: 343:1146), voto del juez Rosatti. De dicho pronunciamiento, se desprende que:

a. El art. 17 de la Constitución Nacional establece la garantía de la inviolabilidad de la propiedad y prohíbe la confiscación, constituyendo *el marco jurídico que no puede ser alterado por normas infraconstitucionales*.

b. La posibilidad de sujetar los derechos de propiedad a limitaciones razonables encuentra su máxima expresión en la expropiación por causa de utilidad pública prevista en el art. 17 de la Constitución Nacional, cuyo fundamento radica en: "a) *el bien común o la realización del valor justicia como bien del Estado; b) el carácter relativo de la propiedad privada con función social*" (Bidart Campos, Germán, Régimen constitucional de la expropiación, en AA.VV, Doctrinas Esenciales: Derecho Constitucional, 1ª Ed, t. III, La Ley, Buenos Aires, p. 785).

c. Una vez legitimada la expropiación en la utilidad pública declarada por ley formal, para que su ejecución no caiga en el ámbito prohibido de la confiscación, la Constitución Nacional exige el inexcusable pago previo de la indemnización, que debe ser *justa, actual e íntegra*.

d. Para cumplir la exigencia constitucional de justicia, actualidad e integralidad de la indemnización pueden



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

seguirse numerosos métodos, a condición de tener siempre presente que son meros *instrumentos al servicio de la máxima de afianzar la justicia consagrada en el Preámbulo y respetar la inviolabilidad de la propiedad prevista en el art. 17 de la Constitución*. Tales instrumentos no están sujetos a un criterio de verdad o falsedad sino que se validan según un parámetro de utilidad o inutilidad para mantener razonablemente inalterada la reparación debida, de modo que su aplicación evite *no sólo la confiscación al expropiado, sino también su empobrecimiento o enriquecimiento sin causa*.

e. La depreciación monetaria, la desactualización de las tasaciones, las fluctuaciones cambiarias y/o la excesiva dilación de los procesos expropiatorios son factores que impactan en la cuantificación de la indemnización y -por mandato constitucional- deben ser superados por los jueces. En tal sentido, conviene recordar a título ilustrativo que el denominado valor "venal" o de "venta" del objeto expropiado en el mercado, en cuanto supone permitir -de ser posible- adquirir otro bien de similares características, ha sido uno de los criterios asumidos por este Tribunal en situaciones similares a la presente (conf. Fallos: 295:157; 298:154; 300:299; 305:407; entre otros).

7°) Que la sentencia apelada, al modificar la moneda de la indemnización fijada en primera instancia, omitió examinar si el importe resultante de esa decisión resultaba una indemnización justa, actual e íntegra del inmueble expropiado.

En efecto, cualquiera sea el método que se adopte para cuantificarla o el signo monetario que la rija, resulta claro que no puede derivar en sumas irrisorias que impidan la reposición de un bien de características similares, tal como sucede en el caso.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia. Con costas por su orden, en atención a las particularidades de la cuestión debatida. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponde, dicte un nuevo pronunciamiento con el alcance indicado. Reintégrese el depósito. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Recurso de queja interpuesto por la **Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado ( ADIF SE)** representado por el **Dr. Nicolás Diego Defranchi**.

Tribunal de origen: **Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 11**.