

20445



CATALOGADO

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



H. 11241  
Z. 44  
Jujuy

TENA: COMENTARIO A LA LEY 3018 DE EXPROPIACION GENERAL DE JUJUY.

AREA: Institucional- Dirección de Cooperación-

TECNICO: Dra, Florencia Reca.



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

### 1. Concepto de Utilidad Pública en la ley

De acuerdo a lo establecido en el art. 1 de la ley, el concepto de utilidad pública es extensivo a todos los aspectos y exigencias del bien común. Recoge así, dicho art. 1 ero., la utilización de los términos "bien común" que tratara de introducirse en el texto del art. 38 de la Constitución de 1949 (1) en la Subcomisión 4ta. (La propiedad, el Capital y la Actividad Económica), en el sentido de caracterizar a la expropiación como la pérdida del derecho de propiedad por razones de bien común (2).

De acuerdo a ello, el art. 1 de la ley 3018 al identificar el concepto (menos amplio) de utilidad pública con el de bien común (más amplio) otorga a la causa expropiante definida por la ley, una amplitud conceptual comprensiva no solo de la utilidad pública, sino también, del interés general (3).

El mismo art. 1 ero. en su 2do. párrafo ejemplifica al establecer que es también bien común el bien común mediato, o sea, aquel que se satisface a través del beneficio inmediato de un particular cuando en forma cierta, este beneficio del particular, importa un beneficio de la comunidad. Se configura así en este caso la necesidad de que el bien común se vea satisfecho en forma cierta con el beneficio del particular (4).

---

(1) Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente Año 1949, Buenos Aires Tomo I pag. 517 y 615 y ss.

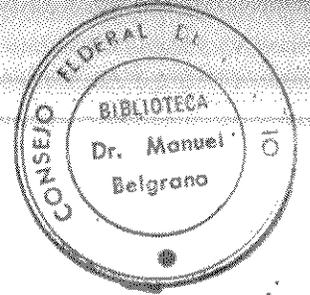
(2) El texto definitivo del art. 38 de la Constitución de 1949 fue: La expropiación por utilidad pública o interés general debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.

A su vez el art. 17 de la Constitución de 1853, vigente al momento de realizarse este estudio dispone: 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 previamente indemnizada...

El art. 1 de la ley nacional 13264 de 1948 de expropiación dispone en su art. 1º: El concepto de utilidad pública comprende todos los casos en que se persiga la satisfacción de una exigencia determinada por el perfeccionamiento social.

(3) Ver al respecto Benjamín Villegas Basavilbaso Derecho Administrativo Tomo VI Buenos Aires, 1956 pag. 351.

(4) Ver caso Ferrario F251 pag. 246 considerando 9, apt.c. La Corte Suprema en esta oportunidad consideró que no había beneficio público alguno y que se trataba de una expropiación con la única finalidad de favorecer al beneficiario directo.



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

### 2. Órgano competente para calificar de utilidad pública un bien a los fines de expropiación del mismo.

Según establece el art. 2 de la ley 3018 el órgano competente para calificar de utilidad pública el bien o los bienes, a los fines de expropiación de los mismos, es el Poder Legislativo. El mismo artículo, como veremos más abajo, prevé la posibilidad de que la ley no enumere individualmente dichos bienes, aunque la delimitación del objeto debe ser, de todas maneras, de modo tal que la acción de expropiación no se extienda a otros que aquellos que sean necesarios para el fin perseguido por la ley concreta de declaración de utilidad pública.

#### 2.1. Declaración genérica

La Ley 3018, en su art. 2, a diferencia de otras leyes de expropiación provinciales, como la N°919 de San Juan en su artículo 13, no contiene de utilidad pública como la allí contenida respecto a una gama bastante amplia de bienes, sino que, en cada caso, la declaración deberá, necesariamente, hacerse por ley formal o sea, que deberá disponerse por una norma que emane del Poder Legislativo.

Sin embargo, la misma ley N° 3018 en su artículo 2, establece la posibilidad de que tal declaración no enumere específicamente los bienes a expropiar, la que surgirá, entonces, del objeto perseguido por la ley, el que sí deberá necesariamente, estar delimitado de acuerdo al texto de la misma. Por supuesto, la ley que declare de utilidad pública un bien o los bienes comprendidos en una determinada zona podrá modificar la ley general de expropiaciones, en este sentido, (1) ya que se trata de normas de igual jerarquía, al emanar del Poder Legislativo.

Asimismo, la ley que se dicte podrá contener una aclaración del problema que respecto a la aplicación del artículo 18 de la Ley 3018 se plantee con respecto al bien tierra que, como veremos en el punto 3, no surge demasiado claramente de la misma.

(1) Reiteradamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha considerado la constitucionalidad de leyes de ese tenor. Ver al respecto, Villegas Walter, Régimen jurídico de la expropiación, y los fallos allí citados.



### 3. Sistemas de Indemnización previstos

La ley en sus artículos 17 y 18 establece dos sistemas para calcular el monto de la indemnización correspondiente, estableciendo, asimismo, aunque no con demasiada claridad, los distintos supuestos en que corresponde la aplicación de uno u otro.

#### 3.1. Régimen general del art. 17

El artículo 17 establece lo que podría considerarse como el régimen genérico que debe tenerse como base para calcular la indemnización en el caso de expropiación de los bienes comprendidos en dicho artículo. El mismo establece: "Concepto de Indemnización Expropiatoria. La indemnización solo comprenderá el valor objetivo del bien y los daños que sean una consecuencia directa e inmediata de la expropiación. No se tomarán en cuenta circunstancias de carácter personal, valores afectivos ni ganancias hipotéticas. No se pagará lucro cesante. Tampoco se considerará el valor panorámico o el derivado de hechos de carácter histórico. Asimismo, el valor de los bienes debe estimarse por el que hubieren tenido si la obra no hubiese sido ejecutada ni aún autorizada."

##### 3.1.1. Bienes comprendidos en el régimen del art. 17

El art. prevé un régimen genérico y aplicable, por lo tanto, a todos los casos, salvo los contemplados por el art. 18 (1). De acuerdo a ello, dicho

---

(1) Como vemos más abajo en 3.2.2. la distinción que establecen los arts. 17 y 18 no coincide lisa y claramente con la realizada en un comentario a la misma ley de Rudi, Daniel Mario, en Aspectos del Problema de la Indemnización en la Ley Jujeña de Expropiación (ley 3018/73) en Boletín Informativo de Derecho Constitucional N°1 del Instituto de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1973, pag. 65 y ss., sino que, por el contrario, requiere cierta elaboración para su interpretación, si bien en la interpretación final hay coincidencia con lo allí expuesto.



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

1.

régimen es el común y, excluidos los supuestos previstos en dicho artículo, es el aplicable a la generalidad de los casos, aunque ya veremos que en realidad su generalidad no es tal.

### 3.2. Régimen especial del art. 18

El art. 18 establece un sistema especial para el cálculo de la indemnización que corresponde a los bienes comprendidos en el mismo.

Dicho artículo dispone: "Indemnización por expropiación de empresas o establecimientos, fondos de comercio o bienes de capital. La indemnización por el expropiación de empresas o establecimientos mineros, industriales o comerciales, o de fondos de comercio o bienes de capital, será el valor de origen o de revalúo de los bienes menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde la iniciación de las actividades o desde efectuado el revalúo según las leyes establecidas sobre la materia, y los excedentes sobre una ganancia razonable que serán considerados también como reintegración del capital invertido.

#### 3.2.1. Bienes comprendidos en el régimen del art.18

El art.18 en el título que enuncia el contenido del art. enumera a: "EMPRESAS O ESTABLECIMIENTOS (sin especificar) FONDOS DE COMERCIO O BIENES DE CAPITAL, luego, en el texto del mismo artículo se refiere a "empresas o establecimientos mineros, industriales o comerciales, o de fondos de comercio o bienes de capital".

Cabe preguntarse en esta etapa del análisis, si el bien tierra en cuanto excede la pequeña propiedad rural trabajada por su dueño está incluido en el régimen especial del art. 18 o en el genérico del art. 17.

#### 3.2.2. El problema del bien tierra.

Larga ha sido la polémica en la historia del pensamiento económico acerca

1.



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

1.

de la consideración del bien tierra, sobre todo en lo que se refiere a la renta proveniente de este bien y, como consecuencia de ello, si la tierra es un bien de capital o un factor de producción distinto de aquel.

### 3.2.2.1. La Tierra como factor de producción distinto del factor capital

Una corriente del pensamiento económico, desde William Petty y sobre todo desde Adam Smith y David Ricardo en adelante (2), y enfocando el problema desde el punto de vista de la renta de la tierra como retorno diferente de los intereses o sea, los beneficios que se originan en el uso del capital, va a considerar que la tierra es un factor de producción distinto del factor capital (3).

En forma similar, aun Henry George que propiciaba una importante reforma agraria, en base a una reforma tributaria, sigue la posición de David Ricardo, en lo que a renta de la tierra se refiere, considerando a la misma no solo como un incremento no ganado de riqueza, sino inclusive como la única fuente de riqueza (4).

De igual modo, Alfred Marshal (1842-1924) y Karl Marx (1818-1883) consideraron a la tierra, y de acuerdo a sus respectivas doctrinas sobre la renta de la misma, como un factor de producción diferente del factor capital (5).

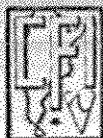
---

(2) Ver Theory and measurement of Rent, obra de varios autores, Philadelphia 1961, pag. 4 y ss.

(3) Para una redefinición de la teoría ricardiana sobre renta de la tierra ver las citas sobre Mill, John Stuart en op.cit.

(4) Op. cit. pag. 70 y ss, asemejándose en esto a los fisiócratas.

(5) Op. cit. pag. 91 y ss. y 48 y ss. considerando al primero entre los neoclásicos y al segundo dentro de la teoría clásica.



1.

3.2.2.2. La tierra como bien de capital

3.2.2.2.1. La teoría económica

Los mercantilistas, al identificar tierra con capital, buscaron en su momento una explicación satisfactoria para justificar los intereses, en forma similar a la renta de la tierra, renta que, en tal momento histórico, no era necesario justificar (6).

Posteriormente, Henry Charles Carey (1795-1879) y Frederic Bastiat (1810-1850) coincidiendo históricamente con el desenvolvimiento de las teorías clásicas, identifican tierra con capital denegando, por lo tanto, el principio de la renta de la tierra como incremento no ganado que fue una consecuencia de la teoría clásica (7) y luego de las posiciones neoclásicas.

En el presente siglo y desde el punto de vista del uso de los términos tierra (como equivalente a recursos naturales) y capital, la diferencia sostenida por las doctrinas clásicas y neoclásicas tiende a disminuirse con la consideración de las cuasi-rentas de algunos bienes de capital por un lado(8) y de la equiparación de la renta de la tierra al interés de la inversión en la misma (9), desplazándose, entonces el énfasis a lo que se llamó renta empresaria(10).

Vemos así que, la clara distinción entre tierra y capital como dos factores de producción distintos, se ha diluido notablemente en el pensamiento económico actual y que, las distinciones sobre ambos factores como factores netamente diferenciados por la teoría clásica y en menor

---

(6) Theory and masurement of Rent, op. cit. pag3 y ss y pag.52. En forma similar Jhon Locke en su An Essay Concerning the tru Original, Extent an End of the Civil government, comentario en op.cit.pag.8

(7) op. cit. pag. 44 y ss.

(8) op. cit. pag. 113

(9) op. cit. pag. cit con referencia a lo sostenido por Frank Knight en el art. "Capital an Interest" en Readings in the Theory of Income Distribution pag. 392.

(10) op. cit. pag. 114



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

1.

grado por los neoclásicos, no puede afirmarse hoy con la misma validez.

### 3.2.2.2.2. La tierra desde el punto de vista contable

Por otra parte, si se analiza cuál es el uso que desde el punto de vista contable se da al vocablo " tierra" tenemos que se identifica capital con patrimonio, considerándolos entonces, como términos equivalentes (11). El patrimonio de una persona puede incluir bienes como la propiedad inmobiliaria con o sin mejoras. En apoyo a lo dicho, la discriminación de los rubros que integran " el capital agrario" habitualmente incluye como primer subcapítulo el " capital fundiario" integrado por tierra y mejoras. Esta clasificación es unánimemente aceptada por los tradistas italianos, españoles y latinoamericanos.

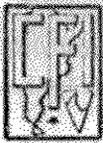
### 3.2.2.2.3. La tierra desde el punto de vista de la ley 20.629 de Impuesto al Capital y al Patrimonio.

La ley 20.629 en su título I sobre Sociedades, establecimientos estables y empresas o establecimientos unipersonales, claramente en su art. 2 inc. a incluye entre las entidades de capital a los establecimientos agrícolas, ganaderos y forestales, que pertenezcan a personas de existencia visible o ideal domiciliadas en el exterior.

En lo que se refiere a qué debe computarse como capital el art. 4 al establecer la tasa del impuesto (1%) dispone que capital es la diferencia entre el activo y el pasivo debiendo incluirse en el 1 ero:

- 1) Se determinará, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12 de esta ley, el valor de los bienes amortizables, incluidos los inmuebles aun cuando tuvieran el tratamiento de bienes de cambio, siempre que a la fecha de cierre del ejercicio- hayan pasado más de dos (2) años contados desde la fecha de adquisición o finalización de la construcción.
- 4) Los bienes no amortizables, en tanto no estén comprendidos en el apartado 3, e incluidos en su caso los títulos públicos y demás valores mobiliarios serán considerados a su precio de costo.

(11) Seoanes Joaquín. Diccionario de Contabilidad y Ciencias Afines. Bs.As. 1948, Tomo V, palabra "capital".



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

1.

El art. 7 en el apt.2, por su parte, establece respecto a explotaciones unipersonales y a sociedades no incluidas entre las entidades de capital 2 inc.a, que el activo se calculará de igual modo que para estas para calcular el gravamen correspondiente.

### 3.2.2.3. La explotación de la tierra como "empresa"

La doctrina española ya desde hace tiempo identifica explotación agraria como empresa ( 12 ). En el sentido similar, en nuestro país en el II° Congreso Nacional de Derecho Agrario celebrado en Bs. As. en 1972, uno de los expositores, José Alfredo Martínez de Hoz sostuvo que un establecimiento agrario es una empresa, independientemente de que el dominio de la tierra sea de una persona física o varias en condominio o de una persona jurídica, cuando él mismo tiene una cierta envergadura.

### 3.3. Conclusiones

Ya vimos que el pensamiento económico actual minimiza la diferencia de las doctrinas clásicas y neoclásicas entre recursos naturales ( tierra entre ellos ) y bienes de capital(13).

Vimos también que el uso de los términos patrimonio y capital (incluyendo el primero los recursos naturales susceptibles de apropiación por los particulares) que hace la práctica contable, es el de considerarlos equivalentes.

Vimos, asimismo, que la ley 20.629 no los distingue.

La doctrina constitucional tampoco distingue y busca por el contrario una categorización diferente. Oyhanarte, por ejemplo, considera que co-

---

(12) Ver Ballarín Marcial Alberto, en Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria, Madrid 1975, pag.447 y ss.

(13) Se habla así de cuasi rentas respecto a tecnología por ejemplo.



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

1.

responde la equiparación de bienes de uso y consumo por un lado y de bienes de producción, incluido el capital, por otro (14).

Un análisis semejante realiza Sampay respecto a qué partes se destina a bienes de consumo y qué partes a bienes de producción en una sociedad dada (15).

De acuerdo a lo expuesto, no habrían dudas en que el bien tierra, en cuanto exceda la pequeña propiedad rural trabajada por su dueño, está incluido en el régimen especial del art. 18 y excluido, por lo tanto, del régimen del art. 17 que se aplicaría, entonces, a la casa habitación y a la pequeña propiedad rural trabajada por su dueño.

Esta interpretación surge de los principios que, en general, informan la ley 3018 y fluye asimismo del art. 17 de la Constitución Nacional que establece que la indemnización en caso de expropiación debe ser justa (16). Asimismo, Pablo VI en la Encíclica *Populorum Progressio* (17) afirma: "... 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" y, desde este punto de vista, cuando lo que se expropia es precisamente lo que no supera a la propia necesidad, que corresponde la aplicación del art. 17 y corresponderá, entonces, la aplicación de lo establecido en el art. 18 cuando lo que se expropia supera esa propia necesidad. Conclusión que es congruente con el art. 17 de la Constitución Nacional (18)"

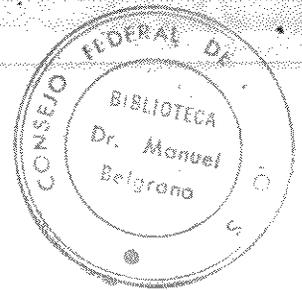
---

(14) Ver de este autor la Expropiación y los servicios públicos. Bs.As. 1957 pag. 22

(15) El Cambio de las estructuras económicas y la Constitución Nacional. Revista de la Realidad Económica N°14 pag. 66.

(16) Para el concepto de justicia ver Sampay, Artura E., Constitución y Pueblo, Bs.As. 1973, pag. 63, 64 y 65. Ver también pag. 53 y 54 respecto a las finalidades no expresadas pero perseguidas en la consideración de la justicia como un sentimiento irracional. Ver del mismo autor Valor de los bienes de interés público expropiados por el Estado en la obra Función del Estado en la Economía de varios autores Bs.As. 1973 pag. 185 y ss. Sobre los conceptos de justicia distributiva y conmutativa aplicables a la indemnización en la expropiación, ver González Arzac, Rafael en Revista Argentina de Derecho Administrativo N°8.

(17) apartado N° 24.



1.

Asimismo, la Constitución "Gaudium et Spes" (sobre la Iglesia en el Mundo Actual) en el apartado N°71 bajo el título: Acceso a la propiedad y dominio sobre los bienes, Problemas de los latifundios, establece: "La legitimidad de la propiedad privada no impide los diversos modos de propiedades públicas, pero el traspaso de los bienes a la propiedad pública no puede hacerse sino por la competente autoridad, según las exigencias del bien común y dentro de sus límites, y pagando la justa compensación. Por otra parte toca al Estado el impedir que se abuse de la propiedad privada en contra del bien común. La propiedad privada comporta, por su misma naturaleza, una función social que se funda en la ley del 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..... Y cuantas veces el bien común exige una expropiación forzosa, la indemnización habrá de valorarse según equidad, teniendo en cuenta todas las circunstancias."

Esa valoración según equidad y, teniendo en cuenta todas las circunstancias, es la que de modo genérico hace la ley 3018 y la que corresponderá hacer en la ley concreta que declare de utilidad pública las tierras necesarias al bien común, independientemente que su titular sea una persona física o una persona jurídica, típicamente comercial como una sociedad anónima.

---

(18) Ver González Arzac, Rafael, op.cit. en la interpretación que hace del término justo respecto al art. 17 de la Constitución Nacional.



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En lo que se refiere al cálculo concreto de la indemnización a otorgar en cada caso habrá, entonces, que recurrir al valor de origen o de revalúo de los bienes inmuebles expropiados. Asimismo, deberá tenerse en cuenta que, respecto al bien tierra no habrán sumas a considerar como amortización de la misma ya que, precisamente, la tierra no se amortiza. Podrán sí, deducirse de la indemnización a otorgar las ganancias que excedan lo razonable.



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

### 4. La expropiación de urgencia

La Ley N° 3018 de expropiación establece dos procedimientos, el que podríamos llamar normal y el de urgencia, a semejanza de otras leyes provinciales sobre la materia y a diferencia de la ley nacional N° 1e.264 que establece uno solo, similar en líneas generales al que las leyes provinciales consideran como procedimiento de urgencia.

El procedimiento de urgencia establecido en el Capítulo III del Título V de la Ley se caracteriza en primer lugar, porque la promoción del mismo no impide la iniciación, prosecución y la finalización del procedimiento administrativo. Así lo prevé el artículo 48 de la ley con las modificaciones introducidas por la Ley 3084 en concordancia con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 3018 que fija la obligatoriedad del procedimiento administrativo previo al procedimiento judicial, en cualquier tipo de juicio de expropiación, excepto solo el caso de expropiación anormal.

De acuerdo a ello, la promoción del procedimiento de urgencia que el expropiante deberá iniciar ante el juez competente, tiene como consecuencia jurídica que el juez dispondrá inmediatamente la posesión del bien a favor de expropiante cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 49 según la redacción de la ley 3084 que modificara en este aspecto a la ley 3018.

Dichos requisitos son:

- a) Escrito dirigido al Juez competente en donde se determinen los motivos de la urgencia para tomar la posesión;
- b) Consignación del valor fiscal del bien expropiado y ofrecimiento del valor que oportunamente determine el Tribunal de Tasaciones;
- c) Presentación de copia auténtica de la ley que declara la utilidad pública y del decreto respectivo de expropiación, y determinación precisa del bien cuya posesión se solicita.

Reunidos estos requisitos, el juez otorgará la posesión del bien, en forma inmediata.

El expropiante deberá iniciar la demanda formal de expropiación una vez finalizado el procedimiento administrativo cuando no se hubiere llegado a acuerdo alguno, o bien, dentro del plazo de sesenta días corridos a partir de la fecha desde la cual el juez intime al expropiante, a instancia del expro /.



## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

piado. Para que sea procedente el pedido de intimación, el expropiado agregará en su presentación, la documentación que demuestre el fracaso del trámite administrativo expropiatorio. En todo caso, la intimación será efectuada bajo apercibimiento de que si el expropiado no inicia la demanda de expropiación en el plazo mencionado, el expropiado podrá iniciar el correspondiente juicio de expropiación inversa.

La disposición del Juez dando la posesión al expropiante deberá otorgar al expropiado un plazo para el desalojo que el artículo 50 fija en diez (10) días, plazo que podrá ampliarse en caso de "justa y probada causa". El juez declarará la transferencia de la propiedad, considerándose al auto judicial que así lo dispone, junto con sus antecedentes, como título traslativo suficiente para su inscripción en el Registro Inmobiliario.