TOMO **XVII -CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- T.S.J..-**
REGISTRO Nº 1057
FOLIO Nº 3322|3331
PROT. ELECT. **TSS1** 003**C.191**

En la ciudad de Río Gallegos, capital de la Provincia de Santa Cruz, a los 24 días del mes de mayo de dos mil diecinueve, se reúne el Excmo. Tribunal Superior de Justicia, integrado con los Sres. Vocales, Dres. Daniel Mauricio Mariani, Enrique Osvaldo Peretti, Alicia de los Ángeles Mercau y Reneé Guadalupe Fernández, bajo la presidencia de la Dra. Paula Ernestina Ludueña Campos para dictar sentencia en los autos **"PEREZ GALLART SUSANA CLAUDIA c/ PROVINCIA DE SANTA CRUZ s/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD"**, Expte. Nº **P-757/15-TSJ.** Se fija el siguiente orden de consideración: 1º) Dr. Daniel Mauricio Mariani, 2º) Dra. Alicia de los Angeles Mercau, 3º) Dr. Enrique Osvaldo Peretti, 4º) Dra. Reneé Guadalupe Fernández, 5º) Dra. Paula Ernestina Ludueña Campos; y las siguientes cuestiones a tratar: **PRIMERA CUESTIÓN:** ¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad?; **SEGUNDA CUESTIÓN:** ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?.-

A la **primera cuestión** el Dr. **Mariani** dijo:

I.- Que, a fs. 73/106, se presenta la Sra. Susana Claudia Pérez Gallart, por intermedio de su letrada apoderada, Dra. Claudia Elvira Guerra, interponiendo: "…demanda originaria de inconstitucionalidad contra la Provincia de Santa Cruz…a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 3422/2014, sancionada por la Legislatura provincial con fecha 11 de Diciembre de 2014, y del Decreto 13/2015, dictado el 12 de enero de 2015, mediante el cual la misma fue promulgada parcialmente, toda vez que tal normativa, expropiatoria de un inmueble del que mi mandante resulta ser copropietaria, vulnera de forma palmaria preceptos constitucionales reconocidos por la norma fundamental de la provincia y por la Constitución Nacional […] Finalmente, de forma subsidiaria, se deja planteada la inconstitucionalidad de los arts. 6, 9 y 12 de la Ley Nº 21…" (cfr. fs. 73 vta./74).-

Expresa que: "El inmueble de copropiedad de mi mandante objeto de expropiación consiste en doscientas ochenta y seis (286) hectáreas ubicadas en el Departamento de Corpen Aike, dentro del Municipio de Comandante Luis Piedra Buena, Provincia de Santa Cruz […] Como surge del informe de dominio acompañado, mi mandante es propietaria del doce como (sic) cincuenta setenta y cinco por ciento (12,5075 %) del condominio indiviso en cuestión, lo cual la habilita para el inicio de la presente acción en defensa de sus legítimos derechos […] Es importante destacar que el inmueble en cuestión -que tienen todos sus impuestos al día- al momento de sancionarse la normativa aquí impugnada se encontraba en pleno trámite de

loteo para su urbanización. En concreto, luego de intentar hacerlo durante largo tiempo, el año pasado finalmente las autoridades locales autorizaron los planos de loteo de tierras presentados por la familia. Así es que por intermedio de las Secretarías Legal y Técnica y de Obras Públicas del Municipio de Comandante Luis Piedra Buena, en septiembre de 2014 se aprobaron en forma definitiva dos loteos de tierra que fueron planteados como una primera etapa de un proyecto de urbanización mucho más amplio y que incluye a toda la fracción de tierra ahora expropiada." (cfr. fs. 74 vta./75 vta.).-

Afirma que: "Es importante destacar que detrás de la expropiación de las tierras de propiedad de mi mandante y el resto de los copropietarios, cuya ilegitimidad aquí se reclama, existe un contexto claramente patológico -que condiciona el accionar del Estado local aquí cuestionado- que deberá ser tenido en cuenta por V.E. para visualizar con claridad cuál es la verdadera finalidad buscada por los funcionarios del Estado local para concretar este despojo sobre el patrimonio de propiedad de mi mandante y su familia [...] Es relevante destacar que las tierras en cuestión no afectan el libre desarrollo del proyecto de infraestructura hídrica [represas hidroeléctricas], sino que se trata de propiedades que junto con el avance de los trabajos de las represas, irán incrementando su valor debido al realce de la zona donde se encuentran ubicadas [...] En este punto, corresponde tener presente que por la cantidad de habitantes del municipio de Piedra Buena (siete mil habitantes) y el índice de crecimiento demográfico e industrial de la ciudad, no se justifica de ningún modo la expropiación de 286 Has.; lo cual demuestra la falsedad de cualquier cálculo de 'necesidad' o 'utilidad' pública que se alegue [...] En efecto, y como luego veremos, existe en el caso un claro supuesto de desvío de poder, constituido por la voluntad de poner al Estado al servicio de un negocio inmobiliario, con el que pretenden usufructuar en favor de intereses privados [...] Lo dicho anteriormente, respecto de la inexistencia de una genuina utilidad pública que justifique la expropiación, se hace aún más evidente si se tiene en cuenta que con fecha 3 de julio de 2015 la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) otorgó al Municipio de Comandante Luis Piedra Buena...doscientas treinta y una (231) hectáreas para la construcción de un nuevo Parque Industrial y la instalación del obrador de las represas hidroeléctricas Néstor Kirchner y Gob. Cepernic, sumado a la ejecución de proyectos relacionados a vivienda, espacio de recreación y equipamiento comunitario [...] Se podrá saldar así -de ser necesario- cualquier demanda habitacional sin tener que incurrir en el despojo de tierras privadas, las cuales, como se ha dicho respecto de las que son objeto de esta demanda, también son parte de un proyecto habitacional orientado por los propietarios de las tierras que podrá acompañar cualquier crecimiento de la comunidad de Piedra

Buena que tenga lugar por el avance de la construcción de las represas referidas [...] Como surge de lo anterior, más que frente a una razonable situación de necesidad del municipio de contar con las tierras expropiadas, estamos ante un ficticio argumento de emergencia que busca apoderarse a precios viles de una tierra cuyo valor de mercado es y será infinitamente superior al que se pretenderá indemnizar." (cfr. fs. 76 vta./79).-

Respecto de la alegada arbitrariedad de la declaración de utilidad pública, entiende la actora que: "...resulta arbitrario que para un caso como el presente, a través de una ley de la legislatura local y/o un acto administrativo del ejecutivo, se pretenda otorgar un objetivo distinto y tergiversado de la facultad expropiatoria, que lejos de responder a una verdadera utilidad pública se ejerce de forma claramente infundada y dejando abierta la justificación sobre la necesidad pública de contar con las tierras en cuestión; sumado que ello -además- se choca con la realidad fáctica que demuestra que no existe necesidad imperiosa alguna de parte del municipio de contar con las 286 hectáreas que se pretende confiscar a mi mandante y su familia [...] Pareciera ser que frente a la inexistencia de una necesidad real y honesta de contar con las tierras de mi mandante para una finalidad pública concreta y específica, se termina exteriorizando una variable abierta y aleatoria que ni siquiera cumple con el imperativo constitucional de ceñirse a algún objeto en particular. En efecto, en base [a] la cuestionable fórmula 'u otros destinos' el Estado local pretende articular una suerte de carta en blanco, para disponer de tierras privadas para los fines que se le ocurra (donde no se pueden descartar los negocios privados) y sin cumplir siquiera con la obligación de fundamentar debidamente tamaño accionar. La norma cuestionada resulta claramente arbitraria, además, por la abierta desproporción que trasunta de los medios que se arbitran por ella, en clara transgresión de los fines que se desprenden del art. 104, inc. 14 y cctes de la CSC. Así vemos, entonces, que lo que se presenta como una expropiación legítima, no es otra cosa que una burda e ilegítima confiscación prohibida por la ley fundamental nacional y local." (cfr. fs. 84 vta./85 vta.).-

Por otro lado afirma: "...no queda otra opción que concluir que no se cumplen, en la especie, los recaudos constitucionales mínimos para que se constituya un supuesto de expropiación legítimo. Lo arbitrario e irrazonable, así como aquello que trasunta una desviación de poder, repugna al régimen constitucional y le corresponde a la judicatura, frente a un planteo concreto, poner la situación en su quicio. En definitiva, V.E. deberá tener presente que siendo la expropiación un instituto de aplicación restrictiva y excepcional, debe ser siempre utilizada cuando el Estado no encuentre otros medios de asegurar la finalidad pública que dice -por su conducto- perseguir. Así, la calificación de utilidad pública invocada y declamada -en la espe-

cie- resulta harto irrazonable. Ello, en tanto tall (sic) finalidad (asumiendo que ésta realmente existe y puede ser concretizada en un objeto específico y no en una fórmula abierta -'…u otros destinos…'- como es la que inconstitucionalmente ha empelado (sic) el legislador) puede ser cumplida, en su caso, sin recurrir al despojo de la propiedad privada." (cfr. foja 92 y vta.).-

Continúa su escrito expresando: "En el caso se configura también una manifiesta desviación de poder en la sanción de la Ley 3244 y el decreto promulgatorio. En efecto, tal como surge del contexto referido en los antecedentes de esta demanda, la finalidad que se denuncia perseguir esconde una real desviación de poder y ha sido planteada en contradicción con actos propios anteriores del municipio […] Por principio, el vicio en la finalidad es clandestino, no se expone, como señalaba Marienhoff. En el caso vemos que en punto a la calificación de utilidad pública existen artilugios -que no dejan de ser burdos- como es el de exponer un destino que queda abierto e indeterminado mediante el agregado, al momento de explicitar la finalidad buscada con el acto expropiatorio, de consignar la fórmula 'u otros destinos …'" (cfr. fs. 93 vta./94 vta.).-

También alega que: "Es importante destacar, como un argumento adicional de esta demanda, que la Ley 3422 y el decreto 13/2015, además de conllevar una afectación directa a derechos constitucionales de mi mandante, suponen un actuar contradictorio de la Administración que atenta contra el principio de la buena fe contractual y la doctrina de los actos propios […] Cabe destacar que esta regla de conducta también resulta aplicable al Estado, conforme ha sido receptada por la jurisprudencia…Y en tal sentido hay que tener presente que el Estado, desde esta perspectiva, debe considerarse una unidad personificada, con lo cual, los actos cumplidos por la municipalidad de Piedra Buena condicionan el actuar de los órganos provinciales, pues el particular se encuentra sujeto a un único régimen jurídico que lo vincula con el gobierno en sus diferentes esferas y este debe ser coherente y no contradictorio. En el caso, como se dijo, el propio Estado provincial, luego de que mi parte cumpliera con una considerable serie de requisitos, autorizó a lotear los terrenos que ahora son objeto de expropiación. En efecto por intermedio de las Secretarías Legal y Técnica y de Obras Públicas del Municipio de Cte. Piedra Buena, en septiembre de 2014 se aprobaron en forma definitiva dos loteos de tierra que fueron planteados como una primera etapa de un proyecto de urbanización mucho más amplio y que incluye a toda la fracción de tierra ahora expropiada […] Ahora dichas tierras pretenden ser expropiadas a favor de la misma municipalidad que autorizó el plan urbanístico desarrollado y planeado por mi mandante y su familia. Es evidente, pues, que el Estado provincial está contradiciendo sus propios actos, lo que importa una afrenta al

principio general y elemental del derecho, cual es el de buena fe." (cfr. fs. 95 vta./96 vta.).-

Por último, plantea: "...de forma subsidiaria y para el hipotético caso de no hacerse lugar al planteo de inconstitucionalidad de la Ley 3422, mi parte solicita se declare la inconstitucionalidad de los arts. 6, 9 y 12 de la Ley Nº 21 -que regula el procedimiento expropiatorio en la provincia-, ya que al fijar la metodología para la valuación de los bienes objeto de expropiación establecen una gravosa limitación al concepto constitucional de indemnización previa, justa y actual que es reconocido por la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos." (cfr. foja 98 y vta.).-

Ofrece prueba a fs. 101 vta./102 vta. y a foja 124.-

Hace reserva del caso federal a foja 105 vta..-

A fs. 129/136 vta. contesta demanda la Provincia de Santa Cruz. En la misma expresa: "El alcance del control judicial de la calificación legal de utilidad pública, resulta limitado...salvo para supuestos de gravedad o arbitrariedad extrema. Ello ocurre, por ejemplo, si el Estado, en ejercicio del poder expropiatorio, priva a alguien de la cosa de que es propietario, para dársela a otro, en exclusivo provecho patrimonial de este último, como dádiva y sin beneficio público alguno, supuesto que claramente no ocurre en el caso de autos. No habiendo la actora demostrado fehacientemente la gravedad extrema, la facultad de los jueces para revisar si se configura la 'utilidad pública' determinada por el art. 17 de la Constitución Nacional y el art. 104 inc. 14 de la Constitución Provincial, resulta excepcional [...] En el caso particular de esta expropiación, el conflicto que se suscita entre en (sic) el interés privado de la actora y el interés del Estado en proveer de vivienda digna a un sector de la sociedad carente de ellas, se resuelve mediante el examen y definición de lo que en el caso sería de utilidad pública. A simple vista, la expropiación dispuesta cumple con el requisito de satisfacer una necesidad que involucra a una gran parte de la población local que ante la falta de recursos se queda sin espacios habitacionales, sobre todo si se advierte que la Constitución Provincial y la Constitución Nacional garantizan el derecho a la vivienda. De hecho, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha considerado que los programas estatales que tienen en miras un propósito amplio de mejoramiento social, satisfacen la exigencia del art. 17 de la Constitución Nacional, por lo que resulta claro que en el caso de autos la exigencia de la utilidad pública a todas luces está cumplida..." (cfr. fs. 131/132).-

Seguidamente afirma: "Las leyes tienen en general la presunción de ser conformes a la Constitución Nacional y Provincial. En razón de esta presunción, la declaración de inconstitucionalidad de una ley es de carácter excepcional

porque para que ello sea viable, del análisis del Tribunal Superior de Justicia debe surgir con claridad que la ley es manifiestamente contraria a la Constitución Nacional [...] En el caso de autos, nos encontramos frente a una declaración de utilidad pública realizada mediante ley formal, que resulta legítima al cumplir con los preceptos constitucionales. El hecho de que la redacción de la ley no sea extensa ni muy detallada, no es razón suficiente para sostener que dicha ley se repute inconstitucional. En el peor de los casos, si se acepta que la frase 'u otros destinos' es demasiado ambigua, de ello no se sigue que toda la ley deba ser tildada de ambigua y por lo tanto se la declare inconstitucional, como pretende la actora [...] Cuando en la ley Nº 3422 el legislador hace referencia a la frase 'u otros destinos', se refiere a la posibilidad de que se realicen construcciones de plazas, espacios verdes, veredas, parques, etc. [...] Es decir, no fue intención del legislador redactar esa frase para 'articular una suerte de carta en blanco' y utilizar esas tierras para destinos variados, sino más bien lo que se buscó es satisfacer el interés general con distintas posibilidades que hacen al desarrollo urbano, ligadas al fin principal de construir barrios con viviendas familiares y todo lo que ello conlleva también para el desarrollo humano." (cfr. foja 132 y vta.).-

Continúa su escrito alegando que: "En lo que respecta a la firma de un convenio entre un organismo nacional [Agencia de Administración de Bienes] y la comuna, lo que debe tenerse en consideración es que la Ley Nº 3422 refiere a un déficit habitacional, mientras que ese acuerdo se vincula con el establecimiento de un parque industrial y de un obrador para las obras hidroeléctricas en ejecución. En función de este detalle, es claro que todo lo referente a la carencia de tierras fiscales no puede solventarse con la existencia de otro inmueble que ha sido entregado para una finalidad muy concreta y distinta a la que refiere la ley de expropiación." (cfr. foja 133).-

Continúa su presentación expresando: "Otra interpretación errónea expuesta por la actora para invalidar la ley expropiatoria consiste en que no se justificaría, por la cantidad de población, la expropiación de 286 hectáreas. Se trata de una manifestación carente de sustento y, cualquiera sea el caso, lo concreto es que la opinión que interesa respecto a este tema es la que ha sido vertida en la legislatura provincial a través de los representantes del pueblo santacruceño. A todo evento recuérdese que el interés público debe primar por sobre el particular [...] El interés público en este caso es concreto y está vinculado directamente con la necesidad de la localidad de Comandante Luis Piedrabuena de contar con terrenos que sirvan para solucionar la crisis habitacional de la población más vulnerable. Dicho interés debe ponderarse por sobre el daño que la ley pueda causar a la Sra. Pérez Gallart, atento a que el daño a la comunidad, más específicamente al sector con menos recursos, es a sim-

ple vista preponderante - el bien general sobre el particular." (cfr. fs. 133/134).-

A foja 139 vta. contesta vista el Sr. Agente Fiscal Subrogante ante este Tribunal, quien dictamina que: "...se dan los recaudos para la admisibilidad formal de la acción de inconstitucionalidad...", pudiendo ingresar este Alto Cuerpo al conocimiento de las actuaciones (cfr. foja 139 vta.).-

A foja 141 se ordenó la apertura a prueba de la causa y puestas las presentes actuaciones a disposición de las partes para alegar, hizo uso de ese derecho la actora a fs. 378/400 y la demandada a fs. 401/404 vta.-

A foja 442, se llamó autos para sentencia, pasando a estudio a foja 443.-

II.- En virtud de cómo han quedado planteadas las posiciones de las partes, corresponde resolver respecto de la constitucionalidad de la Ley Nº 3422.-

Respecto de la calificación de utilidad pública, Bidart Campos expresa: "La utilidad pública es la causa y el fin de la expropiación, y quien califica dicha utilidad es el congreso. Que el juicio sobre la utilidad pública pertenece al congreso no quiere decir que resulte desprovisto de controles. Sólo el congreso califica, pero como la calificación requiere ineludiblemente la realidad de la 'utilidad pública', el acto no puede ser arbitrario. Si el congreso encubre en una calificación de utilidad pública una causa o un fin totalmente distintos, la calificación peca de inconstitucional. Y ante tamaña desviación, el control de constitucionalidad recae en el poder judicial." (cfr. aut. cit., "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", Ed. Ediar, Buenos Aires, 1992, Tomo I, págs. 339/340).-

La declaración de utilidad pública es una potestad privativa del Poder Legislativo, cuyo criterio no debe ser suplantado por el de los integrantes de otro poder. Sin perjuicio de ello, la decisión de expropiar un bien no siempre cierra la posibilidad de ser analizada por el Poder Judicial, especialmente en aquellos casos en los que se vulneren derechos mediando arbitrariedad del poder público. Así lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia de la Nación: "Conviene en este estado recordar que el Tribunal ha decidido que si bien es cierto que corresponde al legislador resolver cuándo existe una causa de utilidad pública que justifique la expropiación, como así también decidir si dicha utilidad pública subsiste, ambos aspectos pueden ser revisados judicialmente en hipótesis de manifiesta arbitrariedad (doctrina de Fallos: 291: 507, consid. 17 in fine)..." (cfr. Fallos 312:1725).-

Cabe agregar que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires ha afirmado: "La existencia de un objetivo de utilidad pública o interés social comporta un requisito al que el ordenamiento jurídico sujeta la procedencia

de toda ley que disponga la expropiación de un bien (conf. doctrina causas Ac. 38.142, sent. de 8-III-1988, 'Acuerdos y Sentencias', 1988-I-262; Ac. 67.773, sent. de 21-III-2001; Ac. 81.916, sent. de 28-V-2003) y, a la vez, un concepto jurídico genérico y flexible, aunque susceptible de interpretación como de disputa argumental en torno a su alcance; debate nada sencillo por cierto..." (cfr. "O'Connor, Alberto M. y otro s/ Inconstitucionalidad ley 11.959", causa LP I 2107 S del 18/02/2009).-

Conforme el marco descripto, en aquellos casos en los que se discuta la existencia de utilidad pública en un caso de expropiación, corresponderá al Poder Judicial ponderar si existe tal utilidad, y de esa manera resolver la inconstitucionalidad de la norma que así lo declara.-

En razón de que la actora considera que este supuesto se ha configurado en el presente caso, resulta pertinente la revisión judicial de la norma en cuestión.-

Debo adelantar que considero que el reclamo de la actora debe rechazarse.-

La cuestión principal del conflicto, resulta ser la utilidad pública en concreto. En esencia, la actora pone en duda la existencia de los supuestos fácticos considerados y expresados como tales por el Poder Legislativo, pues su comprobación vendrá a explicar si la utilidad pública se hallaba justificada o no.-

La justificación de la utilidad pública radica en: "...brindar soluciones al actual déficit de tierra fiscal para el desarrollo urbano..." de la localidad de Comandante Luis Piedrabuena (cfr. art. 2º de la Ley Nº 3422).-

La expropiación de tierras para satisfacer la necesidad de tierras fiscales para el desarrollo urbano de la localidad en cuestión, no surge como inconstitucional ni arbitrario, en tanto tal justificación emerge como un medio legítimo para favorecer el interés general, especialmente en razón de que se trata de permitir el acceso a un inmueble para la construcción de una vivienda, lo que resulta ser un bien esencial que dignifica a las personas.-

Lo relevante del caso, es que las circunstancias que lo rodean, han sido evaluadas por los poderes políticos constitucionalmente competentes de acuerdo a la determinación de sus prioridades, cuyas opciones, en principio, debieran quedar marginadas del control judicial.-

Tampoco surge de la prueba producida que los motivos aducidos por la ley no hubieran sido tales, pues la actora no ha logrado desvirtuar los presupuestos en que se basa la medida expropiatoria.-

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires expresó: "Es que aun en este tipo de procesos, incumbe a la parte actora acreditar que

el ejercicio de los derechos constitucionales se halla afectado debido a la aplicación de la ley cuya constitucionalidad se controvierte, o demostrar de qué manera y con qué alcance la norma produce una afectación a una garantía constitucional (doct. causa B. 57.281, 'Soler', sent. del 17-III-2010) pues de otro modo, debe rechazarse el planteo de inconstitucionalidad (conf. I. 1992, 'Aguas Argentinas S.A.', sent. del 7-III-2005) (...) Resulta elocuente al respecto un pasaje de la vista del Procurador General de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el conocido caso 'Municipalidad de la Capital contra doña Isabel A. de Elortondo sobre expropiación' que en 1888, con motivo de la necesidad de justificar la deferencia que merece la evaluación de la causa de utilidad pública que efectúa el Poder Legislativo, decía en los albores de la Constitución nacional: 'En la imposibilidad de definirlo la ley, por prolija que fuera, y puesto que en alguno debía ser depositada esta misión, ha debido serlo en el poder que, por la naturaleza de sus funciones y la renovación periódica de su mandato, está en más inmediato contacto con el pueblo, y puede apreciar mejor sus conveniencias y sus necesidades (...) Esta conclusión es de por sí tan evidente, que no necesita ser demostrada, de manera que si la materia de expropiación puede dar lugar a cuestiones delicadas y de difícil solución, nadie pone por un momento en duda que la facultad de expropiar es esencialmente política y exclusiva del Poder Legislativo' (Fallos 33:162). Con todo, lo expuesto no importa soslayar la exigencia de la adecuación constitucional de la ley expropiatoria (arg. arts. 1, 17, 18, 31, 33 y concs., Const. nac.; 1, 3 y 15, Const. prov.) ni desconocer la facultad del expropiado de impugnar, bajo determinadas circunstancias, la validez de la ley que somete su propiedad a semejante limitación (conf. doct. causa I. 2107, citada)..." (cfr. "Exolgan S.A. c/ Provincia de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad ley 13.345", causa LP I 68323 RSD-76-15 S del 26/03/2015).-

También resulta apropiado recordar: "Consecuentemente, si la función expropiatoria es ejercida en forma razonable y dentro del marco de la Constitución, escapa a la descalificación judicial pues ésta versaría, irremediablemente, sobre la oportunidad y conveniencia de la medida (ver CNCom. Sala B, 'Rabbione Su Transporte S.A. s/ incidente de realización de bienes', del 1/2/08; conf. arg. SAGÜÉS, Néstor, 'Elementos de Derecho Constitucional', Buenos Aires, 1999, tomo 2, p. 630/1). Es que tal facultad, si bien compete al poder legislativo y es discrecional para éste, no debe ser ejercida en forma arbitraria (Bidart Campos, ob. cit., p. 135:4 y 136:8)." (cfr. CNCom., sala D, "Frigorifico Buenos Aires S.A.I.C.A.I.F. s/ quiebra s/ concurso especial por Rzepnikowski, Lucia", del 13/02/2013, www.informaciónlegal.com.ar. Cita Online: AR/JUR/5716/ 2013).-

III.- Por otro lado, la actora entiende que resulta excesiva la

cantidad de hectáreas expropiadas. Al respecto cabe señalar que la misma actora es la que afirma que iba a lotear las tierras en cuestión para realizar un emprendimiento inmobiliario, el cual estaba destinado a la venta de lotes. Así expresa: "mi parte ha obtenido los permisos municipales, y ha generado la infraestructura de servicios necesaria para llevar a cabo un proyecto de urbanización de las 286 has. que son objeto de la presente demanda..." (cfr. foja 91 vta.). Es decir que la actora considera excesivas las 286 hectáreas para la realización de un proyecto de urbanización, cuando ella misma afirma que su intención personal era lograr tal urbanización. Ello no hace más que provocar el rechazo del planteo así formulado. Ello en tanto es una contradicción afirmar que es excesiva la extensión territorial expropiada por un lado, pero luego expresar que ese era el fin que iba a tener tal extensión.-

Cabe agregar que: "...es privativo de los poderes autores de la legislación el ponderar adecuadamente cuál es la extensión apropiada para cumplir los fines de utilidad pública que inspiran el dictado de la ley. No corresponde al Poder Judicial, en principio, interferir en el ejercicio de las facultades discrecionales que la Constitución y la ley han atribuido a los otros poderes del Estado. Únicamente en el exceso evidente, debidamente demostrado a través de los medios probatorios a su disposición, este Poder Judicial podría establecer la presencia de algunos de los vicios propios de la actividad discrecional como son la irracionabilidad y la desviación de poder. Es decir, la desproporción o la persecución de otros fines distintos a los que inspiraron el dictado de la ley." (cfr. SCJ Mendoza, sala I, "Fiscalía de Estado de la Provincia de Mendoza c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza", del 18/12/2008, www.informaciónlegal.com.ar. Cita Online: AR/JUR/20829/2008).-

En tal entendimiento, no se observa la desproporción alegada.-

Siquiera mínimamente ha intentado la actora demostrar el supuesto exceso en la cantidad de hectáreas expropiadas para lograr satisfacer el fin público. Ante tal orfandad probatoria, y considerando los fines que la misma actora tenía para dichas tierras, la determinación de la superficie no aparece en modo alguno como arbitraria o carente de fundamento acorde con la finalidad perseguida por la expropiación.-

Tal conclusión resulta también aplicable a la supuesta inexistencia de demanda de tierras para desarrollos urbanos, en tanto si es real tal inexistencia, resulta inentendible que la propia actora intentara lotear el inmueble en cuestión con el mismo fin.-

IV.- Así como también corresponde rechazar lo alegado respecto del convenio firmado entre la Municipalidad de Comandante Luis Piedra Buena y la Agencia de Administración de Bienes del Estado, en tanto se limitó a denunciar

la existencia de dicho convenio, sin lograr demostrar que tales tierras fueran suficientes para satisfacer la demanda de tierras para viviendas. Como tampoco demostró de que manera se distribuyeron dichas tierras, ya que la actora denuncia que dicho convenio también tenía como objeto otorgar tierras con fines industriales. Sumando a esto que la actora no demostró que las tierras hayan sido realmente transferidas al municipio, es decir, si se ha cumplimentado con dicho convenio y en que forma.-

El Poder Legislativo busca con esta expropiación la urbanización de los terrenos en cuestión. Y los "otros destinos" a los que refiere la ley en cuestión, serán los necesarios: "...que demande la dinámica urbana y el crecimiento de la localidad de Comandante Luis Piedra Buena." (cfr. art. 2, in fine de la Ley Nº 3422). Así podemos inferir que el legislador intentó receptar otros destinos que respondan a las necesidades urbanas que nazcan en virtud de los nuevos terrenos para la construcción de viviendas, fin primordial de la ley. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado que: "Un concepto razonable de urbanización significa: nivelar terrenos, abrir calles, pavimentarlas, construir desagües, obras de ornamentación, edificios, etc. [.] Esa semántica se sintetiza en 'convertir en poblado una porción de terreno o prepararlo para ello', según lo expresa el Diccionario de la Real Academia. La declaración genérica contenida en esos términos en las normas de que se trata traduce el propósito amplio que se ha tenido para no desvirtuar los planes de mejoramiento social. La validez de cláusulas con ese alcance ha sido admitida por la Corte diciendo que basta para salvar el principio de inviolabilidad de la propiedad la autorización general para expropiar que haga la ley respectiva, calificando la obra de cuya construcción se trata (Fallos: 128:62; 150:354; 272:88) [...] En ese sentido, la Corte ha dicho que el objeto asignado a la expropiación debe entenderse respetado en tanto no se exceda la calificación legal requerida por la Constitución Nacional, como también que, salvados los recaudos atinentes al respeto de la propiedad privada, su ejercicio no debe interferirse, restringiendo atribuciones indispensables para la ordenada convivencia de la comunidad (Fallos: 252:310)." (cfr. Fallos 296:78).-

También resulta apropiado recordar lo expresado por Bidart Campos: "Pese al principio de la 'no judiciabilidad', creemos que la ausencia de utilidad pública encuentra algunos otros remedios para detener o reparar la expropiación inconstitucional que se camufla tras la declaración del congreso; (...) si 'inicialmente' la calificación de utilidad pública es razonable, y por ello, judicialmente irrevocable, pero a posteriori esa utilidad pública no se cumple (por ej.: por dársele al bien otro destino, o por no llevarse a cabo la obra que se tuvo en vista) el instituto de la retrocesión permite recuperar el bien por parte del expropiado, lo cual significa verificar judicialmente a posteriori que la utilidad pública inicialmente declarada no ha existi-

do…" (cfr. aut. cit., "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", Ediar, Buenos Aires, 1992, Tomo I, pág. 341).-

En consecuencia, al expresar "u otros destinos", esos destinos van a estar necesariamente vinculados a la urbanización de los terrenos correspondientes, como expresa la ley, no asistiendo razón a la actora en cuanto a que la ley le da la posibilidad de utilizar los inmuebles para el fin que se le ocurra, sino que la misma ley otorga una condición específica que debe poseer el destino, es decir, que respondan a las necesidades urbanas propias de la dinámica de la población. Necesidades y destinos que, como se expresó *ut supra*, la Corte Nacional ha avalado. Resulta conveniente recordar que, en caso de que el expropiante no utilice los bienes expropiados con el fin que indica la ley de declaración de utilidad pública, la actora posee a su alcance herramientas legales que tienen como fin evitar tal supuesto.-

V.- La actora también expresa que existe una desviación de poder. Resulta esclarecedor lo expresado por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires: "…esta Suprema Corte, desde antiguo, ha resuelto en reiteradas ocasiones que si se alega desviación de poder debe acreditarse que una atribución ha sido ejercida con una finalidad distinta que la que la norma que la instituyó tuvo en miras al establecerla, mediante pruebas claras y concretas (conf. causas B. 59.427, 'Sánchez Pasquet', sent. de 8-XI-2006; B. 57.668, 'Cruces S.A. de Construcciones C.I.F.I.', sent. de 4-VII-2007; B. 57.281, 'Soler', sent. de 17-III-2010; B. 60.982, 'Font', sent. de 24-XI-2010; B. 57.340, 'Centeno', sent. de 4-VII-2012; B. 56.589, 'Serantes', sent. de 29-VIII-2017, entre muchos otras), carga que la parte actora no ha cumplido. Como se extrae claramente de la prueba producida, no ha podido demostrarse en el caso que la autoridad administrativa haya utilizado sus atribuciones con un propósito distorsionado, diferente al previsto en la ley, o que lo[s] objetos que inspiran los preceptos en juego hayan sido tergiversados o desnaturalizados, ya que la determinación de la sanción aparece como el resultado de una correcta aplicación del texto legal." (cfr. "Cura Tau, José Pedro c/ Provincia de Buenos Aires (Instituto de la Vivienda) s/ Demanda contencioso administrativa", causa LP B 668745 S del 14/02/2018). También podemos citar: "Por fin, en cuanto a la desviación de poder que el actor atribuye al acto bajo estudio, se advierte que aquel no acredita el vicio que denuncia, ni demuestra que se hayan desnaturalizado los antecedentes de hecho y de derecho que dieron origen a la sanción aplicada. De tal modo, al no haber cumplido con la carga probatoria que le incumbía, procede concluir que tal planteo configura solo una mera opinión del accionante que no halla fundamento alguno en las constancias de la causa (cfr. doctr. causas B. 50.789, 'Lachner', 'Acuerdos y Sentencias', 1991-I-634; B. 55.656, 'Mograbi', sent. de 8-VII-1997; B. 59.929, 'Doddi', sent. de 24-V-2006,

e.o.). Este Tribunal tiene dicho que, para probar la desviación de poder en casos como el sub lite, resulta necesario acreditar la existencia de un fin distinto mediante pruebas claras y evidentes (doctr. causa B. 55.656, 'Mograbi', sent. de 8-VII-1997; mi voto en B. 58.914, 'Berón', sent. de 18-V-2005 y B. 61.553, 'Díaz', sent. de 10-VIII-2005; B. 62.840, 'Acosta', sent. de 27-III-2008, e.o.); más el actor ni siquiera ha intentado acreditar el extremo que denuncia. No ha podido demostrarse, entonces, que el órgano administrativo haya utilizado sus atribuciones con un propósito distorsionado, diferente al previsto en la ley, o que los objetivos que inspiran los preceptos en juego hayan sido tergiversados o desnaturalizados, ya que la determinación de la sanción aparece en autos como el resultado de una correcta aplicación del texto legal (conf. causa B. 60.535, 'A., V.D.', sent. de 5-X-2005)." (cfr. "Güimil, Humberto Vicente c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires s/ Demanda contencioso administrativa", causa LP B 60331 S del 03/05/2018). Y: "Tiene dicho el Tribunal que para probar la desviación de poder en casos como el sub lite, resulta necesario acreditar la existencia de un fin distinto mediante pruebas claras y evidentes (doctr. causas B. 55.656, 'Mograbi', sent. de 8-VII-1997 y B. 55.872, 'Pretto', sent. de 20-IV-1999), mas la parte actora ni siquiera ha intentado acreditar el extremo que denuncia. En el caso, no ha podido demostrarse que la accionada hubiera utilizado sus atribuciones con un propósito distorsionado, diferente al previsto en la norma, o que los objetivos que inspiran los preceptos en juego hayan sido tergiversados o desnaturalizados (conf. doctr. causas B. 60.535, 'Aranda', sent. de 5-X-2005 y B. 62.578, 'I.', sent. de 7-IV-2010)." (cfr. "Cooperativa de Horticultores Mar del Plata Ltda. c/ Municipalidad de General Pueyrredón s/ Demanda contencioso administrativa", causa LP B 59197 S del 27/09/2017).-

En el caso de autos, no resulta demostrada la supuesta desviación de poder, en tanto no ha acreditado, siquiera mínimamente, el supuesto fin verdadero que dice persigue el estado con la expropiación, lo que provoca el rechazo del planteo formulado. Las afirmaciones dogmáticas de la actora al respecto no pueden tener favorable acogida, en tanto no resultan ser fundamentos serios, idóneos y aptos para demostrar la desviación alegada.-

Con respecto a lo expresado en relación con la doctrina de los actos propios, debemos decir que tal planteo debe ser rechazado.-

La actora afirma que: "...la Ley 3422 y el decreto 13/2015... suponen un actuar contradictorio de la Administración que atenta contra el principio de la buena fe contractual y la doctrina de los actos propios." (cfr. foja 394 vta.).-

La Corte Suprema de Justicia de la Nación afirma: "La doctrina de los actos propios -que ha sido construida sobre una base primordialmente ética-

sirve para descalificar ciertos actos que contradicen otros anteriores en tanto una solución opuesta importaría restar trascendencia a conductas que son jurídicamente relevantes y plenamente eficaces (Fallos: 323:3035, considerando 15 y sus citas, entre otros). La aplicación de esa doctrina requiere, al menos, el cumplimiento de dos requisitos: uno, que exista identidad subjetiva, esto es identidad entre el sujeto del que emana un acto y que posteriormente realiza una conducta contradictoria, de manera que ambos comportamientos hayan sido seguidos o resulten imputables a una misma persona; el otro, que la contradicción se configure dentro de una misma situación o relación jurídica o, expresado con otras palabras, dentro de un mismo 'círculo de intereses', puesto que 'sólo es posible tomar como vinculante una conducta que, objetivamente, pueda suscitar en el 'adversario' la confianza de que esta conducta sea índice o definición de una actitud frente a esta situación jurídica' (Luis Díez - Picazo Ponce de León, La Doctrina de los Propios Actos, Bosch Casa Editora, Barcelona, 1963, págs. 206/208 y 231/232)" (cfr. Fallos 325:1787). En similar sentido: "...tales actuaciones, por no provenir de la demandada, en modo alguno pueden erigirse en un comportamiento anterior deliberado, jurídicamente relevante y plenamente eficaz (Fallos: 275:235, 459; 294:220; 300:480; 307:1602; 313:367, entre muchos otros)." (cfr. Fallos 330:2101).-

Conforme lo expuesto, ninguno de los actos alegados por la actora resultan idóneos o adecuados para dar sustento a la aplicación de la doctrina de los actos propios, por lo que corresponde su rechazo. Ello en tanto se refiere a actos del municipio para condicionar el obrar del Estado Provincial. Por lo que, en atención a lo expresado, al no surgir de la misma persona los actos invocados como contradictorios, la alegación no puede prosperar.-

VI.- La actora solicita también la declaración de inconstitucionalidad de: "...los arts. 6, 9 y 12 de la ley 21 por excluir la reparación previa, justa y actual y vulnerar, así, las garantías de igualdad y propiedad..." (cfr. foja 99 vta.). Funda su reclamo en que la metodología para la valuación de los bienes objeto de expropiación establece una gravosa limitación al concepto constitucional de indemnización previa, justa y actual (cfr. foja 98 y vta.).-

Al respecto debo concluir que la ley ha sido impugnada en abstracto, es decir con independencia de su aplicación actual que pudiese dar lugar a una posible afectación en los derechos que la actora considera se podrían vulnerar. En los presentes no se debe resolver respecto de la valuación del bien expropiado, sino que tal situación resulta ajena al objeto de los presentes, el cual consiste en la declaración de inconstitucionalidad de una norma que decide una expropiación, no pudiendo este Tribunal Superior de Justicia ingresar a dicha cuestión en tanto es extraña a la materia

a resolver. Por ello resulta de aplicación al caso la regla sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación según la cual no se está en presencia de una "causa" cuando sólo se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes. Así lo ha expresado el Alto Tribunal al decir: "...el interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma debe demostrar claramente de qué manera ésta contraría la Constitución Nacional, causándole de ese modo un gravamen, y debe probar, además, que ello ocurre en el caso concreto..." (cfr. Fallos 321:221). En igual sentido: "Que el interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma debe demostrar claramente de qué manera ésta contraría la Constitución Nacional, causándole de ese modo un gravamen. Para ello es menester que precise y acredite fehacientemente en el expediente el perjuicio que le origina la aplicación de la disposición, resultando insuficiente la invocación de agravios meramente conjeturales..." (cfr. Fallos 316:687).-

Por lo tanto, no resultando de aplicación a los presentes los artículos calificados por la actora como inconstitucionales, corresponde su rechazo.-

VII.- Por último la actora expresa: "...desde ya se deja planteado que en el hipotético caso de llegarse a la instancia de tener que fijar el quantum de la indemnización, deberán considerarse los montos que surjan de la tasación acompañada, y/o, en caso de resultar superior, los que, en su oportunidad, arroje una ulterior tasación..." (cfr. foja 101 y vta.). Al respecto corresponde señalar que lo solicitado corresponde al proceso de expropiación pertinente, en el cual se resuelva respecto del valor de los bienes a expropiar, y no a una acción de inconstitucionalidad como la planteada, en la cual no se discute el monto que corresponda como indemnización de la expropiación, sino que se discute la constitucionalidad de la norma que dispone la utilidad pública. Es decir que resulta ajena al objeto de la presente acción lo solicitado, correspondiendo rechazar lo planteado.-

De conformidad con la argumentación efectuada precedentemente, considero que se debe rechazar la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Sra. Susana Claudia Pérez Gallart contra la Provincia de Santa Cruz, imponiendo las costas por su orden (art. 90 del CPCA, Ley Nº 2600).-

En razón de todo lo expuesto, a la **primera cuestión** voto en forma **negativa**.-

La Dra. **Alicia de los Ángeles Mercau**, **adhiere** al voto del Dr. **Daniel Mauricio Mariani** por compartir sus fundamentos.-

A la **primera cuestión** el Dr. **Peretti** dijo:

Procura, la accionante, se declare la inconstitucionalidad de la Ley Provincial N° 3422 (sancionada el 11 de diciembre del 2014) y el Decreto N° 13/ 2015, a través del cual la citada ley fue promulgada.-

Mediante las referidas normas se declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación un inmueble de propiedad de la parte actora sito en la localidad de Comandante Luis Piedrabuena.-

Surge del incidente sobre medidas cautelares promovido por la actora el 22 de marzo del 2018, que fueron iniciados los autos caratulados: "Provincia de Santa Cruz c/ Pérez Gallart Ricardo Arturo y otros s/ Expropiación", Expte. Nº 27.280/17, los cuales tramitan ante el Juzgado Provincial de Primera Instancia en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería Nº Uno, Secretaría Nº 1 de esta ciudad (ver fs. 41/43 del cit. incidente), en los cuales se persigue la expropiación del inmueble objeto de autos; de allí la estrecha vinculación entre ambos procesos.-

Las copias certificadas del expediente sobre expropiación obrantes en este Tribunal (ver foja 42 del incidente) dan cuenta que la Provincia realizó el depósito de la suma de $ 6.314. 919,78 por "el importe de la indemnización del valor objetivo del bien y los daños que sean una consecuencia directa o inmediata de la expropiación…" (cfr. foja 33 de la causa obrante en copias certificadas).-

El hecho sobreviniente, referido precedentemente, tiene directa relación con el objeto de este proceso y como es sabido, al sentenciar, debe tenerse en cuenta la situación existente en ese momento. Razones de economía procesal -y en algunos casos, de prevalencia de la verdad jurídica objetiva- aconsejan tomar en cuenta las circunstancias existentes al momento de resolver. Circunstancias que pudieron variar en virtud de lo acontecido en el proceso que entre las mismas partes tramita por expropiación.-

Si bien obran en este Tribunal Superior de Justicia copias certificadas del juicio de expropiación, lo cierto es que estas sólo llegan hasta el 4 de junio del 2018, devolviéndose el original del mentado expediente a su Juzgado de origen el 11/06/18 (cfr. foja 42 vta. del incidente). En definitiva, considero que es preciso conocer todo lo actuado en dicho proceso hasta la actualidad, antes de dictar sentencia en el presente para así aventar toda posibilidad de dictar sentencias contradictorias.-

Consecuentemente, cabe hacer uso de las facultades ordenatorias e instructorias conferidas por el artículo 36 del CPC y C y disponer, como medida para mejor proveer, que, en forma urgente, se libre oficio de estilo al Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería Nº Uno, Secretaría Nº 1 de esta ciudad, a fin de requerir informe del estado de tramitación de la causa sobre

expropiación *supra* indicada, si ha culminado el proceso por sentencia y cualquier otro dato de interés para los presentes actuados. **Así lo voto.-**

La Dra. **Reneé Guadalupe Fernández** y la Sra. Presidente Dra. **Paula Ernestina Ludueña Campos**, **adhieren** al voto del Dr. **Daniel Mauricio Mariani** por compartir sus fundamentos.-

A la **segunda cuestión** el Dr. **Mariani** dijo:

Atento a la forma en que me he pronunciado respecto de la Primera Cuestión, propongo se dicte sentencia rechazando la acción de inconstitucionalidad interpuesta a fs. 73/106 por la Sra. Susana Claudia Pérez Gallart contra la Provincia de Santa Cruz; imponiéndose las costas en el orden causado de conformidad a lo establecido en el artículo 90 del CPCA, Ley Nº 2600; y difiriendo la regulación de honorarios de los letrados intervinientes -por la actora-, hasta tanto den cumplimiento con lo dispuesto por las leyes previsionales y tributarias vigentes (cfr. Resolución General AFIP Nº 689/1999).-

La Dra. **Alicia de los Ángeles Mercau**, **adhiere** al pronunciamiento propuesto por el Dr. **Daniel Mauricio Mariani**.-

A la **segunda cuestión** el Dr. **Peretti** dijo:

En razón a lo sugerido al momento de tratar la Primera Cuestión, propongo como medida para mejor proveer, librar, en forma urgente, oficio de estilo al Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería Nº Uno, Secretaría Nº 1 de esta ciudad, a fin de requerir informe del estado de tramitación de la causa caratulada: "Provincia de Santa Cruz c/ Pérez Gallart Ricardo Arturo y otros s/ Expropiación", Expte. Nº 27.280/17; si ha culminado el proceso por sentencia y cualquier otro dato de interés para estos autos. Suspéndase el llamado de autos oportunamente dispuesto, hasta tanto se cumpla con la medida ordenada precedentemente.-

La Dra. **Reneé Guadalupe Fernández** y la Sra. Presidente Dra. **Paula Ernestina Ludueña Campos**, **adhieren** al pronunciamiento propuesto por el Dr. **Daniel Mauricio Mariani**.-

En virtud de todo lo expuesto, se dicta la siguiente sentencia:

Río Gallegos, 24 de mayo de 2019.-

VISTO Y CONSIDERANDO:

Por los fundamentos del Acuerdo que antecede y el voto mayoritario y concordante de los Sres. Vocales, Dres. Daniel Mauricio Mariani, Alicia de los Ángeles Mercau, Reneé Guadalupe Fernández y de la Sra. Presidente, Dra. Paula Ernestina Ludueña Campos; y el voto en minoría del Sr. Vocal, Dr. Enrique Osvaldo Peretti; y oído que fue el Sr. Agente Fiscal Subrogante, el Excmo. Tribunal

Superior de Justicia;

FALLA:

1º) Rechazando la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Sra. Susana Claudia Pérez Gallart contra la Provincia de Santa Cruz a fs. 73/ 106.-

2º) Imponer las costas en el orden causado.-

3º) Difiriendo la regulación de honorarios de los letrados intervinientes -por la actora-, hasta tanto den cumplimiento con lo dispuesto por las leyes previsionales y tributarias vigentes.-

4º) Regístrese y notifíquese. Oportunamente archívese la presente causa.-

PAULA ERNESTINA LUDUEÑA CAMPOS
Presidente
Tribunal Superior de Justicia

DANIEL MAURICIO MARIANI
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

ENRIQUE OSVALDO PERETTI
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

ALICIA DE LOS ÁNGELES MERCAU
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

RENEÉ GUADALUPE FERNÁNDEZ
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

Siguen…///

///…las firmas.-

MARCELA SILVIA RAMOS
Secretaria
Tribunal Superior de Justicia