

EL DERECHO

JURISPRUDENCIA GENERAL



85.903

4

TOMO

156

BUENOS AIRES

1994

LA CONSTITUCION NACIONAL, LAS EXPROPIACIONES Y LA LEY DE CONSOLIDACION

Por ARIEL E. DULLITZKY

SUMARIO: I. INTRODUCCION. — II. LA EXPROPIACION EN LA CONSTITUCION NACIONAL. — III. LA LEY DE CONSOLIDACION Y LAS EXPROPIACIONES. — IV. LA EMERGENCIA. — V. LA LEY ESPECIAL. — VI. LAS OBJECIONES A LA LEY DE CONSOLIDACION. — VII. CONCLUSIONES.

I

INTRODUCCION

A dos años de la entrada en vigencia de la ley 23.982 (E.D.L.A. 1991-262) (1), conocida como la ley de consolidación de la deuda pública interna, es conveniente hacer un análisis de algunas de sus disposiciones así como la de sus decretos reglamentarios, 2140/91 especialmente (2).

Nuestro artículo se centrará en la normativa de dicha ley referida a las indemnizaciones por expropiaciones. Al presentar el Instituto de la expropiación ciertas peculiaridades que han recibido un tratamiento específico en la Constitución Nacional (art. 17), el jurista se ve obligado a realizar un detallado estudio de todas las regulaciones legislativas que se han gan sobre él a fin de determinar si las mismas

se adecúan o no a las prescripciones constitucionales.

En primer lugar haremos un rápido análisis de los principios constitucionales de la expropiación. No pretendemos agotar allí su vasta problemática, sino tan sólo dar las pautas principales desde el punto de vista constitucional y que sean necesarias a los fines de nuestro objetivo. A continuación nos adentraremos en el estudio de las disposiciones que, sobre las indemnizaciones por expropiaciones, contiene la ley de consolidación. Una vez esbozado el marco general, estudiaremos las objeciones constitucionales que se le pueden realizar a la ley 23.982 en materia de expropiaciones.

II

LA EXPROPIACION EN LA CONSTITUCION NACIONAL

La regulación constitucional del instituto expropiatorio, definida como escueta (3), estipula: "la expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada" (art. 17). A dicha norma se adiciona la ley nacional de expropiaciones 21.499 (E.D. 71-796) (4), así como el abundante desarrollo jurisprudencial que a través de los años han ido formulando nuestros tribunales.

(3) BIDART CAMPOS, GERMAN, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*, Bs. As., Ed. Ediar, 1989, T. I, p. 338.

(4) El instituto expropiatorio pertenece totalmente al derecho público, con lo cual son inaplicables a su respecto los preceptos del Código Civil, CSJN, Fallos, 241-73.

La expropiación puede ser difundida como una manifestación unilateral de la voluntad del Estado que, como consecuencia de la misma, priva de la propiedad de un bien al titular del derecho sobre el mismo con fines de utilidad pública — calificada por ley — e indemnizando previamente al expropiado (5).

El primer requisito constitucional de la expropiación es la calificación de utilidad pública mediante una ley formal emanada del Poder Legislativo. La jurisprudencia, tradicionalmente, ha señalado que esta exigencia constitucional importa una garantía en favor del propietario y una restricción de iguales características para el poder público, en cuanto el criterio sobre la utilidad pública del Poder Ejecutivo o del Judicial no puede sustituir al del Congreso (6).

A los fines de nuestro trabajo no interesa el significado de "utilidad pública" ni el debate que dicha definición ha generado en la doctrina. Basta señalar el contenido en la ley 21.499: "La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación comprende todos los actos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual" (7).

La ley de calificación de utilidad pública no requiere la especificación individualizada de los bienes a expropiar, pero sí que los mismos sean determinables (8). En caso de que el Congreso haya dictado una norma genérica de calificación de utilidad pública, será el Poder Ejecutivo quien deba individualizar los bienes a expropiar, constituyendo este acto el segundo paso del proceso expropiatorio (9).

(5) BIDART CAMPOS, ob. cit., p. 337, CSJN, "Agros S.A. c. Consejo Nacional de Construcciones Antisísmicas y de Reconstrucción de San Juan", Fallos, 296-55, 710/76.

(6) A modo de ejemplo puede verse: CNCIV., sala A, 4/8/81, "Lucía del Carmen S.A. c. MGBA", JA, 1982-IV-399; CNCIV., sala D, 6/10/83, "Fino S.A. c. MGBA", JA, 1984-II-226.

(7) Ley 21.499, art. 1º.

(8) CSSanta Fe, 17/4/75, "Dirección Provincial de Vialidad c. D'Andrea y otros", Rep. LLXXXVI, 641, sum. 8.

(9) Con respecto a la calificación de utilidad pública no puede dejar de señalarse la jurisprudencia que postula la imposibilidad de la revisión judicial de la calificación de utilidad pública. Con excepción del famoso caso "Municipalidad de la Capital c. Eitorondo" (Fallos,

Una vez determinados los bienes, los propietarios deben ser indemnizados. La Constitución ha impuesto la exigencia de que antes de consumarse la expropiación (es decir, de producirse la transferencia del dominio en favor del expropiante) se pague la indemnización correspondiente. La stripe constitucional de la expropiación exige, junto a la calificación legal de la utilidad pública, la prenda indemnizatoria como elemento legítimamente desautorizado (10). Si la oportunidad del pago queda librada a la determinación del expropiante al mediar el desahucio, se vulneraría el principio de la indemnización previa (11). En el voto registrado en Fallos, 241-73, el entonces presidente de la Corte Suprema, Dr. Alfredo Orzga, dijo: "La exigencia de la indemnización previa constituye un obstáculo ineludible para que el Estado adquiera la propiedad antes del pago de la indemnización... El traspaso de la propiedad y el pago de la indemnización son simultáneos y, toda vía, éste precede inmediatamente a aquel (12)".

337-162) de 1888, la Corte Suprema ha sostenido siempre la tesis de la no judicialidad de esta materia. Por otra parte, conviene tener en cuenta que la Argentina, al ratificar la Convención Americana de Derechos Humanos, ha hecho una reserva que, en su parte pertinente, dice: "El artículo 21 (derecho a la propiedad privada) queda sometido a la siguiente reserva: 'El Gobierno argentino establece que no quedarán sujetas a revisión de un Tribunal internacional cuestiones inherentes a la política económica del Gobierno. Tampoco considerará revisable lo que los Tribunales nacionales determinen como causas de 'utilidad pública' o 'interés social', ni lo que éstos entiendan por 'indemnización justa.'" (sobre este punto ver CARRULLO BASCARY, Miquel, *El Pacto de San José de Costa Rica como defensa de los derechos económico-sociales ante los abusos en la emergencia: necesidad de retirar la reserva argentina*, comunicación presentada al 10º Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional, Rosario, noviembre 1991).

(10) C.Fed. Córdoba, sala Civ. y Com., 7/3/80, "Dir. Nac. de Vialidad c. Cecchin, Aldo", JA, 1980-IV-695.

(11) SCBuenos Aires, 13/4/78, "Provincia de Buenos Aires c. Collin Campbell, Davidson", Rep. LLXXXVIII, 964, sum. 26.

(12) Fallos, 241-73, "Administración General de OSN c. Tornquist, Bernal y otros", 717/58, especialmente página 90.

Dos consecuencias fundamentales se derivan del requisito constitucional de la indemnización previa. En primer lugar, que la oportunidad del pago de la indemnización no puede revertir caracteres irrazonables, posergándolo o superándolo a un plazo que desvirtúa las reglas generales sobre el tiempo en que debe hacerse el pago (13). En general, se ha establecido que el pago debe efectuarse dentro de los treinta días —hábilos (14) o corridos (15)— según el tribunal de que se trate.

La segunda consecuencia, derivada del principio de la previa indemnización y relacionada con la anterior, es que las sentencias dictadas en los procesos expropiatorios son electorales y no declarativas. En esta materia resulta inaplicable el precepto del art. 7° de la ley 3952 de demandas contra la Nación, por el cual las sentencias dictadas contra el Estado son meramente declarativas. De admitirse el carácter declarativo de tales sentencias sería letra muerta el precepto que ordena indemnizar previamente al titular del bien expropiado (16).

Aun cuando no suja de manera expresa, pero sí implícita, del texto constitucional, la indemnización debe ser justa. Tal carácter está establecido legalmente en el art. 2511 del Código Civil: "Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, previa la desposesión y una justa indemnización. Se entiende por justa indemnización, en este caso, no solo el pago del valor real de la cosa, sino también el perjuicio directo que le venga de la privación de su propiedad" (17). La Corte Suprema le ha reconocido rango constitucional a dicho principio cuando sostuvo en el *leading case* "Provincia de Santa Fe c. Nichi",

(13) MARENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. IV, ps. 303/304.
 (14) CN Civ., sala E, 18/11/85, "Madera de Brochero c. MGBA", JA, 1987-I-465.
 (15) CN Civ., sala D, 11/6/79, "Parragnoli c. MGBA", JA, 1980-III-328; ídem sala A, 19/8/85, "Inmuebles Ferré S.A. c. MGBA", JA, 1985-IV-321.

(16) CSJN Fallos, 240-382, 284/4/58, "Nación Argentina c. Gregorini" y otra, con expresa remisión a Fallos, 186-151.

(17) La cita que traemos del Código Civil es sin perjuicio de lo que hemos dicho con anterioridad en referencia a que la expropiación es una institución de derecho público y a la inaplicabilidad, en principio, de las normas de derecho común.

que "no es constitucional ni legal una indemnización que no sea justa" (18). En dicha línea jurisprudencial, agregó, años más tarde, que un principio de justicia debe informar las indemnizaciones expropiatorias (19). El silencio de la Constitución en este punto no permite admitir una reparación "injusta" al expropiado, pues su necesidad surge del propio carácter y sentido de la indemnización (20).

Este principio de justicia, que debe hallarse presente al momento de fijar la indemnización, encuentra su razón de ser en el hecho de que la expropiación, tal como está legislada en nuestra Constitución, es un instituto destinado a conciliar los intereses públicos y privados. Y dicha conciliación no existe, han dicho nuestros tribunales, si éstos —es decir los interesados particulares— se sacrifican sustancialmente a aquéllos —los públicos generales— y no se compensa adecuadamente al propietario la privación de su bien (21).

Una de las preocupaciones constantes de nuestros tribunales ha sido qué se entiende por indemnización justa. Sintéticamente, una indemnización no será constitucional ni legal si no se restituye al propietario el mismo valor económico del que se lo priva y se resarcen los daños y perjuicios que sean consecuencia directa de la expropiación (22). Será objetiva-

(18) CSJN, 26/6/67, "Provincia de Santa Fe c. Nichi", Fallos, 268-112.

(19) CSJN, 25/10/79, "García de Gorzi y otro c. MGBA", LL, 1990-D-462.

(20) SC Buenos Aires, 19/4/66, "Municipalidad de La Plata c. S.A. Travías La Nacional s. expropiación", Ac. 7711; CN Civ., sala E, 21/6/82, "Los Chamacos S.R.L. c. MGBA", JA, 1984-I-368.

(21) CSJN 26/6/76, "Gobierno Nacional c. Roca de Schroeder y otras", Fallos, 295-187. CN Civ., sala D, 7/4/76, "MGBA c. Olivera Romat y otros", LL, 1976-D-561; CN Civ., sala F, 20/4/79, "MGBA c. Armando de Carlevaro y otros", JA, 1979-IV-94.

(22) CSJN, 7/10/76, "Agros S.A. c. Consejo Nacional de Reconstrucción de San Juan", cit.; ídem, 20/6/86, "Arias y otros c. Dir. Prov. de Viabilidad", Fallos, 308-248; CN Civ., sala F, 20/4/79, "MGBA c. Armando de Carlevaro y otros", JA, 1979-IV-94; ídem sala E, 30/11/76, "MGBA c. Gandullo Schoo", LL, 1977-C-488; ídem sala D, 2/6/81, "Baglietto c. MGBA", JA, 1982-I-244; ídem, sala A, 8/7/77, "Naviera Rial Constructora S.A. c. MGBA", Rep. LL, XXXVIII, 736, sum. 25; SCBs. As., 3/2/76, "Provincia de Bs. As. c. Sciencia", LL, 1976-B-267, etc.

mente justa si sirve, al momento de su pago, para adquirir un bien equivalente al que se expropia (23). De allí que a los fines de mantener intangible el principio de la justa correspondencia entre el valor del bien expropiado y la contraprestación a cargo del Estado, debe adoptarse un criterio amplio al momento de determinar la indemnización (24), teniendo los jueces el deber de aplicar el derecho conforme a los principios que ampara la Constitución, antes que atender a un criterio exclusivamente formal (25).

El pago de la indemnización expropiatoria, finalmente, debe ser realizado en dinero efectivo, salvo conformidad del expropiado para que la suma le sea integrada de otra forma (26). La doctrina es uniforme en el sentido de señalar que el requisito de que tal pago sea en dinero fluye implícito de la exigencia constitucional de una indemnización previa, por ser éste el medio legal para cancelar deudas (27). La

(23) CSJN, 22/6/76, "Gob. Nac. c. Roca de Schroeder", 3/5/79, CN Civ., sala B, 27/12/77, "MGBA c. Consorcio de Proprietarios Vedia 1968", LL, 1978-B-81; ídem, sala D, 7/4/76, "MGBA c. Olivera Romat", LL, 1976-D-561, ídem sala F, 20/4/79, "MGBA c. Armando de Carlevaro", JA, 1979-IV-94.

El problema de la indemnización justa adquirió fundamental importancia en la época de aguda inflación, en especial para determinar si correspondía la actualización monetaria, aun sin petición de parte. Ver en este sentido el *leading case* "Peña de Santa Fe c. Nichi", ya citado, donde la Corte Suprema admite, por primera vez, la actualización monetaria en las indemnizaciones por expropiaciones.

(24) SCBs. As., 25/9/79, "Santana de Vazquez c. Peña de Bs. As.", JA, 1980-III-249; CCiv. y Com. Junin, 13/2/86, "Peña de Bs. As. c. Brava de Barassi", JA, 1987-I-302.

(25) CN Civ., sala E, 30/5/77, "Fresnado c. MGBA", LL, 1977-D-661.

(26) Art. 12, ley 21.499.
 (27) Cód. Civil, nota al art. 2511; MARENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. IV, p. 304 y sigs.; Dromi, *Derecho Administrativo Económico*, T. 2, p. 429 y sigs.; Laouis, *Derechos Reales*, T. III, p. 549 y sigs.; De Marco Nón, *La expropiación y las grandes obras hidráulicas*, RADA, Nros. 15 y 16, p. 111. En relación a este punto puede verse De Jesús, Mancero, *Sistemas alternativos al dinero como compensación por expropiaciones (la expropiación de dinero)*, ED, 142-877.

jurisprudencia se ha expedido en idéntico sentido (28).

III

LA LEY DE CONSOLIDACION Y LAS EXPROPIACIONES

La consolidación del pasivo estatal seguramente debió reflejarse en materia de expropiaciones (29). Al ser la indemnización una de las deudas alcanzadas por la ley, todo el régimen legal previsto le será aplicable. Pero existen, dentro del plexo normativo, ciertas disposiciones que inciden de manera especial en las indemnizaciones expropiatorias. Esto puede suceder por dos circunstancias, ya sea que existen disposiciones constitucionales (art. 17) o legales (ley 21.499) que regulan específicamente el instituto expropiatorio y su régimen indemnizatorio —con lo cual la ley 23.982 podría ser considerada como una norma reglamentaria— o bien, porque la ley contenga previsiones particularizadas para las indemnizaciones expropiatorias (30).

La ley 23.982, tal como fuera aprobada en el Congreso de la Nación, incluía dos artículos específicos sobre las indemnizaciones por expropiaciones. Sin perjuicio de ello, diversos artículos, indirectamente, también afectaban el pago de dichas deudas en la actualidad.

El proyecto aprobado excluyó 6 del régimen de consolidación "el pago de las indemnizaciones por expropiación por causa de utilidad pública o desposesión ilegítima de bienes, así como el pago de las deudas en la actualidad".

(28) CSJN, "Ferrocarriil Bs. As. y Rosario c. Juanto", Fallos, 28-394; ídem, Fallos, 271-402; Cia. Civ. y Com., sala I, La Plata, 8/7/58.

(29) Entre las deudas de mayor entidad que tenían presentes los legisladores al debatir lo que, a la postre, sería la ley 23.982, eran las indemnizaciones por expropiaciones, especialmente, aquellas realizadas como consecuencia de las obras de la central hidroeléctrica de Yacireá, ver Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de los días 20 y 21 de agosto de 1991, págs. 1988 y sigs.

(30) Cuando hablamos de indemnizaciones expropiatorias hacemos referencia a la indemnización que deben pagarse por haber mediado una expropiación. Cuestión que no debe ser confundida con indemnizaciones que puedan ser reputadas como expropiatorias por constituir una detracción patrimonial al damnificado.

declarada judicialmente, con sentencias pasadas en autoridad de cosa juzgada" (31). Tal párrafo fue objeto de veto mediante el art. 1º del decreto 1652/91.

El segundo artículo, que específicamente se refiere a las expropiaciones, es el 7º al establecer un orden de prelación a los fines de atender al pago de las deudas consolidadas. En el inc. d) se incluye a "los saldos indemnizatorios que hubieran sido convertidos por expropiaciones por causas de utilidad pública o por la desposesión ilegítima de bienes, sin sentencia firme a la fecha de la sanción de esta ley". El art. 3º del decreto 1652/91 vetó la parte final, que requería la inexistencia de pronunciamiento judicial firme a la fecha de corte.

El efecto de este veto fue que quedarían consolidadas todas las indemnizaciones por expropiaciones con causa o título anterior al 1 de abril de 1991 (cfr. art. 1º), con lo cual es necesario ver qué otros artículos de la ley tienen especial incidencia en el pago de dichas indemnizaciones, más allá de que estén alcanzadas por el régimen general de consolidación.

En virtud del art. 3º de la ley, las sentencias que reconozcan la existencia de las obligaciones alcanzadas por la consolidación (entre las que quedan incluidas, como llevamos dicho, las indemnizaciones por expropiación), tendrán carácter meramente declarativo. De este modo, se retorna parcialmente al sistema insbituido por el art. 7º de la ley 3952. A partir de la consolidación, todas las sentencias judiciales dictadas en procesos expropiatorios de causa o título anterior al 1/04/91, dejarán de tener carácter ejecutivo, como pacíficamente lo había admitido la jurisprudencia, limitándose a reconocer el derecho al crédito.

En relación al mismo tema, es decir, la ejecución de sentencias, pero en este caso con respecto a las expropiaciones de "causa o título posterior al 1 de abril de 1991 que carezcan de créditos presupuestarios para su cancelación en la ley de presupuesto del año siguiente del reconocimiento", el acreedor estará legitimado para solicitar la ejecución judicial de su crédito a partir de la clausura del período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación en que debería haberse tratado el presupuesto que contuviera la partida correspondiente para amortizar su crédito.

(31) Art. 1 *in fine*, ley 23.982.

A todo este cuadro debe agregarse que, al establecerse un sistema de pago de bonos de las deudas consolidadas, las indemnizaciones expropiatorias podrán ser canceladas de esta forma y no en dinero en efectivo (32).

IV

LA EMERGENCIA

El artículo 16 de la ley establece que la misma es de orden público y se dicta en ejercicio de los poderes de emergencia del Congreso.

Seguramente, esta norma será el justificativo para la grave restricción al derecho de propiedad que la misma contiene. Como siempre, la emergencia sirve para todo. De hecho, ya han sido varios los tribunales que en distintas materias han considerado constitucionales las restricciones que contiene en virtud de la "doctrina de la emergencia". Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ya la ha invocado, entre otros, en casos previsionales como "Tachemel, María c. Estado Nacional", del 29 de abril del corriente año y "Fernández Encarnación c. Seor. de Seguridad Social" del 4 de mayo. En materia expropiatoria, la Cámara 1ª Civil y Comercial de Bahía Blanca, en los autos "Provincia de Bs. As. c. Schmidt, Pedro", también invocó la emergencia, aun cuando lo hizo con referencia a la ley bonariense 11.192, símil a la ley nacional (33). Paralelamente se han ido olvidando las claras palabras del Alto Tribunal en el famoso caso "Avico c. de la Pesa" en cuanto a que las previsiones constitucionales "no pueden suspenderse en ninguna de las grandes emergencias de carácter financiero o económico en que el pueblo o el gobierno pudieran encontrarse. La sanción de una ley en ocasión de cualquier emergencia presupone, pues el sometimiento de la misma a los principios y garantías asegurados a los habitantes por la Constitución Nacional. Si así fuera, bastaría la calificación de emergencia dada a una ley por el Congreso o por una legislación, para que todas las garantías indi-

viduales y las limitaciones de los poderes contenidos en aquélla se convirtieran en letra muerta, contra todo lo previsto por sus redactores (34)".

No pretendemos adentrarnos en un tema suficiente remanido en nuestro tiempo, donde, prácticamente, se han agotado los argumentos a favor o en contra. Pero sí cabría analizar si en materia de expropiaciones no existen elementos que de algún modo perturben la situación y quizá impidan alegar la parte del Estado.

Desde esta perspectiva concurren algunos argumentos que al menos deben ser tenidos en cuenta. La ley 21.499, a diferencia de su antecesora, la 13.264, prevé en el art. 29 el desistimiento, autorizando al expropiante a desistir de la acción en tanto la expropiación no haya quedado perfeccionada, dejando a su cargo las costas del juicio. Una expropiación se encontrará perfeccionada cuando "se ha operado la transferencia del dominio al expropiante mediante sentencia firme, toma de posesión y pago de la indemnización (35)".

Si el Estado se encuentra en crisis económica, no tiene necesidad de provocar daños especiales a los particulares expropiados en relación al resto de la comunidad, cuando existen medios normativos que priman la posibilidad de evitarlos. La igualdad ante las cargas públicas (art. 16 de la Constitución Nacional) es una valla que no debe ser franqueada ni siquiera alegando la emergencia. Si el expropiante no se halla en condiciones de pagar las indemnizaciones en conformidad con las normas constitucionales, pues que desista de la acción, no siguiendo adelante con total desprecio de los derechos de los particulares.

Por otra parte, una vieja jurisprudencia de la Corte Suprema sostiene que una ley de emergencia, fundada en el poder de policía del Estado, "no significa que la propiedad no esté garantizada en los supuestos expropiatorios por los principios fundamentales que tutelan (Constitución, art. 17), y exigen para la privación de la misma una justa indemnización". Más aún, agregó algo que también ha sido víctima de la amnesia argentina, "la emergen-

cia está sujeta en un estado de derecho a los mismos principios que amparan la propiedad en épocas normales (36)".

Estos argumentos impiden trasplantar la doctrina de la emergencia como fundamento para aplicar la ley de consolidación de la deuda pública en los supuestos de las indemnizaciones por expropiaciones por causa de utilidad pública, en bloque y sin ningún tipo de adecuación a esta temática que, como hemos dicho, presenta peculiaridades distintivas.

Y

LA LEY ESPECIAL

Puede argüirse, como lo han hecho ciertos tribunales y doctrina que los ha acompañado, que sostienen que la ley de consolidación de la deuda pública cede en los supuestos de indemnizaciones por expropiación ante las normas de la ley 21.499 (37).

Las razones esgrimidas son que, tratándose la expropiación, como hemos dicho, de una institución de derecho público, la misma determina la existencia de una regulación particularizada. Así la Corte Suprema ha recordado la nota de Velaz Sáenz de Aizpeola al artículo 1324 en cuanto a que "la ley especial fijará todas las condiciones de la expropiación para determinar y pagar el precio, como también lo que ha de expropiarse" (38). El propio Alto Tribunal ha dicho que la expropiación, como instituto de derecho público, está regida por principios propios, los que vendrían dados en primer lugar en el art. 17 de la Constitución y, en segundo término, emergen de la ley 21.499. Todo esto debería conducir a que la ley especial prevalezca sobre la general, no sólo por un criterio hermenéutico sino también porque en este punto así lo manda la Constitución (39).

(36) Fallos, 238-46, "Gobierno de la Nación c. Lauren Valdemar During s/ expropiación".

(37) Bernero, Patricia, *La ley 23.982 y su aplicación a la expropiación*, JA, 1993-1-664.

(38) Fallos, 238-335. Sorprende que, a renglón seguido, la Corte sostenga que en esta materia debe procederse "prescindiendo de las normas del Código Civil". Primero cita las notas del codificador para avalar su solución, para luego desecharla su aplicación.

(39) Cfr. La Plata, sala 4a., 11/8/92, "Harguindeguy, Juan C. y otros c. Dirección Nacional de Vialidad", JA, 1993-1-660.

(32) Ver *infra* punto VI.D.

(33) Sobre la identidad sustancial entre las leyes nacionales y provinciales véase Cfr. San Martín, sala II, "Escobar y otros c. Estado Nacional y otros". La sala I de este tribunal ha invocado la emergencia, entre otras causas "Díaz, José c. SEGBA", 6/5/92, y "Ordogan de Green c. Estado Nacional s/ expropiación irregular", 23/9/92.

Esta situación no se ve modificada porque la ley de consolidación no contenga normas que expresamente establezcan la prevalencia de la norma específica o porque contenida no hayan sido vetadas parcialmente (40).

DROMI ha remarcado la necesidad de rescatar la regla de interpretación que establece que una ley general posterior no puede derogar, sino expresamente, una ley especial anterior. Sin embargo, no se ha pronunciado específicamente sobre la coordinación entre las leyes 21.499 y 23.982 (41).

Esta postura, sin dejar de ser interesante, fundamentalmente en cuanto evita pronunciarse sobre los aspectos constitucionales de la ley de consolidación a la par que la deja de aplicar en los supuestos de indemnizaciones expropiatorias, nos ofrece algunas dudas. No creemos que la ley de consolidación no sea una ley especial. Por el contrario, es la específica legislación que regula la cancelación del pasivo estatal que tenga causa o título anterior a la fecha de corte —1 de abril de 1992— (art. 1º) o algunos aspectos de las deudas posteriores a ese momento (art. 22). Con ello, no queremos significar que la ley 21.499 no sea la ley especial de expropiaciones, sino que estimamos que una vez que se haya determinado la indemnización correspondiente, de acuerdo a dicha ley, el modo en que será cumplimentado el pago de la misma deberá ajustarse a las pautas de la ley 23.982. Puede estimarse que en estos casos coexisten dos leyes especiales que regulan diferentes momentos del proceso expropiatorio. Toda la primera etapa, hasta el momento de la efectivización del pago, queda bajo el marco normativo de la ley 21.499 para dar lugar, posteriormente, a la aplicación de la ley 23.982. Todo ello siempre que esta última supere el test de constitucionalidad que analizamos en los párrafos siguientes.

VI

LAS OBJECIONES A LA LEY DE CONSOLIDACION

Diversas objeciones en cuanto a su constitución

(40) Sobre el veto y la promulgación parcial, véase *infra* VI-A.

(41) DROMI, JOSÉ ROBERTO, *Alcances de la consolidación de deudas en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, JA, 1993-II-62.

cionalidad se han hecho con referencia a la ley de consolidación de deudas del Estado. Nosotros abordaremos tan sólo las referidas a las indemnizaciones por expropiaciones, sin perjuicio de que alguna de ellas perfectamente pueden ser extendidas a otros supuestos.

A. La promulgación parcial.

Desde el punto de vista formal, el principal cuestionamiento se refiere a la promulgación parcial de la ley (42). Los fundamentos del decreto 1652/91 referidos al veto de las previsiones en materia de expropiaciones han sido puntualmente rebatidos por la Cámara Federal de La Plata, sala 4, en los autos "Harvindaguy, Juan y otros c. D. N. V." (43).

Sabido es que la Constitución Nacional (art. 72) autoriza el veto aunque no regula de manera expresa la promulgación parcial. Es en este punto donde existe doctrina y jurisprudencia divergente. Las dificultades surgen de no haberse distinguido claramente la diferencia entre veto y promulgación parcial. Lo primero es posible constitucionalmente, no así lo segundo. En efecto, el art. 72 señala que "decreto en todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, y vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen; ésta lo discute de nuevo y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación..." (lo resaltado es nuestro). De modo que, de la facultad de observar parcialmente un proyecto no se sigue la de promulgar las partes no vetadas. La Constitución se refiere permanentemente al proyecto, pero no a una ley. La letra constitucional es muy clara al distinguir entre proyectos y leyes, utilizando ambos con el sentido propio de la técnica legislativa. Por otro lado, la Constitución estipula que, si ambas Cámaras lo aprueban con la mayoría calificada exigida, el "proyecto es ley" y debe ser remitido al Presidente para su "promulgación". No tendría sentido esta disposición si una parte del proyecto ya hubiese sido promulgado (44).

(42) En efecto, el decreto 1652/91 vetó el inciso e) y el último párrafo del art. 1, los párrafos tercero a séptimo del art. 5, parte del inc. d del art. 7, el segundo y último párrafo del art. 13 y parte del art. 20. "Con las salvedades establecidas" se promulgó la ley.

(43) Jurisprudencia Argentina, 31/3/93.

(44) Existe una antigua jurisprudencia de la Corte que sostiene que "Cada palabra de la

Admitir la posibilidad de la promulgación parcial coarta la facultad del Congreso de rechazar todo el proyecto que fuera parcialmente vetado si ambas Cámaras difieren en cuanto a las objeciones formuladas conforme surge del párrafo final del artículo 72 (45).

Sin perjuicio de ello, se debe expresar que la Corte Suprema ha admitido la promulgación parcial de leyes (46). En "Colella c. S.A. Fevry y Basser", sentó la doctrina en esta materia, estableciendo que un proyecto podrá ser promulgado parcialmente siempre que el mismo, en su conjunto, no haya constituido un todo inscindible de modo que las partes no promulgadas no hayan podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. Como regla, las disposiciones que componen una ley están vinculadas entre sí. Con lo cual no cabe asegurar que el Congreso hubiera sancionado el proyecto en caso de excluirse alguna de sus normas capitales (47).

En una posición intermedia, —ya con refe-

rencia a la ley 23.982—, GONZÁLEZ ARZAC ha propuesto por un lado respetar la voluntad coincidente del Poder Ejecutivo y el Congreso de establecer una consolidación de la deuda pública interna y otro, aplicar el límite del art. 86, inc. 2 de no alteración del espíritu de la ley y mientras no se traspase ese límite admitir la validez general de la ley, analizando en cada caso concreto la invalidez particular de la promulgación fragmentaria (48). Sin embargo, este método ya ha originado interpretaciones divergentes. Mientras el propio GONZÁLEZ ARZAC, ha sostenido la invalidez de la promulgación parcial en materia de expropiaciones, pues sostiene que el Ejecutivo incluyó mediante el veto, deudas que el Congreso tuvo la voluntad de excluir (49), la sala 4 de la Cámara Federal de La Plata, consideró que el veto parcial y la promulgación del texto no observado han dejado a salvo el objeto fundamental de la ley y el análisis comparativo de la sanción del Congreso y del texto promulgado demuestran la existencia de una unidad temática pero no de un todo inscindible. Con referencia a las partes vetadas en materia de expropiación, sostuvo que suprimen discriminaciones, desigualdades y restricciones sin que se altere el régimen general, la finalidad o el espíritu de la ley (50) (51).

(45) Constitución debe tener su fuerza y su significado propio, no debiendo suponerse que ella ha sido inútilmente usada, agregada, y rechazarse como superflua o sin sentido" (Fallos, 96-334, de 1902).

(46) GULLI, MARÍA ANGLICA, *Implicancias jurídicas y políticas de la promulgación parcial de leyes*, LL, 1992-E-533.

(47) El veto parcial fue admitido en "Guitita c. Nación Argentina", Fallos, 189-156. El caso se originó en la impugnación del veto parcial de la ley 12.313. A raíz de dicho veto, el Poder Ejecutivo continuó recaudando un impuesto, creado por la ley 11.252 precisamente derogado por el art. 3º de la ley 12.313 que fuera vetado.

(48) Fallos, 266-352. GULLI, en el art. citado, señala, por un lado, las implicancias jurídicas de esta doctrina que serían la necesidad de demostrar la unidad del proyecto y el perjuicio concreto que la promulgación parcial ocasiona. Por otro lado, las implicancias políticas estarían dadas por el incumplimiento de la Constitución y el reforzamiento del poder presidencial. El ejercicio discrecional de esta facultad ha llevado a Vanossi a llamarla veto-manta (entre otros en el dictamen de minoría presentado en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados con referencia al proyecto por el que se declara la necesidad de la reforma de la Constitución, 27/10/93, exp. 106-s-93, y en *La anunciada reforma*, LL, 1993-D-1093).

(49) GONZÁLEZ ARZAC, RAFAEL, *La consolidación de deudas nacionales y las prohibiciones (con una digresión sobre la promulgación parcial de la ley 23.982)*, Jurisprudencia Provincial, vol. II, Nº 5, p. 429.

(50) GONZÁLEZ ARZAC, RAFAEL, *Las deudas nacionales consolidadas por la ley 23.982*, Jurisprudencia Provincial, vol. III, Nº 1, p. 13.

(51) CFed. La Plata, sala 4, "Rodríguez Rubén c. AFNESA", 3/10/91, Jurispr. Provincial, vol. III, Nº 1, p. 29, con comentario de HURTHINSON, TOMÁS, *El veto parcial y la promulgación del texto no observado por el Ejecutivo*, donde hace referencia específica al artículo de GONZÁLEZ ARZAC.

(52) Diversos tribunales se han expedido sobre la promulgación parcial de la ley 23.982, aun cuando no todos con referencia al tema de las indemnizaciones por expropiación. La sala 3 de la CNCh y Com. Fed., consideró que los jueces no tendrían la facultad para revisar el procedimiento de formación y sanción de leyes "Riverola, Rogelio c. Est. Nac. y otros" 16/9/92, JA, 1992-IV-664. Por su parte, la sala 2 de dicha Cámara exigió la denuncia concreta y con adecuada fundamentación de la forma en que la promulgación parcial habría significado una desnaturalización de los fines perse-

Aun cuando consideremos inconstitucional la promulgación parcial de leyes, incluyendo posturas como las de GONZÁLEZ ARZAC, tampoco podría aceptarse la constitucionalidad del proceder del Ejecutivo.

Desde esta perspectiva, puede sostenerse que la voluntad concurrente de los poderes Legislativo y Ejecutivo en consilidar la deuda pública interna (52) globalmente no se halla desvirtuada por el veto de alguna de las disposiciones del proyecto, con lo cual es necesario analizar en cada caso concreto la eventual invalidez que podría surgir (53). De allí que, analizando si efectivamente existe una voluntad concurrente entre el Congreso y el Presidente en consilidar las indemnizaciones por expropiaciones, concluímos, sin hesitación, que no hay elementos que permitan afirmar que el Parlamento tuviera la intención de incluir las en el régimen general.

El proyecto remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso no excluye de la consolidación ni previene ningún régimen especial para este tipo de indemnizaciones (54). Tampoco el dictado en la emergencia económica por el Poder Legislativo "Taboada de Gauto c. Estado Nacional", 17/3/92, LL, 1992-E-535. La Cámara Federal de San Martín señaló la validez de la promulgación parcial mientras no se afectara la unidad del proyecto, añadiendo que en la especie, el veto parcial implementado por el decreto 1652/91 tenía un fundamento razonable "Ordóqui de Green c. Est. Nac. s/ expropiación irregular", 23/9/92.

(52) La razón de ser de la ley sería establecer un régimen que comprendiera a la generabilidad de las deudas a cargo del Estado que tuvieran causa o título anterior al 1/4/91, debiéndose tener presente la pauta interpretativa contenida en el decreto reglamentario 2140/91 en cuanto establece que "en caso de duda se resolverá en favor de la consolidación" (art. 3 *in fine*). Ver GARCÍA PULLES, FERNÁNDEZ, *Las obligaciones alcanzadas por la consolidación dispuesta por la ley 23.982*, LL, 1/10/93.

(53) CNContadm.Fed., sala I, "Davazac, Florencia c. Estado Nacional s/ juicio de conocimiento", 11/6/92, JA, 6/10/93. Esta sentencia comienza con el argumento de que la promulgación parcial no se encuentra constitucionalmente prohibida (consid. 3).

(54) Ver Exp. 0014-PE-91, mensaje 1045 y proyecto de ley. Trámite Parlamentario 1515/91.

tamen de mayoría, elaborado por las respectivas comisiones de la Cámara de Diputados, regulada este punto (55). Es recién en el debate en general y particular y por iniciativa de los diputados Martínez Raymonda (56), Alsogaray (57), Guzmán (58), Garay (59), que se excluyen de la consolidación las indemnizaciones por expropiaciones. De modo que no existe la voluntad legislativa de consolidar estas deudas y el veto posterior promulgación parcial habilitó al Ejecutivo para sustituir en este punto al legislador y, por ende, incluir dentro del régimen deudas que los diputados y senadores, expresamente, decidieron excluir (60). Nos preguntamos de qué sirve, en este aspecto, el trabajo de los legisladores que tuvieron la voluntad expresa de modificar el proyecto original remitido por el Ejecutivo si éste, posteriormente, y a su solo arbitrio, vetó estas variaciones asumiendo el rol de legislador y desconociendo su decisión. Quizá se hubiese agilizado el trámite parlamentario y evitado un dispendio de tiempo y esfuerzo si los legisladores aprobaban a libro cerrado el proyecto remitido por el Ejecutivo, ya que el resultado final fue, en este punto, el mismo.

B. El carácter declarativo de las sentencias.

Como ya se ha señalado, las sentencias judiciales, los actos administrativos firmes, los acuerdos transaccionales y los laudos arbitrales que reconozcan la existencia de obligaciones alcanzadas por la consolidación, tendrán carácter *meramente declarativo* (61).

A partir de la ley 3952 modificada por la 11.634 se suprimió en las demandas contra la

(55) Ver Orden del Día 1515/92 citado.

(56) Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación (en adelante DSCD), 1/8/91, p. 2145.

(57) DSCD 1/8/91, 2152.

(58) DSCD 7 y 8/8/91, ps. 2224/2225 y 2243.

(59) DSCD 7 y 8/8/91, ps. 2233 y 2259/2260.

(60) Lo único que el Poder Legislativo incluyó fueron los saldos indemnizatorios por expropiaciones con causa o título anterior al 1/4/91 en que hubiese mediado controversia judicial pero que no tuviesen sentencia firme a la fecha de sanción de la ley (art. 7º inc. d).

(61) Ley 23.982, art. 3º. La justificación del carácter declarativo de las sentencias fue realizada por el diputado por la provincia de Salta, López Arías, con expresa mención del conocido fallo "Pietranera", DSCD, 1/8/91, p. 2130.

Nación la venia legislativa, estableciéndose la reclamación administrativa previa y por el art. 7º se dispuso que las sentencias contra la Nación tendrían carácter declarativo limitándose al simple reconocimiento del derecho que se pretende.

La Corte Suprema acotó la interpretación de dicho artículo en el *Leading case* "Pietranera" (62) sosteniendo que "... la regla del art. 7º de la ley 3952 ha de entenderse en su significación cabal. Su propósito no es otro que evitar que la Administración Pública pueda verse perentorio, en situación de no poder satisfacer el requerimiento por no tener fondos previstos en el presupuesto para tal fin o en la de perturbar la marcha normal de la Administración Pública. Desde este punto de vista la norma es razonable, pero en modo alguno significa una suerte de autorización al Estado para no cumplir las sentencias judiciales. Ello importaría tanto como colocarlo fuera del orden jurídico, cuando es precisamente quien debe velar con más ahínco por su respeto" (63).

El carácter declarativo de las sentencias en los procesos expropiatorios debe ser repudiado como inconstitucional. Por un lado, la Corte mantiene una jurisprudencia consolidada a lo largo de más de 50 años que, a partir del caso "Nación Argentina c. Domingo Bianchi y otros" (64), sostiene que al entrar en juego la garantía reconocida en el art. 17 de la Constitución, no rige en cuanto a la indemnización previa debida al expropiado la limitación establecida en el art. 7º de la ley 3952. Las razones que condujeron a aceptar la validez constitucional de dicho artículo en diferentes supuestos, no concurren en los casos de expropiaciones de bienes. Aceptar el carácter declarativo de las sentencias significaría que una ley, so pretexto reglamentario, podría modificar o subvertir el principio de la indemnización previa, transformándola de una condición *sine qua non*, en una obligación inejecutable, sujeta al mero arbitrio del Estado en cuanto a la forma y época de solventarla (65).

De acuerdo al art. 17 de la Constitución Nacional, la expropiación debe ser previamente indemnizada. Si las sentencias que condenan a pagar al Estado una indemnización al expropiado no fuesen ejecutorias, quedaría burlada esta exigencia constitucional (66). Aun cuando en principio las condenaciones judiciales contra la Nación tienen la calidad de declarativas, con las limitaciones establecidas jurisprudencialmente a partir del caso "Pietranera", tal situación, necesariamente, debe variar cuando se trata de expropiaciones, en tanto que el requisito constitucional de la indemnización previa debe prevalecer: todo ello, pues, es exigencia para "el allanamiento de la garantía de la inviolabilidad de la propiedad por mediar utilidad pública que la indemnización haya sido pagada" (67).

El carácter declarativo de las sentencias judiciales que reconozcan obligaciones consolidadas acertadamente, ha sido sindicado en un retroceso muy grande (68). Ello por que temiendo en mira la reiterada y "consolidada" línea jurisprudencial de la Corte, esta disposición no se complace con el carácter previo de la indemnización (69).

Por este motivo, no puede sorprender que los tribunales que han tenido oportunidad de expedirse expresamente sobre este punto, han considerado que la ley es inconstitucional en tanto que es incompatible el efecto declarativo de las sentencias con el requisito de la indemnización previa (70).

C. El plazo de pago de las obligaciones consolidadas. §

La ley, como se ha dicho, prevé distintos

1547; 217-420, 240-382; 249-691; 251-98; 308-778; 311-2001.

(66) MARENHOFF, ob. cit., T. IV, p. 337.

(67) VULZELAS, A., *Régimen Jurídico de la expropiación*, p. 164.

(68) FERNÁNDEZ MADERO, JAIME, *El bono de consolidación de la ley 23.982*, "La Información", T. 8, N° 30, p. 111, especialmente ps. 113/117.

(69) GONZÁLEZ ARZAC, ob. cit. y FAINSTEIN, JUAN CARLOS, *El incumplimiento de las sentencias y la responsabilidad del Estado*, ley 23.982, Bs. As., 1991, Ed. Ad-Hoc, p. 32 y sigs.

(70) CN Civ., sala K, "Jaime Bernardo Coll, S.A. c. MCBA s/ exprop. inversa", rta. 19/3/92 y sala C, "Halperín Carrocera S.A. c. MCBA s/ exprop. inversa", rta. el 27/10/92, LL, 1993-D-160.

medios de pago, cada uno con un plazo diferente. A pesar de ello, y en respuesta a quienes sostienen que recién a partir de la opción que realice el acreedor estatal se podrá decidir si el mismo es o no constitucional, por nuestra parte, estimamos que todos ellos son inconstitucionales en lo referente a las indemnizaciones por expropiaciones.

Puede considerarse que tres elementos concurren al analizarse el plazo de pago de las deudas. Dos gerenciales a cualquier crédito que haya sido controvertido judicialmente, que son la antigüedad del mismo, así como los años de tramitación del juicio. El tercero, específico a la consolidación, que es que, teóricamente, se cumpliría con plenitud el pago recién transcurridos 16 años. De allí que se pueda sostener que "es manifiesta la flagrante violación al principio de razonabilidad" en lo que respecta al plazo de cumplimiento pleno y efectivo de la obligación dineraria por parte del Estado (71).

Si se eligiese la vía del pago en efectivo, los órganos, personas jurídicas, etc., alcanzados por la consolidación formularían los requerimientos de créditos presupuestarios a la Subsecretaría de Hacienda, la que los atenderá exclusivamente con los recursos que al efecto disponga el Congreso de la Nación en el presupuesto de cada año (art. 6°). Los pagos deberán respetar el orden cronológico de prelación establecido en la ley, en el que los saldos indemnizatorios por expropiaciones figuran en el cuarto lugar. Luego de las deudas previsionales, prestaciones de naturaleza alimentaria o créditos laborales y los créditos por daños a la vida, cuerpo o salud de las personas físicas o por privación ilegal de la libertad hasta determinada suma (arts. 6°, 7° y 8°). La única obligación que asume el Ejecutivo es proponer al Congreso que vote anualmente los recursos necesarios para hacer frente al pasivo consolidado en un plazo máximo de 16 años (art. 9°) (72).

Si, por el contrario, se optara por el cobro en bonos de consolidación, los mismos se emitirán a 16 años de plazo, devengando, los 6

primeros, intereses capitalizables mensualmente (73), comenzando la amortización recién a partir del séptimo (art. 12), sin que interese diferenciar si son bonos en moneda nacional o recaudados en dólares estadounidenses (74).

Estos plazos no se compatibilizan con el carácter previo de la indemnización. Si el expropiado debe aguardar entre uno, en el mejor de los casos, y dieciséis en el peor, difícil será sostener que recibe una indemnización anterior a la privación de su propiedad.

La ley permite la negociación de estos bonos, por lo que podría invocarse la posibilidad de que el expropiado se desprenda de los mismos, evitando, de tal modo, los perjuicios de desvalorización que los mismos han tenido en el mercado (75). Aún cuando es de destacar que tal medida no ha sido tan grande como la que se esperaba al momento de sancionarse la ley (76), no es menos cierto que ella existe y significa una disminución en la indemnización que percibe el expropiado. La jurisprudencia que hemos reseñado acerca de las características que debe reunir la indemnización justa, es clara en cuanto a la imposibilidad de que, quien se ve privado de su propiedad, sufra daños que no queden debidamente indemnizados. El juez fija la indemnización teniendo en cuenta que ésta debe ser justa, mas al sufrir una detracción, en caso de negociarse en la bolsa, perderá dicho carácter. De modo que el expropiado se encuentra en la situación de esperar el plazo de pago total de su indemnización, con lo cual ésta deja de ser previa o

(73) La tasa de interés fijada es la de la caja de ahorro común que cobra el Banco de la Nación Argentina, tanto para el cobro en efectivo como para bonos en moneda nacional. Dicha tasa ha sido descalificada jurisprudencialmente, v. gr. CNCCont.-adm. Fed., sala I, 23/04/91, "INDO, S.A. c. Fisco Nacional (DGI)", ED, 142-599.

(74) La principal diferencia normativa, no fáctica, es en cuanto a la tasa de interés, ya que los bonos recaudados en moneda extranjera devengan un interés calculado de acuerdo a la tasa LIBOR.

(75) Al momento de escribir esta nota (16/12/93) la cotización oscilaba entre los 75 y 96 pesos, según fueran de la 1era. o 2da. serie.

(76) El Ministro de Economía preveía una cotización que rondaría el 40% del valor original.

bien negocia la misma, con la consecuente pérdida de cierto porcentaje, dejando de ser justa. En ambos supuestos estamos frente a una inconstitucionalidad.

La situación se agrava, ya que la ley también contiene previsiones para las deudas de causa o título posterior al 1/04/91 que carezcan de créditos presupuestarios del año siguiente al del reconocimiento. El acreedor podrá solicitar la ejecución judicial de su crédito a partir de la clausura del período de sesiones ordinarias del Congreso en el que debería haberse tratado a la ley de presupuesto que contribuyere el crédito respectivo (77).

La indemnización previa exige que la misma sea pagada en el plazo más cercano posible a la sentencia que hace lugar a la expropiación. La oportunidad de dicho pago no podrá revertir caracteres irrazonables, postergándose o supeditándose a un plazo que desvirtúe la garantía constitucional (78). Por eso se ha dicho que la indemnización adeudada debe ser abonada en la fecha más próxima e inmediata a la sentencia firme que declara transferido el dominio del bien expropiado. La Corte, siempre, sostiene que el propietario no debe experimentar lesión alguna en su patrimonio que no sea objeto de cumplida y oportuna reparación (79).

Difícilmente podrá sostenerse que se cumple con el mandato constitucional de indemnizar previamente, si el expropiante puede pagar la indemnización dentro de los 16 años. Y no se argumenta que este perjuicio es meramente conjetural, alegando que el crédito puede ser cancelado con anterioridad a su vencimiento, pues el carácter declarativo de la sentencia ya estudiado y la reglamentación legal, impiden, en caso de que esto no suceda, que el expropiado ejercite algún tipo de acción antes de que transcurran esos 16 años (80).

(77) Ley 23.982, art. 22, Borda, ob. cit. ps. 32 y 72.

(78) MARENHOF, ob. cit., T. IV, p. 302.

(79) Ver entre otros "Gobierno Nacional c. Schvöder", cit.

(80) Sin perjuicio de ello, debemos señalar que hay jurisprudencia que ha considerado razonable este plazo, aun cuando no con referencia específica al supuesto de las expropiaciones. Entre otros CNCiv. y Com. Fed., sala 3, "Riverola c. Est. Nacional", 16/9/92; CFed. San Martín, sala I, "Díaz, José c. SEGBA", JA, 1992-III. A su vez, este plazo ha

D. El pago en bonos.

Como hemos señalado, tanto la legislación como la doctrina y jurisprudencia (81) han establecido que el pago de la indemnización expropiatoria debe ser hecho en dinero en efectivo, sólo administrándose su reemplazo por la cancelación con títulos públicos si se contara con el consentimiento del afectado (82). Por ello, algunos han cuestionado la constitucionalidad de la ley en este aspecto (83).

Por el contrario, pensamos que, de modo general, en este aspecto, no se le pueden realizar objeciones ya que el cobro en bonos es uno de los sistemas que prevé la ley y no es compulsivo. De modo que, al someterse el acreedor, voluntariamente, a este régimen, no violenta el texto constitucional. Desde esta perspectiva, la opción encuadraría dentro de la teoría de los propios actos, con lo que, con posterioridad a la elección, no se podría pretender amparo judicial dirigido a obtener mejores derechos que aquéllos por los que se optó (84).

Sin perjuicio de ello, es dable analizar si, efectivamente, la opción es verdaderamente voluntaria. Es indudable que la estructura de la ley está induciendo a los acreedores a optar por los bonos. Así, es claro que los "bonos" son libremente transmisible (art. 12), cotizan en bolsa (art. 12), pueden ser utilizados para cancelar ciertas obligaciones con el Estado (art. 13) o como garantías, a partir del séptimo año comienzan a ser amortizados (art. 12), tienen un régimen impositivo especial (art. 24), etc. Todos estos elementos son inexistentes si se optara por el cobro en efectivo. Esto hace que la opción del art. 12 de la

sido descalificado constitucionalmente, en una indemnización por daños y perjuicios por la sala II de la CFed. San Martín, en "Escobar c. Est. Nacional y otros".

(81) Ver punto II.

(82) Arg. art. 12, ley 21.499, ver *supra* punto II *in fine*.

(83) Por ejemplo la diputada Guzmán, DSCD 7 y 8/8/91, p. 2225.

(84) CNCCont.-adm. Fed., sala I, 11/6/92, "Davezac c. Est. Nec.", jurisprudencia Argentina, 6/10/93. Pero, tal como se desarticularía, todo el régimen de la consolidación induce a la elección del cobro mediante bonos, con lo cual se relativiza la aplicación directa de la teoría de los propios actos. Creemos que al menos sus efectos deberían relativizarse en proporción a la imitación de las opciones.

ley 21.499 quede, al menos, relativizada. El pago en bonos sólo será constitucional si es consecuencia de una libre elección del acreedor. Si, en cambio, es inducido por un régimen legal, presentaría serios cuestionamientos que, adunados a los expuestos, lo colocan al margen de la Constitución.

La jurisprudencia muestra tribunales que han sostenido la inconstitucionalidad del pago de la indemnización expropiatoria con bonos. En primer lugar sosteniendo que una ley no podría modificar el régimen de la Carta Magna. Por otra parte, se agregó que los bonos no pueden ser considerados, constitucionalmente, como medios de pago (85).

VII

CONCLUSION

A la luz de todo lo que hemos expuesto, no podemos sino concluir que la ley de consolda-

(85) Además de los ya citados ver *C.Fed. La Plata*, sala 4, 11/8/92, *J.A.*, 1993-I-660 y *C.Civ. y Com. San Isidro*, sala 2, "Indutec S.A. c. Pota. de Bs. As.", 20/4/93, *Jurisprudencia Argentina*, 20/10/93.

ción de la deuda pública interna, en cuanto incluye en su régimen a las indemnizaciones por expropiaciones, es inconstitucional. Especialmente, al no respetar los requisitos de que la privación del derecho de propiedad sea precedido por una indemnización justa.

Las previsiones de la ley 23.982 hacen desaparecer las garantías constitucionales del derecho de propiedad, desmitiendo que "la confiscación de bienes queda para siempre borrada".

Es de esperar que nuestros tribunales, como mínimo, resten eficacia normativa al decreto 1652/91 en cuanto promulga parcialmente una ley con la consecuencia de incluir en la consoldación deudas que habían quedado al margen. Así como que declaren a la ley de consoldación como inconstitucional en materia de indemnizaciones expropiatorias.

Por otro lado, los legisladores deberían estudiar los marcos normativos idóneos para superar la crisis sin menoscabar los derechos consagrados constitucionalmente.

Mientras no acaezcan estos cambios, los habitantes de este país gozaremos plenamente de nuestros derechos hasta tanto ninguno de los poderes públicos invoque la emergencia.

EL DERECHO DE RECTIFICACION O RESPUESTA EN EL PROYECTO DE REFORMAS AL CODIGO CIVIL ELABORADO POR LA COMISION DESIGNADA POR EL PODER EJECUTIVO NACIONAL

Por JULIO CESAR RIVERA

SUMARIO: 1. INTROITO. — 2. TRATAMIENTO Y CRITICAS AL DERECHO DE RECTIFICACION EN EL PROYECTO DE REFORMAS. — 3. RESPUESTA AL CUESTIONAMIENTO DE LA VIA ELEGI DA PARA INCORPORAR EL DERECHO DE RECTIFICACION O RESPUESTA. — 4. BREVE COMENTARIO DE LOS TEXTOS PROYECTADOS. — 5. SOBRE LOS ARGUMENTOS CONTRARIOS AL DERECHO DE RECTIFICACION. — 6. CONCLUSION.

I

INTROITO

Es mi intención no escribir sobre el Proyecto de Reformas al Código Civil que elaboró la

Nota de Redacción. Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en *El Derecho: El derecho de réplica*, por GERMAN J. BIDART CAMPOS, ED. 115-829; *El derecho de réplica*, por GREGORIO BADENI, ED. 116-795; *El derecho de réplica*, por SUSANA C. CAYOSO y RICARDO TRICALI CASTRÉ, ED. 117-977; *Noticias erróneas difundidas por la prensa y el resarcimiento del daño moral a la víctima*, por GERMAN J. BIDART CAMPOS, ED. 118-304; *El derecho de réplica y la tutela de los derechos de la personalidad en las segundas jornadas de derecho civil, comercial y procesal (Junin 1986)*, por NORBERTO R. PALACIO y EDUARDO J. MORRI, ED. 122-881; *El derecho de réplica va encontrando eco favorable en nuestra jurisprudencia*, por GERMAN J. BIDART CAMPOS, ED. 123-117; *¿Puede considerarse que el derecho de réplica es un derecho implícito en el art. 33 de la Constitución Nacional?*, por GERMAN J. BIDART CAMPOS, ED. 119-375; *Innecesidad*

comisión designada por el Poder Ejecutivo Nacional que tuviera el honor de integrar (1), por cuanto puede parecer poco elegante que uno de los coautores apareciera defendiendo la obra en la que hizo un modesto aporte. Y porque creo que son los demás juristas nacionales, sin exclusión, quienes deben expresar su opinión sobre éste como respecto de otros proyectos, antes de su consideración por el Poder Legislativo y su sanción. Hoy en día, ningún abogado tiene el monopolio del conocimiento, y, por otro lado, muchos hay que podrían integrar las comisiones de reforma en reemplazo de la mayoría de los que hemos formado parte de ellas. De allí que en 1987 haya criticado públicamente (2) la media san-

de reglamentar el derecho de respuesta, por MIECHEL M. PABULA, ED. 128-293; *El derecho de réplica ante el juicio de la Corte Suprema*, por GERMAN J. BIDART CAMPOS y DANIEL E. HERRERDORF, ED. 131-526; *El derecho de respuesta inmediata. ¿Criterio editorial o dignidad humana?*, por MARIO A. R. MIRON, ED. 131-857; *Un fallo sobre derecho de réplica que pone en mora al Congreso*, por ALBERTO B. BIANCHI, ED. 148-339; *El "dentro" y el "fuera" del derecho de réplica*, por GERMAN J. BIDART CAMPOS, ED. 148-349; *¿Hacia la impunidad de la prensa? (Respuesta a la tesis de la inconstitucionalidad de la rectificación o respuesta)*, por JULIO CESAR RIVERA, ED. 151-705.

(1) Con los Dres. Augusto César Balluscio, Salvador Darío Bergel, Aída Kemelmajer de Carlucci, Sergio Le Pera, Federico N. Videla Escalada y Eduardo A. Zannoni.

(2) En las Jornadas Nacionales de Derecho Civil llevadas a cabo en la Universidad de Belgrano.