La expropiación. Ley 21.499 argentina
Autor: Jorge Luis Maiorano
Editorial B de f /2021
www.librotecnia.cl

ÍNDICE

Palabras preliminares XXIII
Prólogo a la segunda edición XXV
Prólogo a la primera edición XXIX

Capítulo I

Nociones generales

1. La expropiación como instituto destinado a conciliar los intereses públicos con los privados. Sus obstáculos. Transformaciones que produce en el derecho de propiedad 1
2. Concepto. Sus caracteres 2
3. El fundamento jurídico de la expropiación. Diversas teorías: dominio eminente, colisión de derechos, función social de la propiedad, de las reservas, de la finalidad del Estado. Valoración. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 3
4. Naturaleza jurídica de la expropiación. Teorías: de derecho privado, de derecho mixto y de derecho público. Valoración. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: su evolución 6
5. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 10
6. Régimen jurídico expropiatorio. Su evolución en el orden nacional. Leyes 189, 13.264 y 21.499 .. 11

www.librotecnia.cl

Capítulo II

LA CALIFICACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA

7. La causa expropiante. Su importancia 15
8. Evolución de la causa expropiatoria en el derecho comparado y en el derecho nacional hasta la ley 21.499 15
9. La "utilidad pública" en la ley vigente. Su alcance. Valoración de la solución legislativa..... 18
10. Órgano competente para declarar la utilidad pública. Jurisprudencia de la CSJN. Potestad de las provincias. Jurisprudencia de la CSJN. Criterio de delimitación..... 21
11. Declaración específica o genérica. Procedencia. Régimen legal 24
12. Revisión judicial de la declaración legislativa de utilidad pública. Jurisprudencia de la CSJN: su evolución. Momento en que puede plantearse la impugnación 25

Capítulo III

LOS SUJETOS DE LA RELACIÓN EXPROPIATORIA

13. ¿Quiénes son los protagonistas de la expropiación? Sujeto activo y sujeto pasivo: concepto. Supuesto en que el procedimiento expropiatorio es instado por el expropiado 31
14. La Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como únicos titulares de la potestad expropiatoria. Clases de sujeto activo: originario y derivado. Régimen legal..... 32
15. Los particulares como sujetos expropiantes: ¿en qué supuestos pueden actuar como tales?..... 33
16. El beneficiario de la expropiación. Concepto 35
17. Importancia de esta figura. Su régimen en la legislación provincial..... 36
18. ¿Quién puede ser sujeto pasivo de una expropiación? Régimen legal..... 37

www.librotecnia.cl

Capítulo IV

El objeto expropiable

19. Expropiación y propiedad. Alcance del vocablo "propiedad" en el plano constitucional según la jurisprudencia de la CSJN. Bienes o valores excluidos..... 41
20. El objeto expropiable según la Constitución Nacional y la ley 21.499. Enumeración. El art. 4 con relación a su precedente..... 43
21. La expropiación de edificios de embajadas extranjeras. La cuestión en la doctrina. Mi opinión..... 46
22. ¿Los bienes dominiales de las provincias son expropiables? Soluciones de la doctrina. Jurisprudencia de la CSJN. Régimen legal..... 47
23. Expropiación de bienes necesarios y convenientes. Procedencia. Jurisprudencia de la CSJN: su evolución. Régimen legal..... 50
24. Declaración de utilidad pública con alcance específico y genérico. Procedencia. Jurisprudencia de la CSJN. Régimen legal..... 52
25. La expropiación del subsuelo con independencia de la superficie. La cuestión según el Código Civil y Comercial de la Nación, la jurisprudencia de la CSJN y la ley 21.499. La expropiación de bienes sometidos al régimen de la propiedad horizontal. Previsión legal..... 55
26. Expropiación parcial de inmuebles. Su régimen en la ley 21.499..... 57
27. Expropiación parcial de bienes sometidos al régimen de la propiedad horizontal. Condiciones para su ejercicio. Régimen legal. Jurisprudencia.. 58

Capítulo V

La indemnización

28. ¿Por qué es el elemento que mayores cuestiones suscita? ¿Qué debe entenderse por indemnización en materia expropiatoria?..... 61

www.librotecnia.cl

29. Contenido y oportunidad de su pago. Sus caracteres según la Constitución Nacional y la ley vigente 62
30. Naturaleza jurídica. Carácter resarcitorio. Doctrina que la distingue del "precio": aplicación de ella en la ley 21.499. Mi opinión 65
31. ¿Qué valores se indemnizan y cuáles resultan excluidos? 67
32. Valor objetivo: noción. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Su determinación 67
33. La indemnización debe ser actual. ¿A qué "tiempo" debe referirse la valuación del bien? Distintos criterios. Su evolución en la jurisprudencia de la CSJN 68
34. Criterio adoptado por la ley vigente para fijar el valor del bien. Valoración. Importancia de la desposesión 71
35. Daños. Daños que se indemnizan: régimen legal y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y demás tribunales sobre el particular 73
36. La depreciación monetaria. Su evolución en la jurisprudencia de la CSJN. La recepción normativa 74
37. La necesidad de pedido expreso para obtener su reconocimiento. Jurisprudencia de la CSJN. Solución legislativa 76
38. Criterio de la CSJN sobre las pautas a aplicar para determinar la desvalorización monetaria. Su justificación. Crítica 77
39. ¿Sobre qué montos se hace valer la desvalorización monetaria? Jurisprudencia de la CSJN: su evolución. Objeciones que ella merece. La situación luego de sancionada la ley 21.499 79
40. Régimen previsto por la ley nacional respecto de la desvalorización monetaria. ¿Hasta qué momento se efectúa la actualización? ¿Qué pautas se aplicarán? 82

www.librotecnia.cl

41. Intereses. Los intereses forman parte integrante de la indemnización. Jurisprudencia anterior a la ley vigente. Régimen actual: tasa aplicable. Valoración de la solución legislativa 83
42. Mejoras. El resarcimiento de las mejoras. ¿Cuáles se indemnizan? Falta de armonía legislativa 86
43. Valores afectivos. Exclusión de los valores afectivos 87
44. Ganancias hipotéticas. Lucro cesante. Régimen legal. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 88
45. Valor llave. El valor llave y el valor empresa en marcha. Noción. Jurisprudencia de la CSJN 89
46. Mayor valor. No se toma en cuenta el mayor valor que confiera al bien la obra a ejecutarse..... 91
47. Valores histórico y panorámico. Régimen normativo. Los valores histórico y panorámico ... 91
48. Impuestos y gravámenes. Exención de impuestos o gravámenes. Jurisprudencia de la CSJN. Críticas al régimen legal. ¿Alcanza la exención al monto obtenido por la vía del avenimiento? Mi opinión..... 92
49. Coeficiente de disponibilidad. Improcedencia de reducir la indemnización por el coeficiente de disponibilidad. Jurisprudencia de la CSJN..... 95
50. Previa. La indemnización ha de ser previa 96
51. Única. La indemnización ha de ser única. Situación de los terceros. Valoración del régimen vigente. Mi opinión 98
52. Pago. La indemnización ha de pagarse en dinero en efectivo. Jurisprudencia de la CSJN. Su justificación. Situación de los terceros 101
53. Prescripción. Régimen legal. Prescripción de la acción para demandar el pago de la indemnización 103

Capítulo VI

EL PROCEDIMIENTO EXTRAJUDICIAL

54. La expropiación y su procedimiento. Sus fuentes. Clases. Importancia 105

www.librotecnia.cl

55. Innovaciones de la ley 21.499 en materia de procedimiento expropiatorio 106
56. La cesión amistosa o avenimiento expropiatorio. Importancia 107
57. Desigualdad de tratamiento según el tipo de bien. Crítica 108
58. Régimen en la ley nacional de expropiaciones 21.499. Trámite del avenimiento 109
59. El incremento del diez por ciento. Fundamento. Procedencia 109
60. Naturaleza jurídica del avenimiento: distintas teorías. El avenimiento como contrato administrativo: fundamento. Límite 111
61. La expropiación es solo una, los procedimientos son dos 112
62. La situación de los incapaces e impedidos para disponer de sus bienes. Solución legal 113
63. El perfeccionamiento de la expropiación cuando media avenimiento. Cuestión que suscitan los arts. 29 y 32 de la ley 21.499. Mi opinión. Exigencia de escritura pública para la transferencia de la propiedad: opinión de la Procuración del Tesoro de la Nación 113

Capítulo VII

EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL

64. Cuándo el expropiante debe acudir a la acción judicial de expropiación. Fundamento 117
65. El procedimiento judicial no tiene como único objeto fijar la indemnización 117
66. Trámite del proceso expropiatorio. Su especialidad. Caracteres 118
67. Distinción entre juicio de expropiación “normal” y juicio de expropiación “anormal”. Terminología improcedente 119
68. Las partes en el proceso expropiatorio. Situación de los terceros 119

www.librotecnia.cl

69. El juicio de expropiación no se encuentra sujeto al fuero de atracción 120
70. Juez competente..... 121
71. Fundamento de la solución legislativa. Jurisprudencia de la CSJN 122
72. Competencia originaria de la CSJN. Jurisprudencia: su evolución. Valoración 123
73. Traslado de la demanda. Supuestos en que se desconoce al demandado o se ignora su domicilio. Solución de la ley 127
74. Posesión judicial: cómo se obtiene. Su régimen en la ley 21.499 128
75. Efectos de la posesión judicial sobre los terceros ocupantes 130
76. La contestación de la demanda: su contenido. Reconvención y excepciones previas 130
77. Anotación de la litis. Efectos..... 130
78. Apertura a prueba. Su régimen legal. Medios probatorios 131
79. Los sistemas probatorios en las leyes 189 y 13.264..... 132
80. El Tribunal de Tasaciones de la Nación: su evolución hasta la ley 21.626..... 132
81. La conformación jurídica en la ley 21.626. Régimen de funcionamiento 133
82. Su intervención en los procedimientos expropiatorios 134
83. Naturaleza jurídica de sus dictámenes: alcance y eficacia de los mismos. Jurisprudencia..... 135
84. Alegatos: su admisibilidad. Plazo..... 137
85. Autos para sentencia. Plazo para pronunciarla.. 138
86. Incidentes. La omisión legislativa. Solución propuesta..... 138
87. Las costas en el proceso expropiatorio. Jurisprudencia de la CSJN 138
88. El régimen de las costas en la ley 21.499. Valoración..... 139
89. Los honorarios profesionales. Jurisprudencia de la CSJN. Solución de la ley 21.499 140

www.librotecnia.cl

90. La sentencia: plazos, contenido. Efectos 141
91. Los recursos contra las resoluciones judiciales. Régimen de la ley 21.499 143
92. El desistimiento. La situación en la legislación, jurisprudencia y doctrina hasta la sanción de la ley 21.499. El régimen vigente 143
93. La caducidad de la instancia: Reglamentación actual 145

Capítulo VIII

PLAZO DE LA EXPROPIACIÓN

94. El abandono. Presupuesto 149
95. El abandono y su relación con la caducidad, el desistimiento y la retrocesión. Semejanzas y diferencias 149
96. Régimen de la ley 21.499 150
97. Excepciones al abandono: diversos supuestos.... 150
98. Efectos que produce. Situación del expropiado frente a los terceros: dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación. Mi opinión 151
99. La expropiación diferida: razones que fundamentaron su inclusión en la ley 21.499. Antecedentes..... 153
100. Su reglamentación en las leyes 20.139 y 21.499: diferencias 155
101. Recae solo sobre bienes inmuebles. Inaplicabilidad del abandono 156
102. La calificación legislativa. Declaración del expropiante. Fijación del valor: interviene el Tribunal de Tasaciones 156
103. El avenimiento en la expropiación diferida: su régimen singular. Actualización del valor. Procede el plus del diez por ciento 157
104. ¿Qué sucede si el propietario no acepta la tasación ofrecida? Fijación judicial del valor: normas aplicables 158
105. ¿Cuándo pone fin el expropiante al diferimiento? Reglas aplicables..... 160

www.librotecnia.cl

106. Facultades del propietario durante el diferimiento. Obligación de los escribanos. Valoración de la solución legislativa..... 160

Capítulo IX

La retrocesión

107. Vigencia de la causa expropiatoria. La retrocesión en el derecho nacional desde la ley 189 hasta la ley 21.499. Jurisprudencia de la CSJN. Derecho provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires..... 163
108. Terminología. Concepto 165
109. Naturaleza jurídica de la retrocesión: acción procesal, derecho o acción real administrativa ... 165
110. Supuestos en que procede la retrocesión 166
111. Cambio de destino: distintas hipótesis. ¿Cuándo existe jurídicamente cambio de destino? Casos en que no procede la retrocesión por no existir dicho cambio. Jurisprudencia de la CSJN 167
112. Cambio de destino luego de haberse satisfecho la utilidad pública. La solución legal. Jurisprudencia de la CSJN 169
113. Destino frustrado. Distinción con el abandono. Límite establecido por la ley a la inactividad del expropiante..... 170
114. Objeto de la retrocesión. Principio. Caso de los bienes consumidos..... 172
115. Retrocesión de una parte del bien expropiado.... 172
116. Los sujetos activo y pasivo de la retrocesión. Régimen legal. El sucesor a título singular no está legitimado activamente para promover la acción de retrocesión. Cuestión acerca del sujeto pasivo si el expropiante fue un particular 172
117. La retrocesión procede también si la expropiación se consuma mediante avenimiento. Se puede obtener tanto por cesión amistosa como por acción judicial. Descuido de la ley al reglamentar el procedimiento extrajudicial. Solución propuesta..... 174

www.librotecnia.cl

118. En materia de cambio de destino se requiere el reclamo administrativo previo. Normas aplicables. La intimación fehaciente en el caso de no haberse asignado destino alguno. Distintas hipótesis que puedan plantearse como consecuencia de la intimación. Soluciones propuestas 175
119. El juez competente en la retrocesión promovida por la vía judicial. Distintos supuestos. El procedimiento aplicable y la naturaleza de la litis 178
120. Los presupuestos exigidos por la ley para la procedencia de la acción de retrocesión. La cuestión acerca del perfeccionamiento de la expropiación 179
121. Efectos de la retrocesión. Devolución por el accionante de la suma recibida. No se exige consignación 180
122. La actualización del monto a reintegrar. Valoración de la solución legislativa Jurisprudencia de la CSJN: su evolución. La doctrina y su opinión. La retrocesión encierra un contenido republicano. Crítica de la jurisprudencia que admite la actualización monetaria. Mi opinión 181
123. El monto a reintegrar si el valor del bien sufrió alteraciones en más o en menos. Las distintas hipótesis en la reglamentación legal. Objeciones que se formulan. Devolución de los valores en concepto de daños directos e inmediatos y del plus en materia de avenimiento 187
124. La devolución del bien por el expropiante. Plazo: cómo se establece. Jurisprudencia. El reintegro se hará libre de todo ocupante y de las cargas, gravámenes o servidumbres que pesaren sobre el bien 189
125. Prescripción de la acción de retrocesión. La cuestión en la jurisprudencia y la doctrina anteriores a la ley 21.499. Naturaleza de la acción de retrocesión: es acción real. Mi opinión 190

www.librotecnia.cl

Capítulo X
LA EXPROPIACIÓN IRREGULAR

126. La expropiación irregular tiene fundamento constitucional. Su reconocimiento en el derecho judicial 195
127. Cuándo la expropiación es irregular. Concepto.... 195
128. Terminología: diversas acepciones empleadas por la doctrina y la jurisprudencia. Las legislaciones provinciales 196
129. Presupuestos para su procedencia. No supone que el expropiado determine la necesidad y oportunidad de la expropiación. Cuándo hay desposesión según la jurisprudencia..... 198
130. La cuestión que suscita el requisito de la ley calificadora de utilidad pública frente al art. 51, inc. c) de la ley 21.499. Justificación de Marienhoff. Mi opinión..... 199
131. Ocupación material del bien. Diversos supuestos. Jurisprudencia de la CSJN 204
132. Indisponibilidad de una cosa mueble o inmueble. Condiciones para la procedencia de la acción de expropiación irregular..... 205
133. Supuestos particulares de aplicación del caso contemplado por el art. 51, inc. b): expropiación parcial, expropiación refleja, expropiación diferida.. 207
134. Restricción o limitación indebidas sobre un bien. Única interpretación compatible con la Constitución Nacional. Jurisprudencia de la CSJN. Distintas reglas vigentes en el derecho judicial 208
135. Supuesto particular de aplicación del art. 51, inc. c), ocupación temporánea normal excedida en su plazo máximo..... 210
136. El procedimiento en la expropiación irregular ... 211
137. No es necesario utilizar el reclamo administrativo previo para accionar por expropiación irregular. La solución por la ley 19.549. Su fundamento. Hipótesis en que se requiere intimación fehaciente 211

www.librotecnia.cl

138. ¿Qué plazo se aplica para contestar la demanda? Prima la ley especial 213
139. ¿Qué procedimiento se utiliza si el demandado se opone a la expropiación irregular por desconocer la calidad de propietario del actor? 213
140. Normas aplicables en materia de costas y honorarios 213
141. Valores indemnizables en el juicio de expropiación irregular. Momento en que se fijará el valor del bien: la incidencia de la desposesión, Jurisprudencia de la CSJN 214
142. Procedencia del cómputo de intereses. ¿Cómo se resuelve la cuestión? 215
143. Prescripción de la acción de expropiación irregular. Naturaleza de la acción. Situación anterior a la ley 21.499. Régimen actual 216

Capítulo XI

LA OCUPACIÓN TEMPORÁNEA

144. Su inclusión en la ley 21.499. Legislaciones provinciales. Razones de su previsión en la ley nacional vigente 219
145. Concepto. Clases. Ventajas sobre la expropiación .. 220
146. Distintas denominaciones con las que se conoce este instituto. Cuestión sobre la terminología utilizada 221
147. Su distinción con respecto a las meras restricciones, las servidumbres administrativas, la expropiación, la requisición y el secuestro policial 222
148. Naturaleza jurídica de la ocupación temporánea. Locación forzosa. Derecho de uso o de usufructo. Derecho real administrativo 224
149. Los requisitos de la ocupación temporánea según el pensamiento de Marienhoff 225
150. Caracteres de la ocupación temporánea de acuerdo al régimen de la ley 21.499. Diversos tipos de necesidades 226

www.librotecnia.cl

151. Ocupación temporánea anormal: sus caracteres. Supuestos en que procede. La utilidad pública es calificada por la autoridad administrativa.... 227
152. La ocupación anormal no genera derecho a indemnización. Fundamento de la solución legislativa. Crítica 230
153. Razones que justifican la ausencia de calificación legal y la intervención judicial en la ocupación anormal. Mi opinión..... 232
154. ¿Qué autoridad administrativa podrá disponerla? Interpretación aconsejable. El caso de los particulares 233
155. El resarcimiento de los daños o deterioros que se causaren a la cosa y el pago de los daños y perjuicios por su uso posterior en menesteres ajenos a los que motivaron su ocupación. Inaplicabilidad del art. 36 en esta materia 234
156. La duración de la ocupación anormal. Regla sentada por la ley..... 235
157. La ocupación temporánea normal: sus caracteres. Supuesto de aplicación 235
158. Necesidad de la declaración legislativa. El procedimiento en la ocupación normal 236
159. El derecho al resarcimiento. Contenido. Su determinación 237
160. Extracción de elementos y alteraciones de la sustancia del bien ocupado: su improcedencia sin conformidad del propietario. ¿Cuándo procede la acción de expropiación irregular?..... 238
161. Plazo máximo de duración de la ocupación normal. La restitución del bien a su propietario: procedimiento 239
162. Afectación del bien a un destino diverso: normas aplicables. Efectos..... 240
163. Situación de los terceros. Sistema de la unicidad... 240
164. Exención de reclamo administrativo previo. Fundamento 241
165. Prescripción de las acciones del ocupado: para demandar el pago de la indemnización y para

www.librotecnia.cl

solicitar la devolución del bien. El régimen anterior a la ley 21.499 y la reglamentación actual. Valoración 242

ANEXO LEGISLATIVO

Ciudad Autónoma de Buenos Aires 243
Catamarca..... 253
Chaco 259
Córdoba..... 271
Jujuy 281
La Pampa 295
Mendoza 307
Misiones 321
Neuquén 333
Río Negro..... 347
Salta..... 353
San Juan..... 359
San Luis 371
Santa Cruz 385
Santa Fe 391
Tierra del Fuego..... 407

www.librotecnia.cl