

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*Año de su Sesquicentenario*

Buenos Aires, *27 de agosto de 2013*

Vistos los autos: "Zorrilla, Susana y otro c/ E.N. - P.E.N. s/ expropiación - servidumbre administrativa".

Considerando:

1°) Que la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia que había admitido la demanda de expropiación irregular promovida por los actores contra el Estado Nacional (Secretaría de Cultura y Medios de Comunicación de la Presidencia de la Nación), disponiendo la expropiación del inmueble objeto de la acción y el pago de la suma de \$ 8.100.000 en concepto de indemnización, con más sus intereses y costas. Contra ese pronunciamiento (fs. 1348/1351), tanto el demandado como los actores dedujeron sendos recursos ordinarios de apelación (fs. 1356 y 1357), que fueron concedidos (fs. 1363/1364). Los respectivos memoriales y contestaciones obran a fs. 1371/1396, 1397/1401, 1405/1408 y 1410/1422.

2°) Que los recursos deducidos son formalmente admisibles en la medida en que se trata de una sentencia definitiva, recaída en una causa en que la Nación Argentina es directamente parte, y en la que el valor disputado en último término, sin sus accesorios, supera para ambos recurrentes el mínimo previsto en el artículo 24, inc. 6°, ap. a del decreto-ley 1285/58 y la resolución de esta Corte 1360/91.

3°) Que, para resolver de este modo, la alzada manifestó compartir los argumentos desarrollados por la juez de gra-

do, en el sentido de que, con el dictado de la ley 25.317 -que declaró como monumento histórico-artístico nacional al edificio que ocupa la "Casa Mansilla"- "se produjo en la práctica la anulación del derecho de propiedad", al quedar sometido al régimen de la ley 12.665 y sus modificatorias y decretos reglamentarios. Señaló -invocando el aval genérico de la jurisprudencia de esta Corte- que aun sin existir ley expresa de expropiación los actores se encontraban facultados para reclamar la expropiación inversa en la medida en que resultaba indisponible por su evidente dificultad para poder utilizarlo en condiciones normales. En este punto, transcribió las expresiones de la magistrada de primera instancia, quien concluyó -tras reseñar las limitaciones al dominio derivadas del régimen legal citado- que la declaración como monumento histórico "tuvo como efecto jurídico prohibir al propietario la realización de todo acto que pudiera significar la disminución de su valor histórico o artístico; puesto que el propietario no puede, sin autorización expresa y formal de la autoridad administrativa competente, ni repararlo ni restaurarlo ni destruirlo en todo o en parte, no pudiendo concebirse -siquiera por hipótesis- la venta de un inmueble de las características del de autos, gravado con este tipo de limitaciones".

Asimismo, la sentencia recurrida desestimó el planteo del Estado Nacional según el cual -en el sistema de la ley 12.665- debía examinarse la posibilidad previa de un acuerdo para el reconocimiento de los derechos del propietario y su adecuación con la declaración como monumento histórico nacional, ya que -de admitirse esa pretensión- deberían retrotraerse las actuaciones para el cumplimiento de un requisito formal carente de

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*Año de su Sesquicentenario*



sentido en este estado del proceso, cual es el arribo a un acuerdo imposible.

También se expresó que, luego de la sanción de la ley 25.317, la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos no promovió ninguna actuación tendiente a convenir ni adoptar las medidas necesarias para la restauración, refacción y el mantenimiento del inmueble, ni para impedir el deterioro de la propiedad; a la vez que omitió establecer —mediante el respectivo convenio o por instrucción general— una modalidad de uso que permitiera a los propietarios obtener una razonable ganancia sobre el valor del inmueble.

Con respecto a los agravios de la actora, el a quo consideró inadmisibles la pretensión de que los intereses corriesen desde el dictado de la ley 25.317, ello toda vez que se trata de un supuesto de expropiación inversa, donde no existe efectivo desapoderamiento ni —en consecuencia— retardo en el pago de la indemnización previa.

4°) Que en el respectivo memorial el demandado cuestiona que la sanción de la ley 25.317 sea suficiente para fundamentar la expropiación inversa y afirma que no se cumple con los presupuestos de esta acción, dado que: a) no existe declaración de utilidad pública; b) no existió inacción de promover juicio por parte del Estado; c) no medió prueba del daño que le habría ocasionado la declaración de monumento histórico. Aduce que, apartándose de la normativa vigente, los actores nunca tuvieron la intención de realizar tratativas previas y que los propietarios no fueron desposeídos del inmueble, destacando que el mal

estado de aquel tampoco podía ser atribuido al Estado Nacional, toda vez que preexistía a la declaración legal.

Por su parte, los actores se agravian de lo resuelto en materia de intereses, y solicitan que devenguen desde el dictado de la ley 25.317.

Por razones de orden lógico corresponde atender en primer término a los agravios del Estado Nacional, desde que su eventual progreso tornaría inoficioso el tratamiento del recurso de su contraria.

5°) Que corresponde recordar que la expropiación irregular, conforme a lo previsto en el artículo 51 de la ley 21.499, aplicable al caso, procede "a) Cuando existiendo una ley que declara de utilidad pública un bien, el Estado lo toma sin haber cumplido con el pago de la respectiva indemnización; b) Cuando, con motivo de la ley de declaración de utilidad pública, de hecho una cosa mueble o inmueble resulte indisponible por evidente dificultad o impedimento para disponer de ella en condiciones normales; c) Cuando el Estado imponga al derecho del titular de un bien o cosa una indebida restricción o limitación, que importen una lesión a su derecho de propiedad".

En consecuencia, la acción bajo examen será admisible cuando el bien objeto de expropiación haya sido ocupado por el expropiante (Fallos: 266:34) o hayan mediado restricciones, limitaciones o menoscabos esenciales al derecho de propiedad del titular (Fallos: 312:1725).

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*Año de su Sesquicentenario*

6°) Que esta Corte ha tenido oportunidad de sostener que, contrariamente a lo que sucede en algunos ordenamientos locales (v. gr. ley 4178 de la provincia de Buenos Aires), en la ley 21.499 (artículo 51, inc. c), no está expresamente previsto el requisito de existencia de ley que declare de utilidad pública el bien en cuestión (conf. el precedente "Faut, Pedro y otros c/ Prov. de Buenos Aires", Fallos: 328:4782).

Asimismo, este Alto Tribunal ha entendido que la propia ley faculta al particular a reclamar la expropiación inversa aun sin mediar calificación de utilidad pública, cuando de modo directo o reflejo -siempre con motivo de otra ley que declare la utilidad pública- resultara indisponible un bien por su evidente dificultad para utilizarlo en condiciones normales (Fallos: 308:1282).

En razón de todo ello, corresponde desestimar los agravios que sobre el punto formula el Estado Nacional.

7°) Que ello aclarado, y a los efectos de dimensionar la trascendencia que para la preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural de la Nación reviste la cuestión ventilada en autos es importante destacar que el inmueble objeto del presente pleito, conocido como "La casa de Mansilla", perteneció al escritor, político, periodista y militar Lucio Victorio Mansilla, figura de indiscutida influencia en la vida política y militar argentina y cuyo legado literario incluye, entre otras obras, "Una excursión a los indios ranqueles", que no solo fue galardonada con el primer premio del Congreso Geográfico Inter-

nacional de París sino que ocupa un lugar de indudable relevancia en la historia de la literatura nacional.

La propiedad, de estilo neo renacentista italiano, fue construida entre los años 1870 y 1880 y, bajo la denominación "Villa la Esperanza", fue utilizada como quinta de fin de semana y casa de verano por el escritor en 1892. Según lo describe la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos "...se trata de una residencia palaciega de líneas italianizantes, con acceso por dos calles. El predio original dotaba a la construcción de un entorno paisajístico de gran belleza..."

(<http://www.monumentosysitios.gov.ar/ficha.php?idMonumento=313>).

Según los distintos proyectos de resolución y de ley presentados en el ámbito del Congreso Nacional a los fines de obtener la expropiación "...se trata de un solar histórico de los pocos que quedan en la Ciudad de Buenos Aires y está amenazado de destrucción..." (expte. 5573-D-2008 de la Cámara de Diputados de la Nación) y es "...uno de los últimos exponentes que queda en pie de la arquitectura del neoclásico italiano del siglo XIX en el barrio de Belgrano y probablemente en la Ciudad de Buenos Aires...se menciona la existencia de un túnel propio que la uniría al arroyo Vega...que de comprobarse su existencia, otorgaría aun mayor valor histórico..." (expte. 4708-D-2010 de la Cámara de Diputados de la Nación).

Es posible entonces advertir que el inmueble en cuestión reviste un particular interés, tanto por su importancia histórica, derivada del hecho de haber pertenecido a una impor-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación**Año de su Sesquicentenario*

tante figura de la vida institucional y cultural de la Nación y de haber funcionado como Escuela Normal de Maestras n° 10, de 1915 hasta 1982, como por el valor artístico originado en sus singulares características arquitectónicas.

8°) Que estas particularidades llevaron al dictado de la ley 25.317 que declaró "monumento histórico-artístico nacional" al edificio y lo sometió al régimen de custodia y conservación contemplado en la ley 12.665 y el decreto 84.005/41. Esa normativa prevé que el Poder Ejecutivo, a propuesta de la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos, declarará de utilidad pública los lugares, monumentos, inmuebles y documentos de propiedad de particulares que se consideren de interés histórico o histórico-artístico a los efectos de la expropiación; o se acordará con el respectivo propietario el modelo para asegurar los fines patrióticos de la ley. Asimismo, se prevé que si la conservación del lugar o monumento implicase una limitación del dominio, el Poder Ejecutivo indemnizará a su propietario en su caso (confr. artículo 3° de la ley 12.665). Por otra parte, y a los efectos de garantizar la preservación de los inmuebles históricos, se dispone que éstos no podrán ser sometidos a reparaciones o restauraciones, ni destruidos en todo o en parte transferidos, gravados o enajenados sin aprobación o intervención de la citada comisión (confr. artículo 4° de la citada ley).

9°) Que el patrimonio cultural de una nación preserva la memoria histórica de su pueblo y, en consecuencia, resulta un factor fundamental para conformar y consolidar su identidad. Es

por ello que su tutela por parte del Estado adquiere vital importancia puesto que permite preservar los testimonios de civilizaciones pasadas y presentes, los que resultan indispensables puntos de referencia de toda sociedad a la hora de programar sus proyectos sociales futuros..

10) Que la necesidad de resguardar ese legado fue recogida por los constituyentes de 1994 quienes en el artículo 41 de la Constitución Nacional expresamente establecieron como obligación de las autoridades federales la de proveer a la *"...preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica..."*. La trascendencia de la cuestión fue puesta de manifiesto por la convencional Rovagnati al señalar que *"...es así que el patrimonio cultural constituye historia y sería oportuno recordar a Alfred Weber, cuando decía que 'nuestro mundo se haría espiritualmente pedazos si renunciara a orientarse en el espíritu de lo antiguo'.* Por esta razón las manifestaciones del paisaje urbano, el arte y todas las expresiones culturales, deben ser garantizadas a todos los habitantes y a las generaciones futuras, porque constituyen elementos imprescindibles que hacen a la calidad de la vida..." (CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE, 13ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación), 20 de julio de 1994; pág. 1619).

11) Que la preocupación por la protección del patrimonio cultural también aparece receptada en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural acordada por la UNESCO en 1972 (y aprobada por la ley 21.836) en la que se destacó que el patrimonio cultural y el patrimonio natural se encuentra cada vez más amenazado de destrucción no solo por las

*Corte Suprema de Justicia de la Nación**Año de su Sesquicentenario*

causas tradicionales de deterioro sino también por la evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aun más temibles. Por tal motivo, los Estados partes al suscribir ese instrumento reconocieron su obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio (conf. artículo 4°) y en razón de ello se comprometieron: a adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general; a instituir servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural; **a tomar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio** (confr. artículo 5°, incs. a, b y d).

12) Que, finalmente, dentro del marco jurídico de protección del acervo cultural corresponde mencionar a la ley 25.197, que fijó el Régimen del Registro de Patrimonio Cultural, definió al patrimonio cultural argentino como aquel integrado por "todos aquellos objetos, seres o sitios que constituyen la expresión o el testimonio de la creación humana y la evolución de la naturaleza y que tienen un valor arqueológico, histórico, artístico científico o técnico excepcional" (artículo 2°). Asimismo, caracterizó a los "bienes culturales histórico-artísticos" como todas las obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza, de carácter irremplazable, cuya peculiaridad, unidad, rareza y/o antigüedad les confiere un valor

universal o nacional excepcional desde el punto de vista histórico, etnológico o antropológico, así como las obras arquitectónicas, de la escultura o de pintura y las de carácter arqueológico.

13) Que frente a tal contexto normativo se torna imprescindible poner de relieve las condiciones en que se encuentra este inmueble de gran importancia histórica y artística.

Para ello es preciso señalar que si bien en 1998 se hallaba en buen estado (conf. fs. 16), la falta de medidas adecuadas para su conservación, sumada a la situación de abandono general han llevado a que, en la actualidad, se encuentre sumamente deteriorado.

La señora juez de primera instancia requirió, en el marco de la medida cautelar solicitada por la actora, que la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos elaborara un informe pormenorizado del estado edilicio del inmueble y de las medidas que resultaran necesarias adoptar a los fines de su conservación (fs. 28 vta. del incidente de medida). Esa manda resultó de muy difícil cumplimiento, precisamente por las condiciones de inseguridad en que se encuentra la propiedad.

En este sentido resultan demostrativas de la situación de abandono las constancias de fs. 136, 156 y 227 del incidente de medida, que se citará en adelante, que informan que el inmueble fue tomado con el objetivo de crear un comedor popular y un centro vecinal en septiembre de 2002 y que en febrero de 2004 se produjo un foco ígneo de pequeñas dimensiones en el interior de la casona, resultando 2 menores detenidos como posi-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación**Año de su Sesquicentenario*

bles autores. Además, en diciembre de 2003 el terreno se hallaba con un alto grado de suciedad, con animales muertos, excrementos y gran cantidad de insectos debido a las bolsas de residuos y botellas dejadas allí por intrusos y ocupantes ocasionales. Se verificó, asimismo, en esa época la caída de ornatos del coronamiento de la casa en varios sectores del frente y en la fachada posterior, un importante deterioro con gran proliferación de flora en el pórtico y gran cantidad de desprendimientos de ornatos y revoque en la fachada principal, presencia de humedad en cubierta, colonización de especies vegetales, falta o roturas en casi la totalidad de las carpinterías incluyendo componentes y vidrios, y la imposibilidad de acceder a la planta alta dada las condiciones de la escalera (fs. 274/274 vta.).

En enero de 2004 el Área Técnica solicitó a la Comisión de Museos que diera intervención al Instituto Pasteur para atrapar y trasladar los gatos que habitan por decenas en el lugar, que se dispusiera el vallado del predio para evitar la llegada de nuevos animales y le recordó la dificultad de acceder a la planta alta (fs. 273/273 vta.). Pocos meses después reiteraron la necesidad de erradicar los gatos, y señalaron que "los excrementos, los cadáveres de animales muertos y alimentos en descomposición hacían imposible el trabajo cotidiano en mínimas condiciones de seguridad". Una vez solucionados esos inconvenientes se procedería al relevamiento de planta, cortes, elevaciones y niveles, deterioros, y verificación de estructuras (fs. 270/271).

14) Que el preocupante estado de conservación de la propiedad también fue puesto de manifiesto en los proyectos de resolución y de ley presentados ante el Congreso Nacional en los que se señaló, tanto en el año 2008 como en el año 2010, que la construcción se encuentra amenazada de destrucción, que sus dueños no la pueden administrar ni proteger y que son los integrantes de una comisión protectora quienes promueven la protección de la casona, evitando saqueos y peticionando a las autoridades por más seguridad y limpieza (confr. exptes. 5573-D-2008 y 4708-D-2010 mencionados *ut supra*).

15) Que, en consecuencia, queda puesta de relieve con singular nitidez la imperiosa necesidad de actuar en resguardo de la preservación de esta propiedad cuyo valor histórico, arquitectónico y cultural ya fue señalado. En este punto no resulta ocioso insistir en que "los bienes culturales no son solo mercancía, sino recursos para la producción de arte y diversidad, identidad nacional y soberanía cultural, acceso al conocimiento y a visiones plurales del mundo" (UNESCO, Nuestra diversidad creativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, septiembre 1996) y es por ello que su preservación requiere de un especial celo por parte del Estado Nacional.

16) Que es importante destacar que, en el curso del presente proceso el Estado Nacional se ha empeñado en señalar que la pretensión de los actores debe desestimarse pues no han dado adecuado cumplimiento con las disposiciones establecidas en la ley 12.665 ya que iniciaron la demanda sin haber llevado adelante las negociaciones previas destinadas a establecer un meca-

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*Año de su Sesquicentenario*

nismo para asegurar la conservación del bien, como lo prevé el artículo 3° de la norma.

Aun cuando tal argumento pudiera admitirse parcialmente, pues las incansables iniciativas sobre el punto formuladas por los demandantes fueron realizadas ante las autoridades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo cierto es que no existen constancias en autos de que el Estado Nacional haya habilitado un canal de diálogo orientado a buscar una solución consensuada respecto de los problemas y costos que ocasionaba la conservación del inmueble. Tampoco formuló propuesta concreta alguna a los propietarios con el objeto de armonizar razonablemente el derecho de propiedad de éstos con los intereses públicos que la declaración de monumento histórico-artístico pretendía satisfacer.

Por el contrario, en el transcurso del litigio solo se limitó a hacer hincapié en la intransigencia de los actores pero ninguna solución se les propuso a los efectos de poner fin a la grave situación que aquejaba a un bien cuya importancia para el acervo histórico y artístico de la nación se reconoció por ley. En este sentido tampoco obran en autos constancias de que el Estado Nacional hubiese adoptado, por su propia iniciativa, medidas de restauración, refacción o mantenimiento del inmueble, cuyo deterioro no podía pasar desapercibido.

Todo ello resulta demostrativo de que durante los más de diez años que acumula este proceso las partes han quedado trabadas en un estéril cruce de imputaciones en el que la protección de la "Casa de Mansilla" pasó a un evidente segundo pla-

no. Y si bien los actores no se encuentran exentos de responsabilidad por tal circunstancia, el mayor peso del reproche debe necesariamente recaer sobre el Estado Nacional pues a él compete la manda constitucional de resguardar el patrimonio cultural.

16) Que si bien es cierto que del esquema contemplado por la ley 12.665 y su decreto reglamentario no se sigue que la declaración de "monumento histórico-artístico" traiga aparejada, por sí sola, la obligación del Estado Nacional de expropiar cada cosa que se declare comprendida en su régimen, los elementos adjuntados a la causa resultan demostrativos de que la declaración contenida en la ley 25.317, y las circunstancias que siguieron a tal decisión, no implicaron una simple restricción al derecho de propiedad de los actores sino un verdadero cercenamiento de ese derecho pues operaron como un evidente obstáculo para que pudieran disponer libremente del inmueble.

Pero, lo que es más importante aun, esos mismos elementos también han puesto claramente en evidencia que la expropiación resulta ser en el caso el único medio apto para garantizar el acabado cumplimiento de la manda contenida en el artículo 41 de la Constitución Nacional y las leyes, esto es, asegurar la preservación de un inmueble cuyo valor cultural ha sido reconocido por todos los involucrados en el pleito. Máxime si se repara en que la declaración estatal formulada en la ley 25.317 no parece haber contribuido a mejorar el estado de preservación del inmueble o, tan siquiera, a preservarlo.

17) Que desestimados los agravios de la demandada, con excepción del relativo a las costas que será objeto de tra-

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*Año de su Sesquicentenario*

tamiento por separado, corresponde ingresar en el examen del recurso ordinario planteado por la actora.

La recurrente discrepa con lo decidido por el a quo respecto del momento en que deben comenzar a computarse los intereses de la indemnización dispuesta en la sentencia. Alega que dicho plazo comenzó a correr con el dictado de la ley 25.317.

Tal criterio debe ser desechado pues, como se señalara precedentemente, no es posible desprender de la normativa que rige la materia aquí examinada que la sola declaración de "monumento histórico-artístico" implique, de por sí, una limitación al dominio que justifique la expropiación. Por el contrario, en el sub lite tal declaración fue tan solo una de las circunstancias que se sucedieron y ocasionaron a los actores una evidente dificultad para utilizar el bien en condiciones normales, pero en forma alguna puede considerarse como el momento en que se produjo un "virtual desapoderamiento del bien".

18) Que, finalmente, ambas partes se agravian en cuanto a la forma en que fueron distribuidas las costas.

En lo que se refiere al planteo de la demandada respecto de la imposición efectuada en la primera instancia, los argumentos esbozados no solo no rebaten suficientemente las razones expuestas por el a quo para confirmar la decisión de la jueza de aquella instancia sino que, además, constituyen una simple reiteración de lo oportunamente señalado al expresar agravios ante la segunda instancia. Por lo tanto, debe ser desestimado.

Igual suerte debe correr la pretensión de la actora. Ello es así dado que la imposición de acuerdo a los respectivos vencimientos -efectuado por el a quo- en modo alguno altera o subvierte, como sostiene la demandante, el principio objetivo de la derrota. Antes bien, lo aplica concretamente debiendo cargar cada perdedor con los gastos ocasionados por su pretensión perdida.

Por las razones expuestas se declaran formalmente admisibles los recursos ordinarios de apelación y se confirma la sentencia apelada. Costas por su orden en esta instancia en atención a las particularidades que presenta la causa. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



RICARDO LUIS LORENZETTI



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



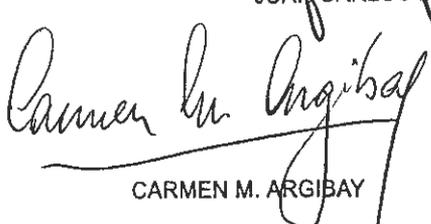
CARLOS S. FAYT



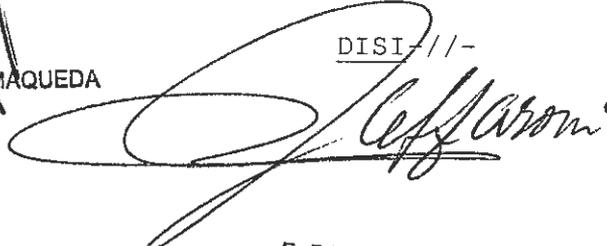
ENRIQUE S. PETRACCHI



JUAN CARLOS MAQUEDA



CARMEN M. ARGIBAY



DISI-11-

E. RAUL ZAFFARONI

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*Año de su Sesquicentenario*

-//-DENCIA DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I.  
HIGHTON DE NOLASCO

Considerando:

1°) Que la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia que había admitido la demanda de expropiación irregular promovida por los actores contra el Estado Nacional (Secretaría de Cultura y Medios de Comunicación de la Presidencia de la Nación), disponiendo la expropiación del inmueble objeto de la acción y el pago de la suma de \$ 8.100.000 en concepto de indemnización, con más sus intereses y costas. Contra este pronunciamiento (fs. 1348/1351) tanto el demandado como los actores dedujeron sendos recursos ordinarios de apelación (fs. 1356 y 1357), que fueron concedidos (fs. 1363/1364). Los respectivos memoriales y contestaciones obran a fs. 1371/1396, 1397/1401, 1405/1408 y 1410/1422.

2°) Que los recursos deducidos son formalmente admisibles en la medida en que se trata de una sentencia definitiva, recaída en una causa en que la Nación Argentina es directamente parte, y en la que el valor disputado en último término, sin sus accesorios, supera para ambos recurrentes el mínimo previsto en el artículo 24, inc. 6°, ap. a, del decreto-ley 1285/58 y la resolución de esta Corte 1360/91.

3°) Que, para resolver de este modo, la alzada manifestó compartir los argumentos desarrollados por la juez de grado, en el sentido de que, con el dictado de la ley 25.317 -que

declaró como monumento histórico-artístico nacional al edificio que ocupa la "Casa Mansilla"– "se produjo en la práctica la anulación del derecho de propiedad", al quedar sometido al régimen de la ley 12.665 y sus modificatorias y decretos reglamentarios. Señaló –invocando el aval genérico de la jurisprudencia de esta Corte– que aun sin existir ley expresa de expropiación los actores se encontraban facultados para reclamar la expropiación inversa "en la medida en que resultaba indisponible por su evidente dificultad para poder utilizarlo en condiciones normales". En este punto, transcribió las expresiones de la magistrada de primera instancia, quien concluyó –tras reseñar las limitaciones al dominio derivadas del régimen legal citado– que la declaración como monumento histórico "tuvo como efecto jurídico prohibir al propietario la realización de todo acto que pudiera significar la disminución de su valor histórico o artístico; puesto que el propietario no puede, sin autorización expresa y formal de la autoridad administrativa competente, ni repararlo ni restaurarlo ni destruirlo en todo o en parte, no pudiendo concebirse –siquiera por hipótesis– la venta de un inmueble de las características del de autos, gravado con este tipo de limitaciones".

Asimismo, la sentencia recurrida desestimó el planteo del Estado Nacional según el cual –en el sistema de la ley 12.665– debía examinarse la posibilidad previa de un acuerdo para el reconocimiento de los derechos del propietario y su adecuación con la declaración como monumento histórico nacional, ya que –de admitirse esa pretensión– deberían retrotraerse las actuaciones para el cumplimiento de un requisito formal carente de

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*Año de su Sesquicentenario*

sentido en este estado del proceso, cual es el arribo a un acuerdo imposible.

También se expresó que, luego de la sanción de la ley 25.317, la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos no promovió ninguna actuación tendiente a convenir ni adoptar las medidas necesarias para la restauración, refacción y el mantenimiento del inmueble; ni para impedir el deterioro de la propiedad; a la vez que omitió establecer -mediante el respectivo convenio o por instrucción general- una modalidad de uso que permitiera a los propietarios obtener una razonable ganancia sobre el valor del inmueble.

Con respecto a los agravios de la actora, el a quo consideró inadmisibile la pretensión de que los intereses corriesen desde el dictado de la ley 25.317, ello toda vez que nos encontramos ante un supuesto de expropiación inversa, donde no existe efectivo desapoderamiento ni -en consecuencia- retardo en el pago de la indemnización previa.

4°) Que en el respectivo memorial el demandado cuestiona que la sanción de la ley 25.317 sea suficiente para fundamentar la expropiación inversa y afirmó que no se cumple con los presupuestos de esta acción, dado que: a) no existe declaración de utilidad pública; b) no existió inacción de promover juicio por parte del Estado; c) no medió prueba del daño que le habría ocasionado la declaración de monumento histórico. Aduce que, apartándose de la normativa vigente, los actores nunca tuvieron la intención de realizar tratativas previas y que los propietarios no fueron desposeídos del inmueble, destacando que el mal

estado de aquél tampoco podía ser atribuido al Estado Nacional, toda vez que preexistía a la declaración legal.

Por su parte, los actores se agravian de lo resuelto en materia de intereses, y solicitan que devenguen desde el dictado de la ley 25.317.

Por razones de orden lógico corresponde atender en primer término a los agravios del Estado Nacional, desde que su eventual progreso tornaría inoficioso el tratamiento del recurso de su contraria.

5°) Que con respecto a los planteos del demandado, corresponde recordar que la acción de expropiación irregular o inversa tiene por objeto lograr del Estado, que ha dispuesto por ley la expropiación del bien cuyo dominio restringe, la actualización normal de aquélla al no haberse iniciado el procedimiento directo (Fallos: 263:502; 311:977). En tales condiciones, la acción en examen procede cuando el bien objeto de la expropiación ha sido ocupado por el expropiante (Fallos: 266:34) o han mediado restricciones, limitaciones o menoscabos esenciales al derecho de propiedad del titular (Fallos: 312:1725).

Asimismo, cabe poner de relieve que la acción examinada encuentra su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Nacional y, como ya se adelantó, supone la existencia de una ley de declaración de utilidad pública (Fallos: 319:2108), pues se trata de una exigencia del texto constitucional citado "que libra a la discreción exclusiva del Congreso el juicio sobre la utilidad pública en los casos ocurrentes" (Fallos: 4:311; González, Joaquín V., "Manual de la Constitución Argentina",

*Corte Suprema de Justicia de la Nación**Año de su Sesquicentenario*

pág. 141). La norma comentada establece una garantía constitucional en favor del propietario y una restricción de igual carácter para el poder público, en cuanto el Poder Ejecutivo o el Judicial no pueden sustituir su criterio sobre la utilidad pública al del Congreso, para que se transfiera el dominio al Estado o a una entidad de servicio público (Fallos: 191:294). A la vez, en el supuesto de la expropiación irregular, la exigencia de la calificación legal opera en resguardo del interés público, porque, de otro modo, quedaría en manos del particular determinar cuándo es exigible a la autoridad pública la apropiación de un bien cuya necesidad para la comunidad no ha sido merituada por el órgano del poder señalado por la Constitución (del dictamen del señor Procurador General de la Nación, en Fallos: 308:1282).

6º) Que en este punto incurrieron en un error los jueces de las instancias precedentes cuando afirmaron que esta Corte admitió acciones de esta índole sin existir ley expresa de expropiación. Por el contrario, es doctrina del Tribunal que la ley faculta al particular a reclamar la expropiación inversa sin mediar declaración de utilidad pública o afectación directa cuando "de modo directo o reflejo -siempre con motivo de otra ley que declare la utilidad pública- resultare indisponible un bien por su evidente dificultad para utilizarlo en condiciones normales" (Fallos: 308:1282; 311:297, 1205; 312:1363). Precisamente, en tales supuestos no se advirtió la violación del precepto constitucional invocado dado que la ley admite expresamente la procedencia de la expropiación inversa respecto de bienes afectados "indirectamente" por una ley de utilidad pública (Fa-

llos: 308:1282, considerando 7°). De tal modo, no se trata de dejar en manos de los ciudadanos la posibilidad de exigir una expropiación inversa, sino de que la procedencia de la acción se vincule de modo mediano o inmediato con una ley previa (fallo cit., considerando 8°).

7°) Que la ley 12.665 -que consagra un régimen de superintendencia tendiente a la conservación del patrimonio histórico-cultural de la Nación, sea tanto de propiedad del Estado como de los particulares-, establece que "los inmuebles históricos no podrán ser sometidos a reparaciones o restauraciones, ni destruidos en todo o en parte, transferidos, gravados o enajenados sin aprobación o intervención de la comisión nacional" (artículo 4°). También prescribe específicamente que la Comisión Nacional puede proponer la declaración de utilidad pública de los lugares, monumentos, inmuebles y documentos de propiedad de particulares que se consideren de interés histórico o histórico-artístico a los efectos de la expropiación; o podrá acordar con el respectivo propietario el modo de asegurar los fines patrióticos de la ley. Finalmente agrega que si la conservación del lugar o monumento implicase una limitación al dominio, el Poder Ejecutivo indemnizará a su propietario en su caso.

De acuerdo con el tenor de estas disposiciones, resulta inadmisibile sostener que la declaración como monumento histórico-artístico nacional respecto del inmueble objeto de la acción (ley 25.317) conllevaría -para su efectiva protección y preservación- la calificación de utilidad pública a los fines expropiatorios. Tal conclusión se pone en evidencia si se advierte que la disposición transcripta prevé expresamente la po-

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*Año de su Sesquicentenario*

sibilidad de que la Comisión Nacional -dentro de sus atribuciones- proponga la declaración de utilidad pública de los lugares, monumentos, inmuebles y documentos de particulares que se consideren de interés histórico o histórico-artístico a los efectos de la expropiación (artículos 3° ya citado y 9° del decreto 84.005/41), alternativa a la que no se apeló en el caso sub examen, donde el Poder Legislativo se limitó a la declaración plasmada en la ley 25.317. Ello es así pues la expropiación del inmueble no es una consecuencia necesaria de su declaración como monumento histórico en los términos de la ley 12.665, en tanto dicha declaración puede dar lugar -según el grado de afectación- a una servidumbre administrativa (cf. Marienhoff, Miguel, "Tratado de derecho administrativo", t. IV, pág. 81, Abeledo Perrot 4ª ed.; Villegas Basavilbaso, Benjamín, "Derecho Administrativo", t. VI, Limitaciones a la Propiedad, págs. 282/285, T.E.A. ed. 1956), limitación del dominio que es susceptible de ser indemnizada de acuerdo con las previsiones expresas de ese régimen legal (cf. artículo 3° in fine, ley citada y artículo 11 del decreto 84.005/41), o constituir una simple restricción administrativa. Ello es coherente con el criterio de este Tribunal según el cual las restricciones o perturbaciones al ejercicio de los derechos inherentes al dominio provenientes de medidas adoptadas por las autoridades públicas pueden dar lugar a las acciones civiles que el respectivo código establece, pero no bastan para dar nacimiento a una acción de expropiación, a falta de la ley que la haya autorizado (Fallos: 191:294).

Atento a las consideraciones precedentes, por no mediar en el caso una declaración legal de utilidad pública, corresponde desestimar la acción intentada.

Por todo ello, se declara formalmente admisible el recurso ordinario de apelación de fs. 1371/1396, se revoca la sentencia de fs. 1348/1351 y se dispone el rechazo de la demanda. Asimismo, se declara inoficioso el recurso de la parte actora. Las costas se distribuyen en el orden causado, en atención a la dificultad y la complejidad que suscitó la materia en debate (artículo 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

DISI-//-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*Año de su Sesquicentenario*



-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO  
PETRACCHI

Considerando:

Que el suscripto comparte lo expuesto en los considerandos 1° a 4° de la disidencia de la jueza Highton de Nolasco.

5°) Que, en lo que respecta a la ausencia de declaración legal de utilidad pública, esta Corte ha expresado que la propia ley faculta al particular a reclamar la expropiación inversa, aun sin mediar tal calificación, cuando de modo directo o reflejo —siempre con motivo de otra ley que declare la utilidad pública— resultare indisponible un bien por su evidente dificultad para poder utilizarlo en condiciones normales (Fallos: 308:1282). En consecuencia, corresponde desestimar los agravios del Estado Nacional en este sentido.

6°) Que, por el contrario, cabe admitir las restantes objeciones de la demandada, porque no se determinó fehacientemente la situación de indisponibilidad del inmueble en condiciones normales, tal como lo requiere el inciso b del artículo 51 de la ley 21.499; y las limitaciones derivadas de la declaración del inmueble como "monumento histórico-artístico nacional", en los términos de la ley 12.665, no importan —por sí solas— una restricción que, por su carácter o extensión, desnaturalice el derecho de propiedad de sus dueños y justifique una acción de expropiación inversa.

7°) Que, en efecto, según la ley 12.665 y su decreto reglamentario, cuando un inmueble es declarado "monumento histó-

rico-artístico" no puede ser sometido a reparaciones o restauraciones, ni destruido en todo o en parte, transferido, gravado o enajenado, sin aprobación o intervención de la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos (artículo 4° de la ley citada). A su vez, si la Comisión considera que corresponde la expropiación del bien podrá proponer al Poder Ejecutivo Nacional la declaración de utilidad pública (artículos 3° de la ley citada, y 9° del decreto 84.005/41). Si, en cambio, no lo considera necesario deberá acordar con el propietario el modo de asegurar los fines patrióticos de la norma y, en caso de que la conservación del inmueble implicase una limitación al dominio, estipulará una indemnización "ad referéndum" del Poder Ejecutivo (artículos 3° de la ley, y 9° y 11 del decreto).

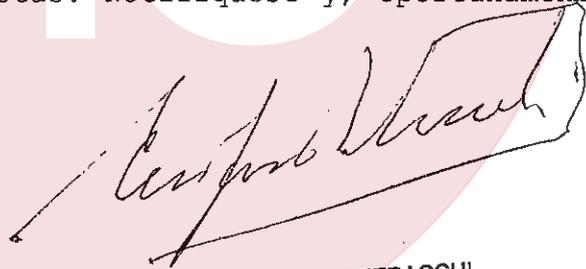
A partir de lo expuesto, resulta inadmisibles sostener -tal como lo hace la actora- que la declaración de un inmueble como "monumento histórico-artístico" resulta suficiente para probar la situación de indisponibilidad a la que se refiere el inciso b del artículo 51 de la ley 21.499. Una interpretación semejante desvirtuaría el funcionamiento del sistema establecido por la ley 12.665, que no supone la expropiación de todo bien incluido en su régimen. Precisamente, por ese motivo, la ley prevé alternativas distintas a la expropiación para compatibilizar los derechos de los propietarios y la finalidad de la norma, tales como un acuerdo con el propietario, o la fijación de una indemnización para casos en los cuales la limitación al dominio fuera calificada como servidumbre administrativa (ver artículos 3° de la ley y 11 del decreto).

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*Año de su Sesquicentenario*

En tales condiciones, la acción por expropiación irregular fundada en la simple declaración del inmueble como "monumento histórico-artístico nacional", y sin haber probado de otro modo la alegada indisponibilidad del bien en los términos del inciso b del artículo 51 de la ley 21.499, no puede admitirse. Ello implicaría apartarse del régimen legal vigente y obligar al Estado Nacional a decidir, sin respetar los pasos previos establecidos por la ley 12.665 y su decreto reglamentario, la declaración de utilidad pública y la expropiación del inmueble de la actora.

Por ello, se declara formalmente admisible el recurso ordinario de apelación interpuesto por el Estado Nacional, se revoca la sentencia apelada y se dispone el rechazo de la demanda. Asimismo se declara inoficioso el tratamiento del recurso de la parte actora. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



ENRIQUE S. PETRACCHI

Recursos ordinarios de apelación interpuestos por la demandada (Estado Nacional), representada por las Dras. Amanda Raquel Righetti, Natalia Paola Bentancourt, Silvina Paula Gregorovich y el Dr. Alejandro Alberto Caffoz; y por Susana Zorrilla y otros, representados por el Dr. Walter A. Anido, con el patrocinio del Dr. Guillermo R. Moncayo.

Traslados contestados por el Estado Nacional, representado por las Dras. Amanda Raquel Righetti, Natalia Paola Bentancourt, Silvina Paula Gregorovich y el Dr. Alejandro Alberto Caffoz; y por Susana Zorrilla y otros, representados por el Dr. Walter A. Anido, con el patrocinio del Dr. Guillermo R. Moncayo.

Tribunal de origen: Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V.

Tribunales que intervinieron con anterioridad: Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 3, Secretaría n° 6.

CIJ