S u p r e m a C o r t e:

–I–

La Sala C de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial confirmó, por un lado, el rechazo del pedido de suspensión de la subasta de los bienes de la fallida realizado por la Cooperativa de Trabajo Norte Ltda (fs. 274/280) y, por otro lado, la declaración de inconstitucionalidad de la ley provincial 14.766 (fs. 383/387), por la cual fueron expropiados los bienes de la fallida (fs. 544/545).

Con relación a la expropiación de bienes, el tribunal postuló que la declaración de utilidad pública es realizada por el Poder Legislativo y revisada por el Poder Judicial. Sostuvo que, si bien el criterio de control judicial es restrictivo, la declaración debe ser considerada arbitraria cuando el fin perseguido puede lograrse palmariamente por otros medios.

En relación al caso, relató que la Legislatura de la provincia de Buenos Aires sancionó la ley 14.766, que declara la utilidad pública de los dos inmuebles de la fallida y prevé su asignación a título oneroso a la cooperativa de trabajo. Afirmó que esa cooperativa utiliza uno de los dos inmuebles, mientras que el otro es alquilado a una sociedad. Recordó que la cooperativa solicitó, antes de la sanción de la ley, la adquisición del inmueble que usa y la compensación del precio con los créditos de los trabajadores en los términos del artículo 203 *bis* de la Ley de Concursos y Quiebras 24.522.

A partir de ello, el tribunal consideró que la declaración de utilidad pública es desmesurada porque le asigna a la cooperativa más bienes de los que utiliza para la explotación comercial. Además, afirmó que es arbitraria porque la cooperativa estaba dispuesta a adquirir los bienes y pagar el precio, de modo que la utilidad pública podía ser alcanzada por un medio diferente de la expropiación. Concluyó que la ley expropiatoria puso a cargo del Estado en forma

innecesaria el pago del precio.

En suma, entendió que la ley es inconstitucional porque priva sin una causa válida a los acreedores falenciales del resarcimiento previsto en el artículo 17 de la Constitución Nacional. Advirtió que los acreedores son organismos fiscales y que la postergación de sus créditos afecta a la comunidad.

–II–

Contra esa decisión, la Cooperativa de Trabajo Norte Ltda interpuso recurso extraordinario (fs. 551/603), que fue concedido en cuanto a la cuestión constitucional suscitada en autos (fs. 618).

Sostiene que la sentencia viola el derecho al trabajo previsto en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y en los instrumentos internacionales, en particular, la Recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo; el principio protectorio cooperativo; el derecho al desarrollo humano, previsto en el artículo 75, incisos 18 y 19, de la Constitución Nacional; y el sistema republicano de gobierno. Además, manifiesta que la sentencia es arbitraria puesto que es dogmática y prescinde de las pruebas producidas.

Relata que, tras la declaración de la quiebra de la fallida, los trabajadores de Norte SAICA formaron una cooperativa de trabajo. Puntualiza que son 25 trabajadores con larga antigüedad en la empresa. Afirma que la cooperativa preservó la fuente de trabajo y continuó la actividad. Destaca que realizó todos los trámites legales para funcionar y cuenta con el apoyo de organismos de diversa naturaleza, que propenden al desarrollo de la cooperativa como fuente de trabajo, unidad productiva y espacio social, por ejemplo, el Municipio de General San Martín, la Universidad Nacional de San Martín, el Ministerio de Trabajo de la Nación, el Ministerio de Desarrollo de la Nación, el Ministerio de Producción de la provincia, el Banco Credicoop y su fundación, el

sindicato y la obra social gráfica.

Manifiesta que la Legislatura de la provincia de Buenos Aires sancionó la ley 14.766, que fue promulgada por el Poder Ejecutivo, a través de la cual expropia los bienes de la fallida. Aclara que la ley prevé la adjudicación en propiedad, a título oneroso y por venta directa, a la cooperativa con cargo de ser destinados a la consecución de sus fines cooperativos. Añade que la ley prevé que el gasto que demande su cumplimiento será atendido con el Fondo de Recuperación de Fábricas de la Provincia de Buenos Aires.

Enfatiza que utiliza los dos inmuebles de la fallida. Aclara que el locado a otra sociedad es imprescindible puesto que es el único que permite la entrada de vehículos, la carga y descarga de mercadería, y el funcionamiento del taller, el pañol y el sector de reorganización de scrap. Afirma que esas tareas son cumplidas actualmente por la cooperativa a través de dicho inmueble, por lo que el fraccionamiento de los inmuebles afectaría el desarrollo de su proyecto económico, social y productivo.

Destaca que la mayoría de los acreedores laborales está comprendida dentro de la cooperativa, mientras que otros acreedores, como el sindicato y la obra social, manifestaron su intención de ceder sus créditos a la cooperativa. Agrega que otros acreedores no se oponen a la ley expropiatoria. Alega que los créditos del Estado deben adaptarse a las leyes provinciales 14.766 y 13.828 y a las previsiones de la ley 24.522, modificada por la ley 26.684. Enfatiza que esta última establece un sistema protectorio de las acreencias laborales.

Se agravia de que el *a quo* declaró la inconstitucionalidad de la ley sobre la base de que la cooperativa podría haber pagado el precio del inmueble. Afirma que ese razonamiento soslaya que la ley expropiatoria es el resultado de un proceso legislativo en el marco de la división de poderes y del sistema republicano. Añade que la ley no viola el artículo 17 de la Constitución

Nacional puesto que se inscribe en el marco de las leyes 13.828 y 24.522. Finalmente, advierte que la sindicatura tiene la potestad de impulsar el juicio de expropiación inversa que permite la preservación de los derechos en juego.

–III–

A mi modo de ver, el recurso extraordinario es formalmente admisible pues la sentencia apelada pone en juego la inteligencia de normas federales —en particular, artículos 14 *bis*, 17 y 75, inc. 19 de la Constitución Nacional—, que tienen una relación directa con la solución del caso y la decisión recurrida ha sido contraria al derecho sustentado por la apelante en ellas (art. 14, inc. 3, de la ley 48; Fallos: 315:2386, "Jáuregui", 329:385, "Chiara Díaz", dictamen de esta Procuración General, emitido en la causa COM 15310/2009/CS1, "R., L. E. c/ P., G. A. s/ ejecutivo", 27 de febrero de 2019).

–IV–

En el *sub lite*, se encuentra controvertida la inteligencia otorgada por el *a quo* a las citadas normas de la Constitución Nacional —en particular, el artículo 17— al expedirse a favor de la inconstitucionalidad de la ley 14.766 (B.O., 27 de octubre de 2015), que declaró que los bienes muebles e inmuebles de la fallida son de utilidad pública y están sujeto a expropiación.

Adelanto que, a mi modo de ver, la declaración de invalidez se sustenta en una interpretación errada de las normas constitucionales. Por un lado, el tribunal realizó un examen de la calificación de utilidad pública que invade la competencia de la legislatura local para escoger los medios por los cuales garantiza el derecho al trabajo y el desarrollo económico y social en la Provincia de Buenos Aires. Por otro, el sentenciante se basó en un análisis prematuro y conjetural sobre el pago de la justa indemnización, que prescinde de considerar las circunstancias del caso y las herramientas que prevé la ley general de expropiación a fin de proteger los derechos del expropiado y de los acreedores (ley 5.708 de la provincia de Buenos Aires).

El artículo 17 de la Constitución Nacional consagra la inviolabilidad de la propiedad privada y dispone que "[l]a expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada" (en similar sentido, art. 21.2, Convención Americana sobre Derechos Humanos y art. 31, Constitución de la provincia de Buenos Aires).

La Corte Suprema expuso las bases de la expropiación del siguiente modo: "Al expropiar, el Estado ejerce un poder jurídico que le reconoce la Constitución, pero —como reiteradamente ha sostenido este Tribunal— el ejercicio de ese poder, autorizado por causa de utilidad pública, supone el sacrificio de un derecho que tiene también base constitucional y que obliga a indemnizar debidamente al expropiado (Fallos: 268:112). Ciertamente, en la base de la expropiación se halla un conflicto que se resuelve por la preeminencia del interés público y por el irremediable sacrificio del interés particular. Pero la juridicidad exige que ese sacrificio sea repartido y que toda la comunidad —que se beneficia con el objetivo de la expropiación— indemnice a quien pierde su bien por causa del bienestar general. Aun cuando el expropiado no puede oponerse a la declaración de utilidad pública, sí tiene derecho a que su patrimonio no sea gravado más allá de lo que consienta la igualdad ante las cargas públicas" (Fallos 318:445, "Servicio Nacional de Parques Nacionales", considerando 10°).

De lo expuesto surge que la potestad del Estado —nacional o local— de expropiar se encuentra sujeta a los límites que surgen de la Constitución Nacional a fin de asegurar la inviolabilidad de la propiedad privada: la existencia de causa de utilidad pública declarada por ley y la indemnización justa y previa del daño. Ello asegura que el expropiado no sufra una confiscación de bienes y que el sacrificio de la expropiación sea asumido en forma igualitaria por toda la población (art. 16, Constitución Nacional).

La Constitución Nacional —al igual que la provincial— no contiene ninguna limitación con relación a los sujetos que pueden revestir la

calidad de expropiados ni a los bienes que pueden ser objeto de expropiación. De este modo, no existe óbice para que la facultad expropiatoria sea ejercida con respecto a los bienes que integran la masa falencial. En ese caso, los derechos de los acreedores y de terceros se trasladan a la indemnización expropiatoria, que reemplaza los bienes extraídos del activo de la quiebra por causa de utilidad pública (art. 48, ley 5.708 de la provincia de Buenos Aires).

–V–

En primer término, el tribunal *a quo* sustentó la violación del artículo 17 de la Constitución Nacional en la inexistencia de utilidad pública.

La utilidad pública se vincula a la satisfacción de un fin colectivo y es un concepto que varía según las condiciones económicas, políticas y sociales de la comunidad. La calificación de utilidad pública es realizada por el Poder Legislativo —nacional o local— puesto que requiere un examen de las circunstancias particulares, necesidades y preferencias de cada comunidad, que debe ser realizado por los órganos que mejor expresan la representación democrática.

En el caso registrado en Fallos: 33:162, "Municipalidad de la Capital c/ Isabel A. de Elortondo s/expropiación", el Procurador General de la Nación se refirió a la dificultad de definir la utilidad pública, y concluyó que "[e]n la imposibilidad de definirlo, la ley, por prolija que fuera, y puesto que en alguno debía ser depositada esa misión, ha debido serlo en el poder que, por la naturaleza de sus funciones y la renovación periódica de su mandato, está en más inmediato contacto con el pueblo, y puede apreciar mejor sus consecuencias y necesidades. Esta conclusión es por sí tan evidente que no necesita ser demostrada; de manera que si la materia de expropiación puede dar lugar a cuestiones delicadas y de difícil solución, nadie pone por un momento en duda que la facultad de expropiar es esencialmente política y exclusiva del poder legislativo."

De este modo, si bien la existencia de utilidad pública está sujeta al control judicial, el juez no puede sustituir la apreciación realizada por el órgano democrático de las necesidades y preferencias de la comunidad. Por ello, el control judicial debe ceñirse a corroborar la concurrencia de una utilidad pública concebible y de una relación adecuada entre el bien expropiado y esa utilidad pública. Dicho en otros términos: el bien debe razonablemente conducir a la concreción de la utilidad pública, sin que se requiera verificar además que la expropiación sea el único o el mejor medio que disponga el Estado para alcanzar ese fin.

Ese criterio sobre el margen de control judicial fue adoptado por la Corte Suprema en el caso registrado en Fallos: 210:1153, "Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires", donde señaló que "[s]i, considerada en sí misma, la finalidad es de utilidad pública, no incumbe a los jueces juzgar la bondad, conveniencia o necesidad de la expropiación dispuesta para obtener el fin a que se ha hecho referencia, pues ello importaría pronunciarse sobre si el procedimiento de expropiar los colectivos para lograr la utilidad pública de un sistematización del transporte de pasajeros en esta Capital fue un acto de buena o mala política. Pero está dicho de antiguo que a la mala política [...] no le pueden poner remedio los jueces sin una alteración del orden institucional y una desnaturalización de sus funciones propias que importaría un mal de hondas raíces y de mayor alcance que aquel para que se busca reparación en el caso particular. *Si la expropiación dispuesta corresponde a una finalidad de utilidad pública, el decir si a esta última se la hubiera podido o no lograr sin dicha expropiación es materia de la prudencia legislativa*" (el destacado no está en el original).

Solo en supuestos de gravedad o arbitrariedad extrema, la Corte Suprema invalidó expropiaciones por inexistencia de utilidad pública. En este sentido, consideró que esa situación se da cuando se "priva a alguien de la

cosa de que es propietario para dársela a otro, en su exclusivo provecho patrimonial, como dádiva, y sin beneficio público alguno" (Fallos: 251:246, "Nación").

De modo similar, la Corte Suprema de los Estados Unidos adoptó una postura deferente al Poder Legislativo con respecto a la calificación de "uso público". En el caso "Hawaii Housing Authority v. Midkiff", ese tribunal sostuvo que "[c]uando el ejercicio de la facultad expropiatoria está racionalmente relacionado con un fin público concebible, la Corte nunca ha considerado a una expropiación indemnizada como prohibida por el requisito del "uso público" [...] Cuando el propósito legislativo es legítimo y sus medios no son irracionales, nuestra jurisprudencia deja claro que los debates empíricos sobre la sabiduría de las expropiaciones —al igual que los debates sobre la sabiduría de otros tipos de legislaciones socioeconómica— no deben llevarse a cabo en los tribunales federales" (467 U.S. 229, 1984; en sentido similar, "Berman v. Parker", 348 U.S. 26, 1954; "Old Dominion Co. v. United States", 269 U.S. 55, 1925).

Con posterioridad, en el caso "Kelo v. City of New London", ese tribunal afirmó que "[c]onsiderada en su conjunto, nuestra jurisprudencia ha reconocido que las necesidades de la sociedad han variado entre las diferentes partes de la Nación, al igual que ha evolucionado con el tiempo su respuesta a las circunstancias cambiantes. Nuestros primeros casos en particular encarnaron un fuerte tema de federalismo, enfatizando el 'gran respeto' que debemos a las legislaturas estaduales y los tribunales estaduales para discernir las necesidades públicas locales [...] Durante más de un siglo, nuestra jurisprudencia sobre uso público ha evitado sabiamente las fórmulas rígidas y el escrutinio intrusivo a favor de otorgar a las legislaturas una amplia libertad para determinar qué necesidades públicas justifican el uso del poder de expropiación" (545 U.S. 469, 2005).

En el presente caso, de acuerdo con la letra y los fundamentos de la ley 14.766, la Legislatura de la provincia de Buenos Aires, a través de la calificación de utilidad pública de los bienes de la fallida, busca asegurar la continuación de la actividad económica y productiva de una empresa con una larga trayectoria en la fabricación de libretas y cuadernos, y de ese modo, preservar la fuente laboral de los integrantes de la Cooperativa de Trabajo Norte Limitada, como así también generar nuevos puestos de trabajo en beneficio de la comunidad bonaerense (https://normas.gba.gob.ar/documentos/02mzwuRV.html).

Se trata de una finalidad pública legítima, puesto que, como dictaminé en la causa "Telepiu SA s/ concurso preventivo" (COM 27089/2017/14/1/RH1, 3 de diciembre de 2019), la preservación de la fuente de trabajo tiene una relación directa con el derecho al trabajo (arts. 14 *bis* y 75, inc. 19, Constitución Nacional; arts. 6 y 7, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; arts. 6 y 7 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; art. 39, Constitución de la provincia de Buenos Aires). Ese derecho impone al Estado deberes de respeto y también la obligación de adoptar medidas positivas concretas y orientadas a su realización, como medio para asegurar condiciones de vida digna (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 18, "Derecho al trabajo", en especial, párrs. 19 y 22; Fallos: 336:672, "Asociación de Trabajadores del Estado", considerando 10°). En la citada Observación General 18, el Comité de las Naciones Unidas señaló que el derecho al trabajo impone a los Estados obligaciones de respetar, proteger y aplicar, y que esta última "incluye las obligaciones de proporcionar, facilitar y promover ese derecho. Implica que los Estados Partes deben adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo adecuadas para velar por su plena realización" (párr. 22).

Ante la crisis económica y financiera de una empresa, se acrecienta la necesidad de proteger los puestos de trabajo y el salario de los trabajadores. De hecho, ese objetivo de interés social resulta específicamente contemplado por la ley 24.522. Las reformas introducidas por la ley 26.684 al régimen de concursos y quiebras no solo acentuaron significativamente la protección de los derechos individuales de los trabajadores afectados por la insolvencia (arts. 14, incs. 10 y 13, y 19 *in fine*, entre otros), sino que además incrementaron la tutela del derecho al trabajo. En ese sentido, la norma incorporó expresamente la posibilidad de que los trabajadores de la empresa concursada, organizados en cooperativas de trabajo, participen del procedimiento de salvataje y adquieran las acciones de la empresa haciendo valer sus créditos (arts. 48 y 48 *bis*). De modo similar, esa reforma contribuyó a la continuidad de la empresa fallida por parte de cooperativas de trabajo, permitiéndoles adquirir la empresa y compensar sus créditos (arts. 189 y ss., y 203 y ss.).

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, la ley 13.828 contiene diversas disposiciones que dan sustento normativo a la recuperación de empresas en estado de insolvencia por parte de cooperativas de trabajo. A través del decreto 833/2012, se creó el Programa de Registro y Asistencia a Empresas Recuperadas. El desarrollo de las cooperativas también fue fomentado a través de la Recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada en 2002.

De este modo, la ley 14.766 persigue finalidades públicas legítimas, esto es, promover el derecho al trabajo de los miembros de la cooperativa de trabajo y de otros habitantes de la provincia de Buenos Aires, así como fomentar la actividad económica y productiva (arts. 39 y 43, Constitución de la provincia de Buenos Aires; en sentido similar, art. 75, incs. 18 y 19, Constitución Nacional).

A su vez, a fin de alcanzar esos fines, los legisladores declararon la utilidad pública de los bienes muebles e inmuebles que la empresa fallida había empleado en su actividad productiva, y dispusieron que, una vez perfeccionada la expropiación, ellos sean adjudicados a título oneroso a la Cooperativa de Trabajo Norte Ltda con cargo de ser destinados a los fines cooperativos. Tal como paso a explicar, el medio escogido guarda una relación razonable con los propósitos de la ley expropiatoria.

Tras la quiebra de su empleador en el año 2013, los trabajadores organizados en una cooperativa de trabajo continuaron con la explotación de la empresa fallida, con la autorización del juez y bajo la supervisión del síndico. A esos efectos, utilizaron los bienes muebles —maquinarias, herramientas, la marca, entre otros— y uno de los inmuebles —matrícula 42918— que componen el activo falencial (fs. 275/280, 510/515, 516/519 y 524). El otro inmueble —matrícula 42928— fue dado en locación a otra empresa —Multibag SA— antes de la declaración de quiebra y ese contrato se mantiene en la actualidad.

Desde entonces, la cooperativa logró mantener la fuente de trabajo y la actividad económica. Su proyecto cooperativo tiene el apoyo de diversos organismos públicos (fs. 197/198, 205/206, 208/218, 219, 253, 290, 291/306, 487/495, 497/509, 516/519 y 530/539); por ejemplo, el Municipio de General San Martín, donde se encuentra ubicado el establecimiento, declaró de interés legislativo la recuperación de la empresa por sus trabajadores (fs. 290), e incorporó a la cooperativa dentro de sus proveedores (fs. 253 y 497).

El compromiso de los trabajadores con el proyecto se encuentra reflejado en su propuesta de compensar sus créditos privilegiados y quirografarios a fin de adquirir el inmueble con matrícula 42918 (fs. 272 y 278). Esa intención fue reiterada con posterioridad a la sanción de la ley expropiatoria que aún no fue ejecutada (presentación del 19 de octubre de 2019 obrante en el

expediente principal, que surge del sistema de consultas de expedientes de la Corte Suprema de la Nación).

En esas circunstancias, entiendo que el hecho de que la ley expropiatoria comprenda los dos inmuebles que componen el activo falencial es insuficiente para declarar la inexistencia de utilidad pública, más aún cuando el artículo 2 de la Ley General de Expropiaciones 5.708 de la provincia de Buenos Aires —cuya constitucionalidad no se encuentra controvertida— dispone que la expropiación puede "comprender no solo los bienes necesarios, sino también aquellos cuya ocupación convenga al fin principal de la misma, o permitan la total o parcial financiación de las ejecuciones públicas." En ese sentido, la histórica afectación de ambos bienes a la actividad productiva de la empresa sustenta adecuadamente la razonabilidad del criterio seguido por los legisladores provinciales. Si bien es cierto que la cooperativa utilizó, principalmente, uno de los inmuebles para desarrollar su actividad productiva, también lo es que la locación del otro inmueble a Multibag SA impidió la incorporación de ese bien a su explotación. Además, la cooperativa sostiene que utiliza ese inmueble para la entrada de vehículos, así como para la carga y descarga de mercaderías (fs. 516/519).

En suma, los bienes muebles e inmuebles comprendidos en la ley 14.766 conducen razonablemente a la concreción de fines públicos legítimos como la preservación de las fuentes de trabajo y el fomento de la actividad económica y productiva. Frente a ello, la declaración de inconstitucionalidad invade la competencia de la legislatura local.

–VI–

En segundo término, el tribunal *a quo* sustentó la violación al artículo 17 de la Constitución Nacional en la falta de pago de la justa y previa indemnización, que conlleva la postergación de los derechos crediticios de los restantes acreedores.

La expropiación debe ser justa y previamente indemnizada puesto que si bien el expropiado no puede oponerse a la declaración de utilidad pública, sí tiene derecho a que su patrimonio no sea gravado más allá de lo que consienta la igualdad ante las cargas públicas (art. 16, Constitución Nacional). Más precisamente, la Constitución Nacional prohíbe que el propietario sea desapropiado de sus bienes sin que haya sido justamente indemnizado (Fallos: 186:151, "Nación"). Como apuntó la Procuración General, "la expropiación es un fenómeno jurídico de conversión y sustitución de derechos del particular a favor de la comunidad, mediante el cual se abona al expropiado el resarcimiento de un perjuicio, que consecuentemente resulta accidental y no permanente (conf. Fallos: 306:1409; 312:2444)" (dictamen emitido en los autos CSJ 303/2017, "Unidad de Coordinación del Río Reconquista c/ Ramos e Iglesias E. y otros s/ expropiación", 7 de noviembre de 2018).

En el presente caso, la ley 14.766 declaró que los bienes muebles e inmuebles de la fallida son de utilidad pública y se encuentran sujetos a expropiación. Sin embargo, la expropiación aún no se encuentra perfeccionada, esto es, no se fijó el precio de los bienes, no se pagó la indemnización y no hubo transferencia del dominio.

A los fines de la ejecución de la ley, debe considerarse los artículos 5, 6 y 7 de la ley 14.766, que disponen algunas medidas sobre la modalidad del pago, junto con las normas previstas en la Ley General de Expropiaciones 5.708 de la provincia de Buenos Aires. Esa norma prevé que, una vez realizada la declaración de utilidad pública, se fija el precio de la indemnización —que comprende el pago de intereses desde la desposesión (art.8; doctr. Fallos: 342:1404, "Dirección Nacional de Vialidad")— a través de la concertación directa con el expropiado (arts. 7 a 20, ley 5.708) o de un procedimiento judicial (arts. 21 a 40), se efectiviza el pago y se transfiere el dominio de los bienes. Recién entonces la expropiación se perfecciona (art. 43).

Al respecto, cabe recordar que la Corte Suprema señaló que "la declaración por el Estado que un inmueble se halla sujeto a expropiación no crea un derecho a favor del propietario del mismo para obligar a aquél a hacerla efectiva, siendo potestad del expropiante elegir el momento para ello salvo que medie ocupación efectiva del inmueble, privación de su uso o restricción del dominio" (Fallos: 304:985, "Del Vecchio" y sus citas). Aclaró que esos extremos no se desprenden de la mera existencia de la ley que califica la utilidad pública de un bien (Fallos: 187:72, "Pizzarro").

En otra oportunidad, la Corte Suprema expuso que "los actos de turbación al derecho de dominio que son considerados en los juicios expropiatorios no comprenden solamente los casos de pérdida de posesión *strictu sensu*, sino también que abarcan aquellos supuestos en los que —sin darse esta última— existen, sin embargo, restricciones, limitaciones o menoscabos esenciales al derecho de propiedad del titular (Fallos: 266:34, considerando 5° y sus citas)" (Fallos: 312:1725, "Cía. Azucarera Tucumana SA").

En consonancia con la doctrina reseñada, la mera sanción de la ley 14.766 no implica una transferencia o restricción del dominio de los bienes falenciales. En el caso, tampoco se han acreditado modificaciones en la posesión o en el uso de los inmuebles. Tal como expliqué, la cooperativa tiene el uso, desde antes de la sanción de la ley cuestionada, de uno de los inmuebles de la quiebra en el marco de los artículos 189 y 190 de la Ley de Concursos y Quiebras. El uso del otro inmueble por parte de Multibag tampoco fue afectado. No se ha invocado por otra parte ninguna otra limitación del derecho de propiedad sobre los bienes afectados.

En este contexto, y sin que se encuentre acreditado que la mera sanción de la ley expropiatoria haya causado una restricción esencial del derecho de propiedad, resulta conjetural y prematuro considerar incumplido el requisito de indemnización previa. Al respecto, cabe señalar que, conforme expuso

la Corte Suprema, la declaración de inconstitucionalidad es un acto de gravedad institucional que debe ser considerada como la última *ratio* del orden jurídico (doctr. Fallos: 288:325, "Bonfante"; 315: 923, "Bruno Hnos. S.C.", y sus citas). En línea con tal razonamiento, ese tribunal postuló que la colisión con las normas de la Constitución Nacional debe surgir de la ley misma y no de la aplicación irrazonable que de ella se haga en el caso concreto o de sus resultados (doctr. Fallos: 317:44, "Leon Spaciuk"; 328:2966, "Asociación de los Testigos de Jehová", y sus citas) y, por tal razón, "deben extremarse los recaudos para efectuar una interpretación que, resguardando el mandato constituyente, compatibilice con aquél la norma *infra* constitucional aplicable en el caso concreto" (Fallos: 331:1123, "Ministerio de Cultura y Educación", considerando 13°).

Para más, si bien transcurrió un tiempo considerable desde la sanción de la ley y, encontrándose la empresa en quiebra, es dable requerir una actuación de buena fe de las autoridades expropiantes (doctr. Fallos: 312:1725, "Cía. Azucarera Tucumana SA), ello no conduce a descalificar la ley en las circunstancias del caso. En este sentido, cabe ponderar que algunos de los acreedores que vieron demorado el cobro de sus acreencias se expidieron expresamente en favor de la ley 14.766 (fs. 471 y 472) y otros son organismos estatales de recaudación fiscal, quienes deben ejercer sus derechos en forma responsable, procurando coadyuvar a una solución que atienda los diversos intereses colectivos que confluyen en la insolvencia (dictamen de esta Procuración General, "Talsium SA s/ concurso preventivo", COM 22641/2015/CS1, 6 de mayo de 2019).

A su vez, ante la inacción del Poder Ejecutivo en la ejecución de la ley 14.766, la Ley General de Expropiaciones 5.708 prevé distintas herramientas a fin de que el sujeto expropiado pueda requerir la tutela de sus derechos. Así puede promover el juicio de expropiación, en particular, cuando la autoridad provincial o municipal turbe o restrinja, por acción u omisión, los

derechos del propietario (art. 41); solicitar la retrocesión de los bienes (art. 44); o peticionar que se declare el abandono de la expropiación por el transcurso del tiempo (art. 47, ley cit., y art. 8, ley 14.766). En el *sub lite*, el síndico no recurrió a esas vías disponibles a fin de resguardar los derechos de los acreedores sobre los bienes falenciales o, en su defecto, sobre la indemnización expropiatoria.

Por las razones expuestas, entiendo que la declaración de inconstitucionalidad de la ley 14.766 se sustenta en una interpretación errónea del artículo 17 de la Constitución Nacional.

–VII–

Por todo lo expuesto, en mi opinión, corresponde hacer lugar al recurso extraordinario interpuesto y revocar la sentencia recurrida.

Buenos Aires, 30 de octubre de 2020.

ABRAMOVICH COSARIN Victor Ernesto

Firmado digitalmente por ABRAMOVICH COSARIN Victor Ernesto
Nombre de reconocimiento (DN): serialNumber=CUIL 20165543387, c=AR, cn=ABRAMOVICH COSARIN Victor Ernesto
Fecha: 2020.10.30 11:11:49 -03'00'