

DERECHO  
RINCIPIOS GENERALES  
DERECHO ROMANO

ESTUDIO SOBRE

# Principios Generales y Derecho Romano

VOLUMEN 4

Gustavo A. Abreu  
Gabriela Marta  
Alonsopérez  
Mirta Beatriz Álvarez  
Laura Bierzychudek  
Daniel G. Bonjour  
Airtón Franco  
Calderón Palacios  
María Victoria Cali  
Elvira Méndez Chang  
Luis Rodríguez Ennes  
Susana Isabel Estrada  
María Cristina Filippi

Juan Carlos Ghirardi  
Germán Giarocco  
Rodrigo Leandro Guelar  
Norma Alicia Juárez  
Anabella Facciuto Kaed  
Ana Vázquez Lemos  
Laura Liliana Micieli  
Marilina Andrea Miceli  
Sebastian A.  
Mieszkowski  
José María Monzón  
Patricia S. Mora  
Gabriela Victoria Morel

Leticia Inés Núñez  
María del Pilar  
Pérez Álvarez  
Norberto Darío Rinaldi  
René Angulo Ríos  
Julieta Salomé  
Rodríguez  
Mariana Verónica  
Sconda

**UFLO**  
UNIVERSIDAD

# Antecedentes en la antigua Roma de la regla indemnizatoria en la expropiación forzosa

Por Gabriela Victoria Morel<sup>786</sup>

## I. Introducción

El objetivo del presente trabajo es analizar la regla<sup>787</sup> indemnizatoria en el instituto de la expropiación forzosa, desde sus primeras

---

<sup>786</sup> Abogada, especialista y maestranda en Derecho Administrativo y Administración Pública (UBA). Profesora adjunta en la materia de Derecho Romano, cátedra Mirta Álvarez, y Jefa de Trabajos Prácticos en la materia Elementos de Derecho Administrativo, cátedra Carlos Balbín, en la Facultad de Derecho (UBA). Investigadora externa en el proyecto “Una mirada romanista a las reglas y principios en el Código Civil y Comercial de la Nación. Primera parte”, dirigido por la Dra. Mirta Álvarez, con sede en la Facultad de Derecho de UFLO Universidad. Secretaria del Juzgado de Primera Instancia CAyT, N° 23, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Contacto: gabrielamorel@derecho.uba.ar.

<sup>787</sup> La regla, tomando la definición dada por Atienza y Ruiz Manero, constituye un enunciado que correlaciona casos con soluciones cerradas a diferencia de los principios donde los casos y soluciones son abiertas. ATIENZA, M. y MANERO RUIZ, J. (1991). Sobre Principios y Reglas. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 10, pp. 101-120. <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcbk1q1>.

manifestaciones a fines de la República romana hasta su configuración normativa y jurisprudencial actual.

Desde este atalaya, analizaremos en primer lugar las fuentes y los comentarios de romanistas especializados en el análisis del derecho público romano en general y el instituto de la expropiación en particular.

En segundo lugar, previa referencia a su recepción en las Partidas, continuaremos el enfoque hacia el estudio del derecho administrativo actual en su aspecto normativo y jurisprudencial como así también doctrinario.

La finalidad de este análisis radica en observar cómo perviven las reglas y principios fundamentales a lo largo del tiempo, cuya raíz es posible hallarla en el derecho romano.

Abordaremos el requisito indemnizatorio como componente esencial del instituto de la expropiación y consecuencia del principio de razonabilidad que debe encontrarse presente en toda decisión estatal. Cristalizando de este modo la búsqueda, intrínseca al derecho administrativo, del equilibrio entre el interés público y los derechos de los particulares. Pudiendo evidenciar también, desde el paradigma actual en el que nos encontramos inmersos, la búsqueda constante del derecho administrativo como herramienta del Estado a fin de “conformar el orden social en términos de igualdad”.<sup>788</sup>

Finalmente, analizaremos cómo este instituto resultó una contribución al desarrollo de una concepción más compleja del derecho público, donde la ciudadanía posee derechos oponibles a la Administración, que ésta última se encuentra obligada a respetar.<sup>789</sup>

---

<sup>788</sup> BALBÍN, C. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo* (p. 56). Tomo I. Buenos Aires: La Ley.

<sup>789</sup> El profesor Gordillo explica que en un primer momento que “el derecho administrativo se agota en un único precepto: un derecho ilimitado para administrar; no se reconocen derechos del individuo frente al soberano; el particular es un

## II. Antecedentes de la expropiación

### II. 1. Antigua Roma

Iniciando el análisis en la antigua Roma, es preciso tener presente que no resulta uniforme la posición doctrinaria sobre el tema.

El primer escollo que encontramos al estudiar la temática es que resultan minoritarios, en comparación con el derecho privado, los estudios romanísticos sobre instituciones de derecho público en Roma.<sup>790</sup>

Por un lado, es posible encontrar quienes entienden que no existió este instituto jurídico en Roma. Para fundamentar su posición utilizan el texto de Tito Livio, 40. 51, referido a una obra pública de un acueducto que no fue realizada como consecuencia de la oposición de un ciudadano.<sup>791</sup>

En sentido contrario, autores como Lozano Corbí explican cómo debería ser interpretado este pasaje, a fin de entender que la

---

objeto del poder estatal, no un sujeto que se relaciona con él!" GORDILLO, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Parte general* (p. 69). Tomo 1. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. Resultando parte de la evolución de esta rama del derecho el reconocimiento de los derechos de los particulares frente a la Administración.

<sup>790</sup> FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A. (2021). *Derecho Público Romano* (p. 342). 24ª edición. Madrid: Thomson Reuters. Refiere a esta cuestión como una "laguna que se produce en este sector de la ciencia del derecho".

<sup>791</sup> TITO LIVIO (1993). *Historia de Roma desde su Fundación*, 40, 51. Traducción y notas de José Villar Vidal. Madrid: Gredos. "Los censores (...). Tuvieron también fondos de utilización conjunta con lo que adjudicaron colegiadamente un acueducto y la construcción de sus arcadas. A esta obra se opuso Marco Licinio Craso, no autorizando la construcción a través de una finca de su propiedad (...)"

paralización de la obra a la que hace referencia Tito Livio tuvo lugar como consecuencia del contexto social y político de ese momento.<sup>792</sup>

En línea con esta mirada de análisis que entiende que la expropiación forzosa existió en Roma, es posible hallar a Fernández de Buján (2021), quien resalta “la relevancia que en el mundo romano tuvieron las obras públicas, lo que supuso en muchas ocasiones confrontaciones entre intereses públicos e intereses privados”. Explica el autor que existen en las fuentes distintos textos en los que “dependiendo de las épocas, se plantean y resuelven supuestos de prevalencia del interés privado y de la propiedad particular sobre el interés público, supuestos de expropiación forzosa con indemnización y supuestos de confiscación, es decir, de expropiación sin indemnización”.<sup>793</sup>

Es a partir del 200 a. C. aproximadamente cuando comienza la realización de grandes obras y en consecuencia debemos ubicar el auge de este instituto jurídico. En este sentido, afirma Ponte, “durante el período más antiguo de la historia de Roma (Monarquía y buena parte de la República) la expropiación por utilidad pública debe ser excluida en línea de principio, dado que la extensión del *ager publicus* y la limitada ejecución de obras públicas no hacían necesaria la aplicación de este instituto”.<sup>794</sup>

En este sentido, de no existir un instrumento jurídico como el referido, la oposición de un particular podría haber significado la paralización de una obra pública. Solución contraria al genio práctico jurídico que ha caracterizado a los romanos.

<sup>792</sup> LOZANO CORBÍ, E. (1995). ¿Existió en la época republicana romana el derecho a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública? *Revista de Estudios Jurídicos*, XVII, pp. 123-129.

<sup>793</sup> FERNÁNDEZ DE BUJÁN, *op. cit.*, p. 371.

<sup>794</sup> PONTE, V. (2010, 7 al 9 de octubre). *Régimen jurídico de las vías romanas*. V Congreso de las Obras Públicas Romanas, Universidad de Córdoba, España. [https://www.traianvs.net/pdfs/2010\\_03\\_ponte.pdf](https://www.traianvs.net/pdfs/2010_03_ponte.pdf).

En línea con lo expuesto, encontramos dos pasajes en el Digesto que han sido interpretados como expresiones de la potestad expropiatoria. Por un lado, D. 43. 8. 2. 21, donde Ulpiano, en Comentarios al Edicto, primero diferencia vía privada de una pública y luego, en el final del párrafo al referir a la anchura de estas últimas, indica que “tuvo el derecho de hacerlo público” (*ius publicandi habuit*).<sup>795</sup> Expresión que marca el derecho del magistrado de hacer pública una vía, es decir, el derecho de traspasar al Estado algo, lo cual debió haberlo realizado mediante la aplicación de este instituto jurídico.<sup>796</sup>

Por otra parte, en D. 8. 6. 14. 1., Javoleno, indica que “cuando un camino público se ha perdido o por avenida de río, o por ruina, el vecino inmediato debe prestar tal camino”. Esta hipótesis indica una limitación al derecho de propiedad, si fuera un paso transitorio o la expresión de la figura de la expropiación forzosa, si fuera un derecho permanente.<sup>797</sup>

Correspondiente a la etapa imperial, en Nov. 7. 2. 1.,<sup>798</sup> encon-

---

<sup>795</sup> D. 43. 8. 2. 21: “Llamaremos vía pública a aquella cuyo suelo también es público; porque no lo entendemos, así como respecto a la vía privada, también en cuanto a la pública; el suelo de la vía privada es ajeno, y nos compete solamente el derecho de pasar y de conducir, pero el suelo de la vía pública es público, deja en línea recta con ciertos límites de anchura por el que tuvo derecho de hacerlo público, para que el público fuese y viniese por él”. GARCÍA DEL CORRAL, I. (1889). *Cuerpo del Derecho Civil Romano*. Barcelona: Jaime Molinas.

<sup>796</sup> PONTE, *op. cit.*, p. 101.

<sup>797</sup> LOZANO CORBÍ, E. (1994). *La Expropiación Forzosa, por causa de utilidad pública y en interés del bien común, en el Derecho Romano* (p. 80). Zaragoza: Mira.

<sup>798</sup> Nov. 7. 2. 1.: “Dejamos, pues, que si hubiera alguna conveniencia común, y que afecte a la utilidad de la república, y exija la posesión de alguna cosa inmueble tal, como hemos dicho, le sea lícito al imperio recibirla de las santísimas iglesias y de las demás venerables casas y colegios, conservándoseles siempre la indemnidad

tramos el reconocimiento del poder expropiatorio. De allí surge que por razones de utilidad pública le está permitido al emperador adquirir bienes inmuebles de los entes eclesiásticos, siempre que estos

---

a las sagradas casas, y debiéndoseles compensar la cosa por el que la recibe con otra igual o aun mayor, que la que se dio. Porque ¿cómo se excusará para no dar otra mejor el Emperador, a quien Dios le concedió tener muchas, ser señor de muchos, y dar con facilidad, y principalmente a las santísimas iglesias, para quienes la mejor medida es la inmensidad de las cosas a ellas donadas? Por lo cual, si se hiciera alguna cosa semejante, y hubiere precedido una pragmática disposición, que mande darle al imperio alguna de tales cosas, y el hubiere dado inmediatamente en recompensa una cosa mejor, y más productiva y más útil, sea válida esta permuta, y estén por completo exentos de querrela los que se hallan al frente de las casas de quienes es la cosa que se enajena, y los que intervienen en tales documentos, sin temer ninguna de las penas con que se amenaza por León, de piadosa memoria, y que han sido confirmadas por nosotros, porque ciertamente no difieren mucho uno de otro el sacerdocio y el imperio, ni los bienes sagrados de los comunes y públicos, pues perpetuamente se les da a las santísimas iglesias por la munificencia imperial toda abundancia y posición. Y así, compensando unos para otros las cosas que convienen, no serán inculcados en derecho por nadie. Mas prohibimos en absoluto toda otra venta, o donación, o permuta, o enfiteusis perpetua, hecha a favor del mismo imperio, o de otra cualquiera persona; y no dejamos que con ocasión de un mutuo se haga la dación de cualquiera prenda, verificada sobre cosa inmueble y queremos que estas disposiciones tengan validez en toda iglesia y en todo monasterio, hospital, hospital de peregrinos, casa de expósitos, asceterio, hospicio de ancianos, y absolutamente en todo colegio que constituyó una acción piadosa, sin que absolutamente ninguno de ellos pueda recibir cosa alguna de estos. Por lo cual, no habrá en lo sucesivo necesidad de la constitución de Anastasio, de divina memoria, ni habrá que hacer con arreglo a ella decretos sobre dicha observancia; porque suprimiendo nosotros los mismos principios de la cosa, y prohibiendo lo que se hace, no necesitaremos de ninguna manera en lo sucesivo hacer investigaciones.”

últimos sean compensados mediante permutas de bienes de un valor igual o superior.<sup>799</sup>

Si bien no han llegado rastros de la existencia de una ley general reguladora del instituto, es posible mencionar algunas notas características que evidencian su existencia. Siguiendo la caracterización efectuada por Lozano Corbí (1994) y que Fernández de Bujan (2021) también coincide, es posible mencionar las siguientes notas distintivas de la expropiación forzosa en Roma:

1. Existencia de una necesidad pública que después llevará el título de utilidad pública.<sup>800</sup>
2. Existió un procedimiento elástico en la forma, pero fundado sobre el genérico poder del magistrado de mandar y ser obedecido.
3. Eran susceptibles de expropiación todos los bienes privados sin excepción.
4. Su naturaleza jurídica era asimilada a una venta forzosa o no espontánea.<sup>801</sup>

Conforme lo expuesto, la primera fase es la declaración de utilidad pública del bien a ser expropiado. Ello debía ser informado al propietario del bien, quien era invitado a cederlo. Asimismo, en

---

<sup>799</sup> TRISCIUOGLIO, A. (2021). Sobre la indemnización expropiatoria (*pretium emptionis*) en la experiencia romana. *Fundamentos romanísticos del derecho contemporáneo*. Tomo 1. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-R-2021-10074300756](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-R-2021-10074300756)

<sup>800</sup> “A partir de la época clásica y de manera especial en la época postclásica, se introduce ya claramente en los textos la idea de utilidad pública, es decir, del Estado o del Fisco.” FERNÁNDEZ DE BUJÁN, *op. cit.*, p. 370.

<sup>801</sup> *Ibidem*, pp. 371-372.

esta primera etapa se fijaba la compensación. En segundo lugar, por los poderes de *imperium* o *coercitio*, la autoridad tomaba el bien. Y, finalmente, en la tercera fase, contando con la posesión del bien se procedía a la construcción de la obra pública o la finalidad de utilidad pública decidida.<sup>802</sup>

En lo que respecta al traspaso de bien privado a público, algunos autores entienden que aquí es donde tiene lugar la *publicatio*, “ceremonia en virtud de la cual un bien se transforma en público y se destina a la utilización colectiva. (...) era un acto administrativo, cuya competencia estaba expresamente atribuida a magistrados determinados, mediante el cual la cosa quedaba por tanto afectada o destinada al uso público”.<sup>803</sup> Dejando de ser una *res in commercio* para pasar a ser una *res extra commercium*.

A fines de la República los magistrados que contaban con la potestad para vincular al uso público las cosas, es decir, el *ius publicandi*, eran los censores. En el Principado la competencia pasó al príncipe y funcionarios especiales, manteniéndose en la etapa del dominado la concentración de esta potestad en la burocracia imperial.

La existencia de una compensación económica constituía la regla que permitía encuadrar el caso dentro de la expropiación y diferenciarlo así del instituto de la confiscación o en su caso de la usurpación.

En este sentido, conforme expresa Lozano Corbí (1994), la indemnización constituía en estos supuestos “un reembolso completo y efectivo del valor de la cosa expropiada forzosamente”. Asimismo, no solo representó el valor de la cosa a ser expropiada sino el pleno resarcimiento de los daños causados.<sup>804</sup>

<sup>802</sup> PONTE, *op. cit.*, pp. 107-108.

<sup>803</sup> FERNÁNDEZ DE BUJÁN, *op. cit.*, p. 357. Era una ceremonia especial que destinaba las cosas a uso público (*res publicae*); ARIAS RAMOS, J. (1958). *Derecho Romano* (p. 98). Tomo I. 7ª edición. Madrid: Revista de Derecho Privado.

<sup>804</sup> LOZANO CORBÍ, *La expropiación...*, *op. cit.*, p. 139.

Podía ser “una cantidad dineraria, un privilegio o inmunidad, una exención de pago de tasas extraordinarias, dispensa de pagar determinados impuestos que el Príncipe otorgaba en su calidad de jefe del Estado”.<sup>805</sup> En relación a esto último, el Código teodosiano, XV. 1. 51, contempla el supuesto donde la compensación fue mediante la concesión de inmunidades.

Al no existir una norma regulatoria del procedimiento previo, variaba caso a caso. En principio, la determinación del precio la hacía el magistrado, pudiendo el particular afectado defenderse si consideraba que la decisión le causaba un perjuicio.

Por su parte, el magistrado podía incurrir en responsabilidad si la compensación ofrecida era inferior al valor real de la cosa expropiada. Asimismo, este último también debía responder pero ante el *populus* si otorgaba al ciudadano una indemnización muy superior al valor real de la cosa expropiada.<sup>806</sup>

## II. 2. *Derecho intermedio*

Siguiendo el análisis vemos que en Las Siete Partidas del Rey Don Alfonso el Sabio, también fue receptado este instituto jurídico propio del derecho público, con un criterio semejante al derecho romano. Ello se refleja en la Ley 2, Tit. I, Part. Segunda, y Ley 31, Tít. XVIII, Part. Tercera.

Conforme surge de los pasajes citados, la privación a los particulares de sus bienes debía responder a exigencias de utilidad pública y tenía que ser debidamente resarcida.<sup>807</sup>

<sup>805</sup> PONTE, *op. cit.*, p. 106.

<sup>806</sup> FERNÁNDEZ DE BUJÁN, *op. cit.*, p. 372.

<sup>807</sup> COMADIRA, J. (2012). *Curso de Derecho Administrativo* (p. 47). Buenos Aires: La Ley.

Así, “cuando el Rey desapodera de su propiedad a un súbdito, como quiera la propiedad es institución de derecho natural o de gentes, o bien la medida será ineficaz, o bien, si se fundamentase en alguna *iusta causa*, para ser mantenida requerirá ser acompañada de una indemnización que restablezca por vía compensatoria el derecho del afectado”.<sup>808</sup>

En función de lo expuesto es posible observar el valor de la propiedad privada y la limitación que significó el reconocimiento de este instituto a los poderes del rey. En tanto, no resultaba admisible la confiscación de bienes y, en caso de que el rey requiriera desapoderar a un particular de un bien, necesariamente la compensación debía encontrarse presente para que tal desapoderamiento resultase válido jurídicamente.

### III. La expropiación forzosa: conceptualización actual

La expropiación es un instituto jurídico que se inscribe dentro de las técnicas de intervención estatal en el marco de la actividad de ordenación o de restricción de derechos.<sup>809</sup>

Se caracteriza este instituto como una expresión de “la potestad ablatoria” de la administración pública que “produce una privación o eliminación de derechos privados en atención a un interés público”.<sup>810</sup> La privación de derechos aludida significa una “situación de

<sup>808</sup> GARCÍA ENTERRÍA, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (2006). *Curso de Derecho Administrativo* (p. 210). Tomo II. Buenos Aires: La Ley.

<sup>809</sup> BALBÍN, *op. cit.*, p. 451.

<sup>810</sup> CASSAGNE, J. C. (2002). *Derecho Administrativo* (p. 463). Tomo II. 7° edición. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

legítimo y real sacrificio impuesto por consideraciones inherentes al bien común o interés público”.<sup>811</sup>

Mediante este instrumento de política pública es posible observar el ejercicio de la potestad estatal y la garantía del ciudadano que sufre un menoscabo en su patrimonio.

Su objeto es la privación con carácter permanente del derecho de propiedad por razones de interés público, mediante la adquisición forzosa por parte del Estado de bienes pertenecientes a un individuo o grupo de individuos determinados.<sup>812</sup>

Esta situación de especial sacrificio en la que se coloca al particular al imponer tal carga pública es el antecedente fáctico que conduce al deber indemnizatorio, con miras de reparar el desequilibrio y la desigualdad generada respecto al resto de la ciudadanía. En tanto, “se reduce esa potestad al mínimo de desapoderamiento específico del objeto expropiado, pero sin implicar el empeoramiento patrimonial de su valor, que ha de restablecerse con la indemnización expropiatoria”.<sup>813</sup>

En línea con lo expuesto, la indemnización permite que la carga pública en principio exigida a un solo ciudadano se distribuya entre toda la sociedad.

En consecuencia, de lo anterior se colige que la regla general establece que todo daño debe ser compensado, incluso si la lesión fue consecuencia de una actuación lícita del Estado.

En términos normativos, encuentra su recepción constitucional en el artículo 17 de la Constitución Nacional,<sup>814</sup> como así también

---

<sup>811</sup> *Ibidem*, p. 464.

<sup>812</sup> GELLI, M. A. (2011). *La Constitución Nacional comentada* (p. 265). Tomo I. 4º edición. Buenos Aires: La Ley.

<sup>813</sup> GARCÍA ENTERRÍA y RAMÓN FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 213-214.

<sup>814</sup> Art. 17 de la Constitución Nacional: “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en

en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 17) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ambos tratados con jerarquía constitucional (artículo 75, inc. 22, de la CN).<sup>815</sup>

Es posible encuadrar este instituto dentro de los supuestos de responsabilidad del Estado por actividad legítima (artículo 5 de la Ley Nacional de Responsabilidad Estatal 26.944) cuya regulación especial se encuentra en el Decreto-Ley 21.499 de Expropiaciones (artículo 1 a 56). Asimismo, atento el carácter local del derecho administrativo existen numerosas leyes provinciales que regulan este instituto en cada jurisdicción.

En función del principio de división de poderes plasmado en nuestra Constitución Nacional, es el Poder Legislativo quien tiene la potestad de regular y limitar los derechos de las personas. El Poder Ejecutivo es el encargado de cumplir y hacer cumplir las limitaciones o restricciones impuestas u ordenadas por el Poder Legislativo.

---

ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada (...)."

<sup>815</sup> Los tratados internacionales de derecho humanos con jerarquía constitucional referidos son: Declaración Universal de Derechos Humanos: "Art. 17: 1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad"; Convención Americana sobre Derechos Humanos: "Art. 21: 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley."

## IV. Comparación con la regulación actual

En virtud de lo expuesto, es posible observar cómo a diferencia lo que ocurría en la antigua Roma, en la actualidad sí existe una norma regulatoria general que establece los requisitos y etapas procedimentales que deben cumplirse, cuya recepción constitucional se encuentra complementada a nivel nacional con el Decreto-Ley 21.499.<sup>816</sup>

En primer lugar, se observa que debe existir una causa de utilidad pública que sea declarada por ley (artículo 1 del Decreto-Ley 21.499). En relación a ello, respecto a lo que ocurría en Roma no ha llegado a nosotros cuál era el medio por el cual el magistrado en la República o el emperador o un funcionario que actuara en su representación expresaba su decisión. No obstante, algunos autores hablan del dictado de un decreto: “La declaración de utilidad pública en Derecho Romano pertenecería al ‘poder ejecutivo’, hablando en pura terminología moderna, o, si se desea, a la ‘Administración Pública’. Se concretaría, probablemente, esta declaración de utilidad pública (...) con la posible y probable emanación de un decreto”.<sup>817</sup>

El bien a ser expropiado tanto en Roma como en la actualidad podía ser mueble o inmueble. Asimismo, el Decreto-Ley 21.499 refiere que puede ser objeto de expropiación cualquier bien que “pertenzcan al dominio público o al dominio privado, sean cosas o no” (artículo 4 del Decreto-Ley 21.499). En esta amplitud que otorga la norma podemos encontrar una analogía cuando en la Novela 7. 2. 1 se incluyen los bienes eclesiásticos, conforme fuera referenciado y transcrito *ut supra*.

<sup>816</sup> Esta norma dictada en el año 1977 resulta una expresión de uno de los llamados déficits del derecho administrativo. Término acuñado por BALBÍN, *op. cit.*, p. 452.

<sup>817</sup> FERNÁNDEZ DE BUJÁN, *op. cit.*, p. 372.

Sin embargo, de acuerdo a la letra del artículo 4 del Decreto-Ley 21.499 es posible observar que, en la actualidad, a diferencia de lo que ocurría en la Antigüedad, no solo son susceptibles de expropiación los bienes materiales (cosas), sino también los bienes en los términos del artículo 16 del Código Civil y Comercial de la Nación, que en el Código Civil eran caracterizados como objetos inmateriales (artículo 2312 del Código Civil de Vélez Sarsfield).

Asimismo, se agrega como requisito *sine qua non* la regla que marca la existencia del instituto jurídico en examen, esto es la contraprestación o indemnización económica previa al desapoderamiento. En función de lo normado, el pago debe ser en dinero efectivo u en otra especie de valor; esto último, si media conformidad del expropiado (artículo 12 del Decreto-Ley 21.499). En relación con este punto vemos coincidencias en lo que ocurría en Roma, pudiendo ser el pago incluso mediante el reconocimiento de exenciones, conforme fuera señalado anteriormente al referir al Código teodosiano.

El monto indemnizatorio hoy en día es posible que sea determinado mediante un acuerdo extrajudicial (avenimiento) si el propietario acepta el precio establecido por el Tribunal de Tasaciones o las oficinas técnicas competentes (artículo 13 del Decreto-Ley 21.499). En Roma también se habla de un acuerdo y de la necesidad de contar con el consentimiento del particular expropiado. Sin embargo, este consentimiento en muchos casos podía considerarse forzado, razón por la cual se habla de una venta forzosa (*emptio ab invito*).

En lo que refiere a los ítems indemnizatorios, en la actualidad el precio a pagar solo responde al valor objetivo del bien y los daños directos e inmediatos causados por la expropiación y, en su caso, los intereses; en ningún caso lucro cesante o daño moral (artículo 10 del Decreto-Ley 21.499).

En relación a la regla indemnizatoria, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) se ha pronunciado sobre esta cuestión y ha sostenido, en el marco de la causa “Salvador Chiriboga” del año 2006, que la indemnización en el marco

de un proceso expropiatorio debe atender al valor comercial del bien objeto de la expropiación anterior a la declaración de utilidad pública, resultando la indemnización el justo equilibrio entre el interés general y particular que solo es posible si la compensación resulta adecuada, pronta y efectiva.<sup>818</sup>

En Roma, frente a la ausencia de una norma general reguladora, no vemos límites indemnizatorios, debiéndose abonar además del valor del bien cualquier otro perjuicio causado al particular, conforme fuera indicado anteriormente.

Cabe señalar que el expropiado podrá reclamar judicialmente en caso de disconformidad con la indemnización ofrecida, como así también si nos encontramos ante una decisión o criterio arbitrario tomado por la autoridad pública,<sup>819</sup> extremo que también resulta concordante con la antigua Roma, donde era posible la reclamación por parte del particular afectado si se encontraba disconforme con la compensación económica establecida pudiendo incurrir en responsabilidad el magistrado actuante.<sup>820</sup>

Finalmente, resta referir a la declaración de utilidad pública cuya exigencia se encuentra presente en nuestra legislación actual, como así también en la Antigüedad. Sin embargo, hoy en día el concepto se ha ampliado en tanto no se limita a cuestiones relacionadas con urbanismo y obras de infraestructura, sino que comprende la satisfacción de derechos fundamentales, entre los que cabe mencionar a los derechos sociales, culturales y al ambiente. Esto último como

---

<sup>818</sup> “Salvador Chiriboga vs. Ecuador”, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de marzo de 2011, Serie C n° 222, párr. 98.

<sup>819</sup> “(...) la determinación de cuándo un bien puede expropiarse y para qué uso, corresponde al Congreso Federal y la Corte Suprema no puede alterar ese criterio salvo arbitrariedad, como cuando se expropia un bien de una persona para entregársela a otra.” GELLI, *op. cit.*, p. 267.

<sup>820</sup> FERNÁNDEZ DE BUJÁN, *op. cit.*, p. 373.

consecuencia del Estado social y democrático de derecho en el que nos encontramos inmersos después de la reforma constitucional de 1994.<sup>821</sup>

## V. Conclusiones

En función del recorrido realizado, es posible afirmar que la regla indemnizatoria ha sido un principio estructural en el instituto de la expropiación desde la Antigüedad. La necesidad de compensar al particular afectado constituye el límite que distingue la expropiación de otras formas de afectación de bienes.

Asimismo, este análisis muestra que la tensión entre interés público e intereses individuales ha existido en todas las sociedades a lo largo de la historia, y que la expropiación constituye un mecanismo jurídico que armoniza esa tensión, privilegiando el bien común pero respetando los derechos individuales mediante una compensación justa que permita restablecer la desigualdad generada por la aplicación de este instituto jurídico.

A su vez, este trabajo ha intentado colaborar con la evidencia de que el nacimiento del derecho administrativo, en cuanto regulador de la actividad estatal frente a los particulares, tiene raíces anteriores

---

<sup>821</sup> BALBÍN, op. cit., p. 55; BIDART CAMPOS, G. (2001). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino* (pp. 467-468). Tomo I-B. Buenos Aires: Ediar; ABRAMOVICH, V. (2009). El rol de la Justicia en la articulación de políticas y derechos sociales. En V. ABRAMOVICH V. y L. PAUTASSI (Comps.). *La Revisión Judicial de las Políticas Sociales* (p. 5). 1° edición. Buenos Aires: Del Puerto; MANILLI, P. (2016). *Constitucionalismo Social* (pp. 159 y ss.). 1° edición. Buenos Aires: Astrea; GIL DOMÍNGUEZ, A. (2009). *Constitución Socioeconómica y Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (p. 44). Buenos Aires: Ad Hoc.

a la Revolución francesa, con antecedentes claros en la práctica jurídico-pública de la antigua Roma.

Finalmente, cabe señalar que el fortalecimiento de la regla indemnizatoria no solo garantiza la seguridad jurídica y la confianza en la actuación estatal, sino que constituye una expresión de lo que la Corte Europea de Derechos Humanos ha denominado el principio del justo equilibrio (*fair balance*), el cual consiste en el “balance entre las demandas del interés general de la comunidad y los requisitos para la protección de los derechos fundamentales de carácter individual”.<sup>822</sup>

## VI. Referencias bibliográficas

ABRAMOVICH, V. (2009). El rol de la Justicia en la articulación de políticas y derechos sociales. En V. ABRAMOVICH V. y L. PAUTASSI (Comps.). *La Revisión Judicial de las Políticas Sociales*. 1° edición. Buenos Aires: Del Puerto.

ARIAS RAMOS, J. (1958). *Derecho Romano*. Tomo I. 7° edición. Madrid: Revista de Derecho Privado.

ATIENZA, M. y MANERO RUIZ, J. (1991). Sobre Principios y Reglas. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 10, pp. 101-120. <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcbk1q1>.

BALBÍN, C. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Buenos Aires: La Ley

---

<sup>822</sup> ECHR, Case of Lithgow and others v. The United Kingdom, 8 de julio de 1986. Recuperado el 27/10/2024 de <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-165092>.

- BIDART CAMPOS, G. (2001). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Tomo I-B. Buenos Aires: Ediar
- CASSAGNE, J. C. (2002). *Derecho Administrativo*. Tomo II. 7° edición. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- COMADIRA, J. (2012). *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: La Ley.
- GARCÍA ENTERRÍA, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (2006). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Buenos Aires: La Ley.
- GELLI, M. A. (2011). *La Constitución Nacional comentada*. Tomo I. 4° edición. Buenos Aires: La Ley.
- GIL DOMÍNGUEZ, A. (2009). *Constitución Socioeconómica y Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- GORDILLO, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Parte general*. Tomo 1. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN, A. (2021). *Derecho Público Romano*. 24° edición. Madrid: Thomson Reuters.
- LOZANO CORBÍ, E. (1995). ¿Existió en la época republicana romana el derecho a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública? *Revista de Estudios Jurídicos*, XVII, pp. 123-129.
- LOZANO CORBÍ, E. (1994). *La Expropiación Forzosa, por causa de utilidad pública y en interés del bien común, en el Derecho Romano*. Zaragoza: Mira.

MANILLI, P. (2016). *Constitucionalismo Social*. 1º edición. Buenos Aires: Astrea.

PONTE, V. (2010, 7 al 9 de octubre). *Régimen jurídico de las vías romanas*. V Congreso de las Obras Públicas Romanas, Universidad de Córdoba, España. [https://www.traianvs.net/pdfs/2010\\_03\\_ponte.pdf](https://www.traianvs.net/pdfs/2010_03_ponte.pdf).

TITO LIVIO (1993). *Historia de Roma desde su Fundación*, 40, 51. Traducción y notas de José Villar Vidal. Madrid: Gredos.

TRISCIUOGLIO, A. (2021). Sobre la indemnización expropiatoria (*pretium emptionis*) en la experiencia romana. *Fundamentos romanísticos del derecho contemporáneo*. Tomo 1. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-R-2021-10074300756](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-R-2021-10074300756).