

**INDEMNIZACION DE DAÑOS POR EL ESTADO.
SACRIFICIO DE DERECHOS PATRIMONIALES
COMO CONSECUENCIA DE ACTOS LICITOS**

1. El fallo anotado	293
2. Teoría de la responsabilidad y teoría de la indemnización. Diferencias. Autonomía del Derecho Administrativo en la materia	297
3. Facultades privativas y control judicial. El orden público	298
4. Fundamentos de la indemnización	299
5. Monto de la indemnización. La falta de norma expresa. Analogía con la expropiación	300
6. La justa compensación del sacrificio. El daño emergente. Reajuste. Intereses. Costas	301

INDEMNIZACION DE DAÑOS POR EL ESTADO

Sacrificio de derechos patrimoniales como consecuencia de actos lícitos

SUMARIO: 1. El fallo anotado. 2. Teoría de la responsabilidad y teoría de la indemnización. Diferencias. Autonomía del Derecho Administrativo en la materia. 3. Facultades privativas y control judicial. El orden público económico. 4. Fundamentos de la indemnización. Justicia. Equidad. Bien común. Igualdad ante la ley. Derecho de propiedad. 5. Monto de la indemnización. La falta de norma expresa. Analogía con la expropiación. 6. La justa compensación del sacrificio. El daño emergente. Reajuste. Intereses. Costas.

1. EL FALLO ANOTADO

CS, mayo 15-979. Cantón, Mario E. c. Gobierno nacional.

Opinión del Procurador General de la Nación.

A mi juicio el recurso extraordinario interpuesto en autos resulta procedente habida cuenta de la naturaleza federal de la cuestión cuyo tratamiento se solicita a V.E.

Sobre el fondo del asunto solicito se me exima de vertir opinión por ser parte en estas actuaciones el Gobierno de la Nación quien se halla representado por apoderado especial. Julio 5 de 1978. *Elías P. Guastavino.*

Buenos Aires, mayo 15 de 1979

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la sala I en lo contencioso administrativo de la Cámara Nacional

de Apelaciones en lo Federal, que confirmó el fallo de 1^a instancia que desestimó la demanda por nulidad de decreto e indemnización de daños y perjuicios, la accionante interpuso recurso extraordinario a fojas 267/77, que sólo fue concedido en cuanto a la *cuestión federal* planteada en autos, no así en lo atinente a la tacha de arbitrariedad que también lo sustenta, circunstancia que origina la presentación directa de la apelante, que será resuelta en función del problema de fondo.

2º) Que la recurrente sostiene que el decreto 2118/71, que prohibió la importación de determinados productos con el objeto de nivelar la balanza de pagos y defender la industria nacional, es inconstitucional por afectar un contrato de crédito documentado concluido y pagado con anterioridad a que se dictara, y una operación de compraventa internacional en vías de ejecución; que la restricción impuesta es arbitraria e irrazonable y no cumple en el caso con la finalidad que la motivó, habida cuenta que las divisas salieron efectivamente del país y luego se abrió la importación parcial de productos de igual naturaleza; que, en tales condiciones, resultan afectados sus derechos de comerciar y de propiedad, amparados por los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional.

3º) Que a esta altura del proceso está fuera de discusión que medió contrato de compraventa internacional celebrado por la actora con un exportador de la India, que debía pagarse a través de un crédito documentado irrevocable, que fue abierto con anterioridad a la sanción del decreto impugnado, como asimismo que la mercadería ingresada al puerto no reunía las condiciones exigidas por el régimen establecido para autorizar

su despacho a plaza; empero, ello no implica pronunciamiento alguno en cuanto a la validez del decreto objeto-tado.

4º) Que el agravio de la parte exige plantear la cuestión en el marco de las facultades del Gobierno nacional para dictar las normas que rigen la política económica del Estado, punto con relación al cual no parece dudosa su facultad para arbitrar las medidas conducentes a obtener el equilibrio de la balanza de pagos y la defensa de la industria nacional, sin que competa a la justicia la posibilidad de revisar el acierto o error, la conveniencia o inconveniencia de las medidas adoptadas (*Fallos*, t. 246, p. 340; t. 249, p. 425. Repertorio *La Ley*, t. XXI, p. 652, sum. 11; t. XXII, p. 640, sum. 22).

5º) Que ello basta para descartar la impugnación relativa a la validez del decreto 2118/71, al margen de que pueda o no cumplirse en la especie la finalidad de bien común que determinó su dictado, sin que tampoco sea óbice para su inmediata aplicación la existencia de convenios anteriores entre particulares regidos por el derecho privado nacional e internacional; bien entendido que esa actividad lícita e irrenunciable del Estado pueda ser la causa eficiente de daños a los particulares y generar la responsabilidad consiguiente cuando afecte derechos amparados por garantías constitucionales.

6º) Que ello es así, también, pues la facultad del Estado de imponer límites al nacimiento o extinción de los derechos, no lo autoriza a prescindir por completo de las relaciones jurídicas concertadas bajo el amparo de la legislación anterior, especialmente cuando las nuevas normas causan perjuicios patrimoniales que no encuentran la condigna reparación en el sistema establecido, pues en tales supuestos el menoscabo económico

causado origina el derecho consiguiente para obtener una indemnización como medio de restaurar la garantía constitucional vulnerada (artículo 17).

7º) Que los agravios de la apelante en cuanto persiguen en forma subsidiaria la reparación del daño deben ser atendidos en el campo de la responsabilidad del Estado por los perjuicios causados por el accionar legítimo de la Administración, aspecto en el que cabe admitir la posibilidad de exigir la indemnización pertinente teniendo en cuenta las modalidades propias de esta situación.

8º) Que admitida la procedencia del reclamo subsidiario, la reparación debe atender, ante la falta de normas expresas sobre el punto, al modo de responder establecido en instituciones análogas (artículo 16 del Código Civil), debiendo aceptarse en la especie que la expropiación es la que guarda mayor semejanza con el supuesto planteado, por el ámbito en que se desenvuelve, la finalidad que persigue y la garantía que protege. De ahí que sus normas resulten viables para determinar el perjuicio sufrido por la demandante, no siendo procedente las propias del derecho común relativas a la responsabilidad civil.

9º) Que, en consecuencia, el resarcimiento debe comprender el daño emergente para restaurar el equilibrio patrimonial, por lo que debe extenderse a todos los gastos hechos en los contratos celebrados —crédito documentado y compraventa— y el precio abonado por la mercadería retenida —la cual queda así abandonada en beneficio del Estado—, con exclusión de las ganancias que podría haber obtenido en la reventa y de todo lucro cesante originado por tal motivo (arg. artículo 10, ley 21.499 vigente).

10º) Que también resulta admisible el pago de intereses, debiendo su curso liquidarse desde la reclama-

ción administrativa efectuada por la recurrente (arg. artículos 10, ley 21.499 y 509 y 522 del Código Civil), a la tasa del 6 % anual, habida cuenta que se aplica sobre valores actualizados en función de la depreciación monetaria, de conformidad con lo dispuesto en materia de expropiación y los reiterados pronunciamientos de esta Corte (artículo 20, ley 21.499).

11º) Que, por último, las costas causídicas deben imponerse a la demandada, vencida en el juicio, según lo dispuesto por el artículo 68 del Código Procesal, máxime frente al carácter indemnizatorio que tienen dichos accesorios cuando se trata de juicios de esta naturaleza.

Por ello, habiendo dictaminado el Procurador General, se confirma la sentencia apelada en cuanto no acepta la invalidez del decreto 2118/71 y se la revoca en cuanto al reclamo subsidiario de daños y perjuicios, los que serán fijados en las instancias ordinarias en los términos señalados, en la etapa de ejecución de sentencia. Con costas en todas las instancias. *Adolfo R. Gabrielli. Abelardo F. Rossi. Pedro J. Frías.*

2. TEORIA DE LA RESPONSABILIDAD Y TEORIA DE LA INDEMNIZACION. DIFERENCIAS. AUTONOMIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA MATERIA

Si bien el pronunciamiento de la Corte no es novedoso (¹) contiene aspectos merecedores de un comentario y éste debe ser, a nuestro juicio, favorable.

(¹) ALTAMIRA GIGENA, *Responsabilidad del Estado*, ed. Astrea, Buenos Aires, 1973, p. 47, recuerda el pronunciamiento de la Corte de fecha 3-8-62, obrante en revista *La Ley*, t. 110, p. 276, donde se dijo: "La realización de obras públicas en el cumplimiento de funciones estatales, atinentes al poder de policía para el resguardo de la vida, salud y tranquilidad de los habitantes, si bien es lícita, no impide la responsabilidad del Estado en la medida en que esas obras priven a un tercero de su propiedad o lesionen sus atributos esenciales". Es también importante

Es sabido que de tiempo atrás se ha abierto camino la *teoría de la indemnización*, considerada típica del derecho público y para la cual se estiman inadmisibles las normas que regulan la responsabilidad civil⁽²⁾.

Pues bien, esta teoría es la receptada en la especie. De acuerdo con sus postulados cabe distinguir la *responsabilidad de la Administración pública de la indemnización*. La primera presupone la violación de un derecho subjetivo, o sea un acto ilícito; la segunda, el sacrificio de los derechos patrimoniales, con base en actividades plenamente legítimas. La responsabilidad conduce al resarcimiento del daño, la indemnización al otorgamiento de una compensación dineraria.

3. FACULTADES PRIVATIVAS Y CONTROL JUDICIAL. EL ORDEN PÚBLICO ECONOMICO

Está fuera de discusión que la fijación de las normas que rigen la política económica del Estado entra en el marco de las facultades del Gobierno nacional, que si bien no compete a la justicia revisar el acierto o el error, la conveniencia o inconveniencia de las medidas adoptadas, como expresa el alto tribunal, sí puede, a nuestro juicio, ejercer el control judicial sobre la constitucionalidad de las mismas⁽³⁾.

el pronunciamiento de la Corte de fecha 22-12-75, en la causa "Los Pinos S. A. c. Municipalidad de la Capital", en revista *La Ley*, t. 1976-B, ps. 298 y ss., comentado por CANASI, J.: *La responsabilidad del Estado frente al ejercicio del poder de policía*.

⁽²⁾ MOSSET ITURRASPE, J., *Responsabilidad por daños. Parte Especial*, t. II-B, ps. 318 y ss., nº 257; ZANOBINI, G., *CORSO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO*, t. I, ps. 425 y ss.; ALESSI, R., *Instituciones de derecho administrativo*, traducción de la 3^a edición italiana por B. Pellisé Prats, ed. Bosch, Barcelona, 1970, t. II, ps. 485 y ss.; nº 328.

⁽³⁾ BIDART CAMPOS, G. L., *Manual de derecho constitucional*, ed. Ediar, Buenos Aires, 1977, ps. 753 y ss.

Pensamos, no obstante, que el orden público económico que el decreto 2118/71 tiende a salvaguardar, lo pone fuera del reparo de inconstitucionalidad, y permiten calificar a los actos económicos que dicta como plenamente legítimos.

4. FUNDAMENTOS DE LA INDEMNIZACION. JUSTICIA. EQUIDAD. BIEN COMUN. IGUALDAD ANTE LA LEY. DERECHO DE PROPIEDAD

El fundamento de la indemnización se busca en un principio de justicia distributiva, según el cual la carga necesaria para la obtención de una utilidad colectiva debe distribuirse proporcionalmente entre todos los miembros de la colectividad y no debe recaer toda ella sobre uno solo; o sea que todo sacrificio soportado por un ciudadano en sus bienes más allá de aquello con lo que contribuye a la sociedad en virtud de una ley general tributaria, debe ser compensado por el erario público ⁽⁴⁾.

La doctrina administrativa nacional se ha ocupado del tema: para Fiorini, si bien no hay un texto expreso, hay presupuestos fundamentales que consagran la reparación de los derechos ofendidos. Toda la responsabilidad reparatoria se funda sobre la ofensa a los derechos adquiridos y reconocidos ⁽⁵⁾; Díaz enseña que el fundamento jurídico de la responsabilidad del Estado lo proporciona la Constitución Nacional, toda vez que la actividad de algunos de sus órganos cau-

⁽⁴⁾ ALESSI, *ob. cit.*, p. 489; CABRA, *Del diritto dei proprietari frontegianti...*; VACCHELLI, *La responsabilità*, ps. 158 y ss.; PISCITELLI, *Risarcibilità dei danni dati da opera pubbliche legittimamente eseguite*; ROMANO, S., *Corso di diritto amministrativo*, ps. 309 y ss.; CIAQUINTO, *La responsabilità degli enti pubblici*, ps. 299 y ss.

⁽⁵⁾ FIORINI, B. A., *Manual de derecho administrativo*, t. II, Buenos Aires, 1968, ps. 1098 y ss.

se un perjuicio especial a un habitante de la Nación, en violación de los derechos que la misma Constitución consagra en sus artículos 14 a 20 (⁶); para Altamira Gigena el fundamento de la responsabilidad del Estado es el bien común (⁷).

Justicia, equidad, bien común, igualdad ante la ley y defensa del derecho de propiedad, concurren a fundamentar la indemnización debida por actos lícitos de la administración que originan un sacrificio concreto de los derechos privados.

No olvidemos que el repertorio de contenidos del derecho constitucional de propiedad incluye los "derechos y las obligaciones emergentes de los contratos" celebrados entre particulares; de ahí el amparo constitucional frente al sacrificio nacido de la lesión por un tercero —el Estado— del derecho de crédito (⁸).

5. MONTO DE LA INDEMNIZACION. LA FALTA DE NORMA EXPRESA. ANALOGIA CON LA EXPROPIACION

Para fijar la cuantía de la compensación o reparación (esta última es la expresión usada por la Corte), el tribunal desecha la remisión al derecho común, a las normas "relativas a la responsabilidad civil". Ocurre que esa responsabilidad tiene como presupuesto normal u ordinario la antijuridicidad; empero, no siempre

(⁶) DÍAZ, M. M., *Derecho administrativo*, t. V, Buenos Aires, 1963-65, ps. 55 y ss.

(⁷) ALTAMIRA GIGENA, *ob. cit.*, p. 88.

(⁸) BUSNELLI, F. D., *La lesione del credito da parte di terzi*, ed. Giuffré, Milano, 1963; en la doctrina nacional: APARICIO, *Responsabilidad del tercero por lesión al derecho de crédito*, ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1974. El fallo que comentamos alude expresamente a la indemnización "como medio de restaurar la garantía constitucional vulnerada" y cita el artículo 17 de la Constitución Nacional.

es así, también el derecho civil conoce una responsabilidad sin antijuridicidad (⁹).

La Corte prefiere, por las razones que señala: a) por el ámbito en que se desenvuelve la reparación; b) por la finalidad que persigue, y c) por la garantía que protege, recurrir al modo de responder establecido en instituciones análogas (artículo 16 del Código Civil) del derecho público. Y encuentra en la expropiación "la que guarda mayor semejanza con el supuesto planteado (¹⁰).

6. LA JUSTA COMPENSACION DEL SACRIFICIO. EL DAÑO EMERGENTE. REAJUSTE. INTERESES. COSTAS

El resarcimiento, inspirado en los criterios de la ley 21.449 de expropiaciones, sólo comprende el "daño emergente", con lo cual apunta a "restaurar el equilibrio patrimonial". Dicho perjuicio abarca los gastos realizados y el precio abonado por la mercadería adquirida, que queda "abandonada en beneficio del Estado". Se descartan el "lucro cesante", las ganancias que se podría obtener en la reventa de dicho mercadería, el

(⁹) MOSSET ITURRASPE, *ob. cit.*, Parte General, t. I, nº 18, ps. 50 y ss.; el problema se plantea dando pie a un debate muy ilustrativo, con la reparación de los daños originados en el "acto necesitado" o basado en el estado de necesidad. Puede consultarse de BRIGULIO, M., *El estado de necesidad en el derecho civil*, traducción de M. García Amigo, ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971; LLAMBÍAS, *Tratado. Obligaciones*, t. III, nº 2230, ps. 640 y ss.

(¹⁰) Es el criterio preconizado por CANASI, *La responsabilidad del Estado y Derecho administrativo*; este jurista alude a la indemnización que juega "como un sistema de indemnización expropiatoria por analogía". Puede verse de LIMONCI FRANCA, R., *Manual práctico das desapropriações*, ed. Saraiva, São Paulo, 1978, ps. 379 y ss.

daño moral contractual (artículo 522 del Código Civil) y todo otro detrimiento.

Por último, el tribunal admite la actualización de los valores, en función de la depreciación monetaria; un interés a tono con dicho reajuste, que fija en el 6 % anual; y el pago por el vencido de las costas del juicio, “frente al carácter indemnizatorio que tienen dichos accesorios”.