

# RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR SU ACTUACIÓN LÍCITA CON ESPECIAL REFERENCIA A LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA ECONÓMICA. SÍNTESIS DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Juan Carlos MAZZACARO  
Juan Martín VOCOS CONESA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Aclaración previa y breve referencia a la doctrina*. III. *Casos relativos a las modificaciones al tipo de cambio y reglas financieras*. IV. *Conclusiones*.

## I. INTRODUCCIÓN

En esta oportunidad desarrollaremos someramente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>1</sup> respecto del tema de la responsabilidad extracontractual del Estado por actividad lícita, en especial en lo que se refiere a las modificaciones unilaterales que éste encara en la política económica y las consecuencias que esos cambios pueden producir en los administrados.

Veremos si resulta procedente la acción resarcitoria contra el Estado, cuando éste produce modificaciones en el tipo de cambio de la moneda y las reglas financieras, y cuando se producen situaciones de *grave perturbación económica*.

<sup>1</sup> El artículo 108 de la Constitución nacional establece que el Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la nación. Cabe agregar que, en virtud de la forma de Estado federal dispuesta en el artículo 10. de la Constitución, la organización judicial argentina se estructura alrededor de una competencia federal y de otra local. La Corte Suprema es el único órgano creado por la Constitución como parte y cabeza del Poder Judicial de la nación. Véase Gelli, María Angélica, *Constitución de la nación argentina, comentada y concordada*, 2a. ed., Buenos Aires, La Ley, 2004, p. 749.

Hemos tenido en cuenta el periodo de los acontecimientos económicos vividos en nuestro país en 1981-1982 y 1990, en el que se dictaron determinadas normas<sup>2</sup> que motivaron los reclamos resarcitorios con base en la responsabilidad del Estado por su actividad lícita.

Respecto de 1981-1982, el alto tribunal examinó normas dictadas por el Banco Central de la República Argentina, que modificaron pautas cambiarias y financieras, y respecto de 1990 analizó un decreto de necesidad y urgencia, dictado por el Poder Ejecutivo Nacional, que obligó a titulares de depósitos a plazo fijo —entre otros— a aceptar bonos externos emitidos por el Estado nacional.

Es el más alto tribunal el que a través de sus pronunciamientos estableció sobre qué bases jurídicas se asienta la obligación del Estado nacional de reparar los daños que causa en el ejercicio de su actividad lícita, ya que no existe una regulación legal específica. Es por ello que el análisis de su jurisprudencia resulta de suma importancia y justifica —a nuestro modo de ver— este trabajo.

En este sentido, la Corte Suprema se refirió, a los efectos de sustentar la responsabilidad del Estado, a la necesidad de realizar los postulados de *equidad y justicia*.<sup>3</sup> El análisis pormenorizado de los precedentes de la Corte Suprema en la materia, desde los primeros tiempos hasta hoy, permite afirmar que su preocupación primera ha sido siempre confirmar la vigencia de los citados valores supremos, los que constituyen en definitiva el sustento primero de la admisión de la responsabilidad del Estado en sus distintas vertientes.<sup>4</sup>

## II. ACLARACIÓN PREVIA Y BREVE REFERENCIA A LA DOCTRINA

El derecho privado se evidencia insuficiente, desde el punto de vista de su legislación, para resolver el problema de la responsabilidad del

<sup>2</sup> Comunicaciones y circulares del Banco Central de la República Argentina y decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo Nacional.

<sup>3</sup> Véanse los precedentes registrados en la *Colección de Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, tomos: 111; 129 y 180, folios: 339; 5 y 113, respectivamente (en adelante se citará CSJN, *Fallos*: 111:339; 129:5; 180:113, etcétera).

<sup>4</sup> Véase, en igual sentido, Mertehikián, Eduardo, *La responsabilidad pública. Análisis de la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema*, Buenos Aires, Ábaco, 2001, pp. 31 y ss.

Estado por su actividad lícita. En efecto, según lo dispone el primer párrafo del artículo 1071 del Código Civil de la nación:<sup>5</sup> “El ejercicio regular de un derecho propio o el cumplimiento de una obligación legal no puede constituir como ilícito ningún acto”. Además, los principios que informan la responsabilidad extracontractual del Código Civil se sustentan primordialmente en las nociones de *culpa* y *dolo*, aunque atenuadas con la reforma de la Ley 17.711. Por lo tanto, en ese ámbito no se concibe la idea de responsabilidad extracontractual por acto lícito.

Frente a la inexistencia a nivel nacional de una ley que regule la cuestión, resulta necesario identificar sobre qué bases jurídicas se asienta la obligación del Estado de resarcir los daños que causa en el ejercicio de su actividad lícita, ya que, conforme a lo expuesto, no alcanza con las normas previstas en el ordenamiento legal.

La doctrina que se ha ocupado de este tema opina que hay que buscar el origen de la teoría de la responsabilidad en la doctrina alemana. Así, Reiriz<sup>6</sup> señala que allí se distingue entre responsabilidad pública e indemnización de derecho público. La primera deriva de los actos ilegales de los agentes públicos en el ejercicio de sus funciones, y la segunda del ejercicio legítimo del poder público que causa un daño.

Para Marienhoff,<sup>7</sup> el fundamento de la responsabilidad estatal no es otro que el Estado de derecho y sus postulados, cuya finalidad es proteger el derecho. El autor destaca que tales principios resultan de la Constitución Nacional, entre los que señala el derecho a la *propiedad* y las normas sobre *expropiación* (artículo 17); la *igualdad* ante las cargas públicas (artículo 16); el *afianzamiento de la justicia* (que surge del Preámbulo); el reconocimiento de los *derechos esenciales* (artículo 14); las garantías a la *libertad* (artículo 18) y lo dispuesto por el artículo 116, del cual se deduce la posibilidad de someter a juicio al Estado.

Por su parte, Gordillo<sup>8</sup> afirma que el fundamento de la responsabilidad estatal reside en la normativa constitucional, y que las disposiciones más

<sup>5</sup> Texto según la Ley 17.711, publicada en el *Boletín Oficial* del 26 de abril de 1968.

<sup>6</sup> Véase Reiriz, María Graciela, *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Eudeba, 1969, p. 115.

<sup>7</sup> Véase Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, 6a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997, t. IV, pp. 724 y ss.

<sup>8</sup> Véase Gordillo, Agustín, *La responsabilidad extracontractual del Estado por hechos y actos de la administración pública*, tesis doctoral inédita, Buenos Aires, 1959, ci-

importantes al efecto figuran en los artículos 14 a 20, es decir, los derechos individuales que el Estado no puede alterar. El Estado tiene, por ello, el deber jurídico de no dañar, y la imperatividad de ese deber surge del preámbulo.

Cassagne<sup>9</sup> propicia un fundamento único que determine la responsabilidad estatal, orientado al fin del Estado y consistente en el restablecimiento del equilibrio, a fin de mantener la igualdad ante los daños causados por éste. Por lo tanto, la obligación de resarcir el perjuicio ocasionado no nace del daño sino de la alteración del principio de igualdad, aun cuando se requiera la ocurrencia del daño.

### III. CASOS RELATIVOS A LAS MODIFICACIONES AL TIPO DE CAMBIO Y REGLAS FINANCIERAS

#### 1. *El caso “Revestek S. A. c/Banco Central de la República Argentina y otro s/ordinario”<sup>10</sup>*

La firma Revestek S. A. operaba comercialmente en el mercado argentino desde 1969 e inició, a partir de 1978, la importación de acero inoxidable que le era provisto por la firma British Steel Corporation. Estas operaciones, pactadas en moneda extranjera, eran abonadas por la actora a los ciento ochenta días de la fecha de embarque de la mercadería, acudiendo a mecanismos usuales en el comercio internacional, como la apertura de créditos documentarios o el sistema de cobranzas en el exterior. La empresa afirmó haber basado “...siempre la factibilidad de sus operaciones en el sistema cambiario vigente...”, conforme a las circulares dictadas por el Banco Central de la República Argentina.<sup>11</sup>

tada por Reiriz, María G., *op. cit.*, nota 6, p. 42. Una copia de la tesis doctoral del autor puede consultarse en la Biblioteca de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal.

<sup>9</sup> Véase Cassagne, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, 5a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, t. I, pp. 276 y ss.

<sup>10</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 318:1531, del 15 de agosto de 1995. Asimismo, cabe destacar que ese mismo día la Corte se pronunció en un caso sustancialmente análogo, el que no fue registrado en la *Colección de Fallos*. Nos referimos al caso “Cirlafin S. A. c/Estado Nacional —Ministerio de Economía y Banco Central— s/ordinario”.

<sup>11</sup> El artículo 75, inciso 6, de la Constitución nacional, dispone entre las atribuciones del Congreso Nacional: “Establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales”.

Mediante estas regulaciones —que comúnmente se denominaban “tablitas”— el Banco Central de la República Argentina puso en conocimiento de las entidades autorizadas para operar en cambios —desde 1978, sucesivamente y para períodos de tiempo predeterminados— las cotizaciones diarias a las que se negociaría la divisa estadounidense.

Como consecuencia de ello, Revestek dijo que contó con un marco de referencia seguro y que “la autoridades a cargo de la economía del país hicieron hincapié... en su carácter permanente e inalterable”.

Sin embargo, el 2 de febrero de 1981, el Banco Central de la República Argentina alteró la previsión contenida en la circular RC-929, “...devaluando nuestro peso en un 10% con relación a los valores predeterminados en esta última”, aunque continuó con la modalidad de las llamadas “tablitas” al fijar nuevas paridades de cambio, esta vez para regir hasta el 31 de agosto de 1981.

La actora, si bien admitió que a raíz de dicha medida “sufrió un rudo golpe en sus negocios”, afirmó que pudo soportar el perjuicio por ser “aproximadamente igual a la utilidad prevista”.

Aseguró que era posible suponer una continuidad en la política económica, puesto que el propio “ministro de Economía sostuvo con firmeza que se trataba de un ajuste instrumental”.

No obstante, el 2 de abril de 1981 la autoridad financiera dictó una comunicación (A-16) que “significó una devaluación del peso argentino equivalente al 30%”, pues a partir de dicha fecha el Banco Central de la República Argentina fijó diariamente el valor de negociación del dólar estadounidense y, en consecuencia, abandonó la aludida “tablita” contenida en la circular RC-929.

Revestek expresó que intentó medidas para evitar el ahogo financiero, tales como vender en plaza la mercadería importada, sacrificando toda utilidad, o bien solicitar al proveedor británico prórroga en los plazos de pago, en ambos casos sin éxito alguno. Concluyó que el perjuicio sufrido a raíz de lo resuelto por el Banco Central de la República Argentina, en cuanto modificó el régimen cambiario que tuvo lugar el 2 de abril de

Conforme con su Carta Orgánica vigente en la actualidad —Ley 24.144 y sus modificatorias, publicada en el *Boletín Oficial* del 22 de octubre de 1992— es misión primaria y fundamental del Banco Central de la República Argentina preservar el valor de la moneda; en la formulación y ejecución de la política monetaria y financiera, sus autoridades no están sujetas a órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo.

1981, constituyó "...la causa determinante de su cesación de pagos e hizo imprescindible su presentación en concurso preventivo<sup>12</sup> en el mes de mayo de 1981".

Por ello es que la empresa persiguió la reparación, por parte del Estado nacional y del Banco Central de la República Argentina, fundada en la responsabilidad de éstos por los daños que le habían causado a raíz de su obrar lícito.

Cabe señalar que la actora no sólo aceptó que la primera alteración del mercado de cambios no le ocasionó un daño significativo sino que pretendió el respeto a ultranza de esa normativa.

Intentó que todas sus deudas se liquidaran conforme a los tipos de cambio que se habían anticipado en la circular RC-929, en virtud de que el vencimiento de sus deudas habría ocurrido entre el 2 de febrero de 1981 (fecha del dictado de la citada circular) y el 31 de agosto de 1981 (fecha del último tipo de cambio establecido en la mencionada circular).

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal<sup>13</sup> hizo lugar parcialmente a la demanda deducida por la empresa y sustentó su decisión en los principios que rigen la responsabilidad del Estado por su actividad lícita, concretamente en la modificación sorpresiva de las normas que reglamentaron la política cambiaria en el periodo de esta controversia.

<sup>12</sup> Vale aclarar que el estado de cesación de pagos, cualquiera sea su causa y la naturaleza de las obligaciones a las que afecte, es presupuesto para la apertura del concurso preventivo regulado en la Ley 24.522 y sus modificatorias, publicada en el *Boletín Oficial* del 9 de agosto de 1995. El concurso produce sus efectos sobre la totalidad del patrimonio del deudor; de allí que se trate de un proceso judicial de prevención de la quiebra y de reorganización de la deuda. Al tiempo de los hechos, el proceso concursal estaba previsto en la Ley 19.951, de 1972.

<sup>13</sup> El Decreto-ley núm. 1285/58, publicado en el *Boletín Oficial* del 7 de febrero de 1958, ratificado por Ley 14.467, dice en la parte pertinente de su artículo 32: "Los tribunales nacionales de la capital federal estarán integrados por: ...cámaras nacionales de apelaciones de la capital federal: inciso b en lo Contencioso Administrativo Federal" —texto según la Ley 25.293, artículo 5o., publicada en el *Boletín Oficial* del 16 de agosto de 2000—. A su vez, el artículo 3o. de la Ley 21.628, publicada en el *Boletín Oficial* del 31 de agosto de 1977 dice: "Crease la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal, que estará integrada por seis jueces y actuará dividida en dos salas de tres miembros cada una". Sucesivas leyes crearon las restantes tres salas que integran el Tribunal. Actualmente existen doce juzgados de primera instancia y cinco salas con tres jueces cada una.

Ante todo, examinó la regularidad y licitud de las facultades ejercidas por el Banco Central de la República Argentina y llegó a la conclusión de que, incluso en este supuesto y como corolario de la inviolabilidad de la propiedad<sup>14</sup> —en tanto que se dieran ciertos requisitos de apreciación estricta—, cabría reconocer la obligación del Estado de indemnizar el daño causado por su actividad lícita si había generado sobre un administrado una carga o sacrificio que lo colocaba en situación individualizada respecto del resto de la comunidad.

Concluyó que la actora gozaba del derecho a mantener la ecuación económico-financiera de sus operaciones según el sistema pautado y durante la vigencia de las normas administrativas que las regulaban, y que su modificación intempestiva generaba la obligación a cargo del Estado de reparar la intangibilidad vulnerable.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló, en primer lugar, que había admitido la delegación en el Banco Central de la República Argentina del llamado “poder de policía bancario o financiero”, con las consiguientes atribuciones para aplicar un régimen legal específico, dictar normas reglamentarias que lo completen y ejercer las funciones de fiscalización que resulten necesarias.<sup>15</sup> En su actuación, el Banco Central de la República Argentina debe ajustarse a las directivas generales que en materia de política económica, monetaria, cambiaria y financiera dicte el gobierno nacional.<sup>16</sup>

Por lo demás, la Constitución nacional, en su artículo 75, incisos 6, 18 y 32, da la base normativa a las razones de bien público que se concretan en la legislación financiera y cambiaria.<sup>17</sup>

Recordó, asimismo, la vigencia de la doctrina de esa Corte Suprema de Justicia de la Nación en el sentido de que nadie tiene un derecho ad-

<sup>14</sup> El artículo 17 de la Constitución nacional establece la inviolabilidad de la propiedad. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el precedente “Bourdieu, Emilio c/Municipalidad de la Capital”, *Fallos*: 145:307, de 1925, sostuvo que la propiedad “...comprende todos los intereses que un hombre puede poseer, fuera de si mismo, fuera de su vida y de su libertad y se integra con todos los derechos que tengan un valor reconocido, ya sea que surjan de las relaciones de derecho privado o de actos administrativos”.

<sup>15</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 303:1776, *in re*, “Banco de Río Negro y Neuquén S. A. c/Banco Central de la República Argentina s/apelación”, de 1981.

<sup>16</sup> Conforme surge del artículo 4o. de la Ley 20.539, publicada en el *Boletín Oficial* del 10 de octubre de 1973, vigente al tiempo de los hechos.

<sup>17</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 256:241, considerando 5, de 1963.

quirido al mantenimiento de leyes o reglamentaciones<sup>18</sup> y, en consecuencia, afirmó que es particularmente severa la aplicación de los principios del derecho administrativo a las consecuencias patrimoniales de la revocación por la administración de un acto de alcance general y a la responsabilidad por actos estatales normativos.

El alto tribunal puntualizó que el principio de reparación de los daños ocasionados por la actuación del Estado fue admitida en estos términos:

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 de la Constitución nacional—.<sup>19</sup>

Destacó que esta línea jurisprudencial fue mantenida, entre otros, en sus precedentes anteriores<sup>20</sup> y precisó que los principios que rigen sustancialmente el tema de la responsabilidad del Estado no bastan para justificar por sí la procedencia del resarcimiento en un caso concreto, pues incluso cuando un derecho patrimonial ha cedido o ha sufrido menoscabo frente a la preeminencia de un interés público, corresponde examinar si concurren los requisitos ineludibles para la procedencia del reclamo resarcitorio, esto es: "...la existencia de un daño actual y cierto, la relación de causalidad directa e inmediata entre el accionar del Estado y el perjuicio y la posibilidad de imputar jurídicamente esos daños a la demandada".<sup>21</sup> En el precedente "*Ledesma S.A. Agrícola Industrial c/Estado Nacional —Ministerio de Economía*"<sup>22</sup> sostuvo que el reconoci-

<sup>18</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 268:228; 272:229; 308:199; 319:2610, 3241; 320:2825; 321:2683; 323:3835; 324:2248; 325:11, entre muchos otros.

<sup>19</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 301:403, considerando 6, *in re*, "Cantón, Mario Elbio c/Nación Argentina s/daños y perjuicios", de 1979.

<sup>20</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 312:343, *in re*, "Cadesa S. A. c/Estado Nacional —Administración Nacional de Aduanas— s/daños y perjuicios", y 312:1656, *in re*, "Tejedorías Magallanes S. A. c/Administración Nacional de Aduanas s/daños y perjuicios", ambos de 1989.

<sup>21</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 312:1656, considerando 11.

<sup>22</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 312: 2022, considerando 16, de 1989.

miento del carácter objetivo de la responsabilidad estatal exigía la demostración de la “existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre la conducta impugnada y el perjuicio cuya reparación se persigue”.

Asimismo, precisó que la dilucidación del litigio pasaba por resolver si podía admitirse un derecho adquirido del administrado al mantenimiento de una pauta cambiaria. La respuesta fue negativa.

Expresó que aun cuando el particular hubiese invocado un perjuicio directo y cierto, éste puede no ser reparable porque no resulta de una lesión a una situación jurídicamente protegida, pues faltaba uno de los elementos que componen el daño: la lesión a un interés protegido por el derecho.<sup>23</sup>

En ausencia de este presupuesto, consideró que no podía sostenerse que se había vulnerado un derecho jurídicamente protegido y que existía en consecuencia un daño resarcible por el Estado, con fundamento en la garantía constitucional de la inviolabilidad de la propiedad y de la igualdad ante la carga pública.<sup>24</sup>

Cabe recordar que el 30 de noviembre de 1989, la Corte Suprema de Justicia desestimó la queja por recurso extraordinario denegado en el caso “*Crespo Julio César c/Banco Central de la República Argentina y otro*”, por no advertir arbitrariedad en la sentencia de la Sala IV de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, que había resuelto rechazar la demanda de daños y perjuicios que el señor Julio César Crespo dirigió contra el Estado nacional y el Banco Central de la República Argentina en un supuesto sustancialmente idéntico al presente.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> En este sentido, la Corte agregó que no se trata, como se sostenía antiguamente, de una condición de la admisión de la acción (Hauriou, Maurice, comentario a la decisión “Rucheton”, del Consejo de Estado, 11 de mayo de 1928, S.1928.3.97), sino de un presupuesto del éxito en lo sustancial del reclamo de resarcimiento; dicho en otras palabras, de una condición de la existencia del daño reparable (Daloz, *Encyclopédie de Droit Public*, Répertoire de la Responsabilité de la Puissance Publique, Préjudicieréparable, núms. 213-215).

<sup>24</sup> Artículos 17 y 16 de la Constitución nacional. El artículo 16 consagra el principio de la igualdad ante la ley y la coloca, asimismo, como la base del impuesto y de las cargas públicas.

<sup>25</sup> No se trató —como en el caso de *Fallos*: 315:1026, *in re*, “Columbia S. A. de Ahorro y Préstamo para la Vivienda c/Banco Central de la República Argentina s/daños y perjuicios”, de 1992, que se verá más adelante— del reclamo resarcitorio de una enti-

Debe señalarse además que, en este caso, también se discutió el derecho del administrado frente al dictado de un acto normativo del Banco Central de la República Argentina.

Al respecto, el alto tribunal señaló, por una parte, que la comunicación A-16, que generaría el perjuicio por el cual reclamó la empresa actora, no fue la primera que sorprendió la confianza que ésta había depositado en una determinada política económica o cambiaria.

En este sentido, precisó que la circular RC-807 del 21 de diciembre de 1978 expresamente recalcó en su texto que las pautas fijadas para la cotización de divisas se mantendrían en tanto subsistiesen las condiciones del mercado. Con posterioridad, diversas circulares del ente oficial introdujeron modificaciones en la determinación de la paridad cambiaria hasta llegar a la circular RC-929 del 2 de febrero de 1981, en la que la empresa fundó su derecho. Todo este marco normativo de referencia de las pautas cambiarias evidenció la inestabilidad del precio de la moneda extranjera en el mercado argentino.

Concluyó que dada la fluctuación del precio de la moneda extrajera y la normativa reseñada, una empresa comerciante dedicada al tráfico internacional debió haber advertido estas circunstancias.

Consideró relevante a tal efecto que el anuncio de la administración en el sentido de que mantendrá cierta paridad durante un determinado periodo de tiempo, no tuvo otro alcance que el de la expresión de una voluntad de mantener cierta cotización en determinadas condiciones de mercado.

Agregó que ello no significó el establecimiento de un derecho o de una protección jurídica ni implicó la posibilidad de trasladar al Estado —que dictó el programa cambiario— el riesgo de emprendimientos comerciales o financieros que involucraban obligaciones en moneda extranjera.

Reseñados sucintamente los argumentos expuestos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en este precedente, podemos señalar las siguientes conclusiones:

dad financiera frente al ente oficial regulador de la actividad, sino de un administrado que con motivo de una operación de importación pactada en moneda extranjera contrajo un préstamo bancario cuya entidad económica se modificó sustancialmente con motivo del dictado por el Banco Central de la República Argentina de la comunicación A-16 del 2 de abril de 1981.

- 1) Las facultades 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.<sup>26</sup>
  - 2) Son requisitos ineludibles para la procedencia de un reclamo fundado en la responsabilidad extracontractual del Estado, la existencia de un daño actual y cierto, la relación de causalidad directa e inmediata entre el accionar del Estado y el perjuicio y la posibilidad de imputar jurídicamente esos daños a la demandada.
  - 3) La inestabilidad del precio de la moneda extranjera en el mercado argentino debió ser advertida por la actora al ser ésta una empresa comercial dedicada al tráfico de mercadería en el sector internacional.<sup>27</sup>
  - 4) No fue la comunicación A-16 la primera disposición económica de la autoridad monetaria —la que generaría el perjuicio que reclama— que sorprendió la confianza que el administrado había depositado en una determinada política económica o cambiaria.
  - 5) La Corte tuvo en cuenta la calidad de empresa comerciante de la reclamante y el conocimiento que ésta pudo tener de las reglas del mercado cambiario como para no atribuir responsabilidad extracontractual al Estado por su obrar lícito.
  - 6) No puede admitirse un derecho adquirido al mantenimiento de una pauta cambiaria; aun cuando el administrado entienda haber sufrido un perjuicio directo y cierto, éste puede no ser reparable porque no resulta de una lesión a una situación jurídicamente protegida.
2. *El caso “Buenos Aires Eximport S.A. c/Estado Nacional —Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas— y otros s/ordinario”*<sup>28</sup>

La actora, que había consolidado en dólares estadounidenses las deudas que hasta 1981 tenía, en moneda argentina, con el entonces Banco Ganadero Argentino y con el Banco de la Nación Argentina,<sup>29</sup> comenzó

<sup>26</sup> Considerando 6 del fallo en análisis.

<sup>27</sup> Considerando 10 del fallo en análisis.

<sup>28</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 316:397, del 30 de marzo de 1993.

<sup>29</sup> Estos acontecimientos financieros ocurrieron el 24 de febrero y el 14 de mayo de 1981, respectivamente.

impugnando la constitucionalidad de la comunicación A-40 del Banco Central de la República Argentina del 22 de junio de 1981 —que al desdoblar el mercado cambiario en “comercial” y “financiero”, obligó a cursar por este último las remesas de intereses, y en algunas condiciones también las de capital, correspondientes a préstamos en dólares— para después extender sus cuestionamientos tanto en lo relativo a los sujetos pasivos de sus pretensiones como a las causas fundantes de éstas.

Destacamos que la empresa Buenos Aires Eximport, S. A., demandó al Estado nacional, al Banco Central de la República Argentina y al Banco de la Nación Argentina.

La empresa puso en tela de juicio no sólo la responsabilidad objetiva del Estado, sino también la que a éste cabía por el cumplimiento irregular de su función administrativa, es decir, por su actividad ilícita. Dijo que fue engañada por consolidar su deuda en dólares.

Luego de ser inducida por el Ministerio de Economía, el Banco de la Nación Argentina, el Banco Central de la República Argentina, el ministro de turno quienes, todos ellos en un desesperado intento de seguir tirando unos meses —o un par de días— más y falseando nuestra situación externa, siguieron alentando el endeudamiento en dólares para evitar que bruscamente, se desnudara nuestra situación de bancarrota.

Buenos Aires Eximport, S. A., pretendía que su deuda fuese medida como si no hubieran ocurrido las consolidaciones en dólares. Según ella, el perjuicio de la consolidación era considerable, ya que lo que aparecía debiendo era más de siete veces lo que habría adeudado de no haber sido llevada por las demandadas a transformar su deuda de pesos a dólares.<sup>30</sup> En suma, los efectos perjudiciales para su patrimonio serían consecuencia de las sucesivas devaluaciones que, a partir del 2 de febrero de 1981, dieron por tierra con una artificial paridad cambiaria que consagraba una moneda notoriamente sobrevaluada.

La Corte Suprema de Justicia, también en este caso, rechazó la pretensión resarcitoria contra el Estado nacional y el Banco Central de la República Argentina. Sin embargo, hizo lugar a la acción dirigida contra el Banco de la Nación Argentina.

Para rechazar la acción contra el Estado nacional y el Banco Central de la República Argentina, el tribunal expresó que el carácter aleatorio

<sup>30</sup> Más exactamente el 14,08%.

de las consolidaciones revelaba que la modificación de las pautas cambiarias fue prevista —o debió serlo— como un evento posible en un endeudamiento a largo plazo. Es por ello, agregó, que el suceso no debía ser soportado por el Estado nacional, si se quería evitar el contrasentido de suprimir todo riesgo.

En este sentido, señaló que si la opción que hizo Buenos Aires Eximport, S. A. —pasar sus deudas a dólares— quedara sin efecto, desaparecería la noción misma del riesgo. En efecto, si la artificial subvaluación del dólar hubiera continuado, ciertamente la empresa se habría abstenido de reclamo alguno. Si —como acaeció— la paridad cambiaria se sinceraaba, siempre hubiera cabido a Buenos Aires Eximport, S. A., según su enfoque, el derecho a pedir “...que su deuda sea medida como si no hubieran ocurrido las consolidaciones en dólares”.

Expresó, ante ello, que con un planteo de esta índole nunca se pierde; lo que desnaturaliza totalmente la contingencia que es esencia de los contratos aleatorios,<sup>31</sup> sobre todo cuando los celebran las empresas, pues al riesgo propio de este tipo de convenios se suma el que es connatural a la actividad empresaria.

Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia precisó que es esencial a esta clase de responsabilidad que la actividad administrativa se constituya en causa eficiente de un perjuicio particular para conseguir —a través de él— finalidades de interés general o colectivo.<sup>32</sup>

Destacó que estos caracteres no se apreciaban en circunstancias como las que esgrimió la actora, pues cuando sobrevienen modificaciones de las paridades cambiarias del tipo de las que enunció, ellas son —casi inevitablemente— origen de beneficios para algunos deudores y perjuicios para otros, conforme a la moneda en que se han obligado y, justamente, por la diversidad de efectos que ello produce.

Desde esa perspectiva, agregó que la pretensión de que todos sean igualmente beneficiados, los que se quedaron en moneda nacional —por esa circunstancia— y los que pasaron sus deudas a dólares —por la reparación que cabría al Estado—, encubre un objetivo claramente utópico,

<sup>31</sup> El artículo 2051 del Código Civil de la nación dice: “Los contratos serán aleatorios cuando sus ventajas o pérdidas para ambas partes contratantes, o solamente para una de ellas, dependan de un acontecimiento incierto”.

<sup>32</sup> Véase CSJN, *Fallos* 312:2266, *in re*, “Juncalán Forestal, Agropecuaria S. A. c/Buenos Aires, Provincia de s/daños y perjuicios”, de 1989.

incoherente desde el punto de vista lógico e impracticable desde el económico.

En suma —concluyó—, un mundo idílico en el cual todo son ventajas y nadie se perjudica. El *neminem laedere* salido de cauce serviría para suprimir, en su nombre, el riesgo connatural a la libertad de elegir.

Sin perjuicio de todo ello y como se señalara anteriormente, la empresa actora dirigió también su acción contra el Banco de la Nación Argentina por los perjuicios que le causó, al privarla de los beneficios del seguro de cambio<sup>33</sup> que había solicitado. En este aspecto, la Corte Suprema de Justicia consideró reprochable la conducta del Banco de la Nación Argentina y lo responsabilizó por haber presentado tardíamente el respectivo formulario de seguro de cambio ante la autoridad monetaria —el Banco Central de la República Argentina—.

De los argumentos expresados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en este caso se extraen, entre otras, las siguientes conclusiones:

- 1) Las modificaciones de las pautas cambiarias deben ser previstas como un endeudamiento posible a largo plazo dadas las características de los contratos aleatorios. Por ello, el Estado nacional no puede ser condenado por su obrar lícito si quiere evitarse el contrasentido de suprimir todo riesgo, incoherente desde el punto de vista económico.
- 2) Las sucesivas regulaciones preferenciales que se sucedieron en el ámbito de los seguros de cambio, del desdoblamiento del mercado cambiario u otros análogos, no implican *derechos adquiridos* frente a esos eventuales beneficios que el Estado nacional pudo haber considerado conveniente otorgar a ciertas categorías de deudores y no a otras.
- 3) Cuando sobrevienen modificaciones de las pautas cambiarias, inevitablemente se originan beneficios para algunos deudores y perjuicios para otros, según fuere la moneda en que se obligaron.
- 4) El Banco de la Nación Argentina debe asumir los perjuicios causados a la actora, al privarla de los beneficios del seguro de cambio que había solicitado, por ser ello objetivamente contrario al principio

<sup>33</sup> El seguro de cambio tiene por finalidad poner a resguardo de devaluaciones posteriores al deudor obligado en moneda extranjera.

pio de la buena fe y, como consecuencia, de la presentación tardía ante la autoridad monetaria oficial.

3. *El caso “Columbia S. A. de Ahorro y Préstamo para la Vivienda c/Banco Central de la República Argentina s/daños y perjuicios”<sup>34</sup>*

La empresa financiera Columbia S. A. de Ahorro y Préstamo para la Vivienda entabló demanda contra el Banco Central de la República Argentina, persiguiendo la indemnización del daño producido durante julio y agosto de 1982 cuando la autoridad monetaria oficial —el Banco Central de la República Argentina— reemplazó los índices de corrección que para los préstamos de capitales ajustables establecían las circulares RF-202 y 687 —dictadas con anterioridad— por la tasa máxima impuesta a partir del 10. de junio de ese año por la comunicación A-144.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación dejó sin efecto la sentencia dictada por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, que había admitido la demanda y, en consecuencia, ordenó el dictado de un nuevo fallo.

Para ello, consideró que el reconocimiento de la responsabilidad estatal por su actividad lícita exige para su procedencia el cumplimiento de ciertos requisitos imprescindibles como la existencia de un daño cierto, la relación de causalidad entre el accionar del Estado y el perjuicio y, obviamente, la posibilidad de imputar jurídicamente esos daños a la demandada.<sup>35</sup> A ellos añadió, atendiendo a la particular relación que en el caso vinculaba a las partes —la autorización administrativa que le confirió el Banco Central de la República Argentina a la actora para efectuar la actividad de intermediario financiero—, la necesaria verificación de la existencia de un sacrificio especial en el afectado, como así también la ausencia de un deber jurídico a su cargo de soportar el daño.

En este sentido recordó que, en anteriores pronunciamientos, había sostenido que el conjunto de normas que otorga facultades al Banco Central de la República Argentina en materia cambiaria, y que complementa e integra la regulación de la actividad financiera que se desarrolla en el país, convierte a esta entidad autárquica en el eje del sistema financiero, concediéndole atribuciones exclusivas e indelegables en lo que se

<sup>34</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 315:1026, del 19 de mayo de 1992.

<sup>35</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 312:1656.

refiere a la política cambiaria y crediticia, la aplicación de la ley y su reglamentación, y la fiscalización de su cumplimiento.

Agregó que de ello se desprende el principio según el cual las relaciones jurídicas entre el Banco Central de la República Argentina y las entidades sujetas a su fiscalización se desenvuelven en el ámbito del derecho administrativo, y esa situación particular es diversa al vínculo que liga a todos los habitantes del territorio con el Estado.<sup>36</sup>

Por lo demás precisó que, a los fines de una correcta decisión sobre la admisibilidad de un reclamo basado en las consecuencias que produjo la aplicación de la citada comunicación A-144, no podía perderse de vista que el dictado de ésta, igual que el de otras que en su momento la acompañaron, encontró fundamento en la necesidad de poner un límite adecuado a la divergente evolución de los índices de ajuste de los préstamos en relación con el nivel de la actividad económica y de los ingresos, lo que, paralelamente, redundaba en un beneficio para las entidades de crédito al facilitar la recuperación de sus acreencias, afectadas con quebrantos por su incobrabilidad.

Un propósito análogo a aquél motivó, con posterioridad, la sanción de diversas leyes destinadas también a paliar los efectos de la situación.<sup>37</sup> Destacó que todas estas consideraciones no fueron tenidas en cuenta por el tribunal *a quo*, lo que importó, a su entender, un cercenamiento del derecho de defensa del demandado —el Banco Central de la República Argentina— y ordenó el dictado de un nuevo pronunciamiento.

Llegadas otra vez las actuaciones a conocimiento de la Corte,<sup>38</sup> a raíz del nuevo pronunciamiento del tribunal inferior, también resolvió rechazar la pretensión resarcitoria de la citada entidad financiera Columbia S. A.

Puso de relieve las atribuciones exclusivas e indelegables, en lo atinente a la política monetaria y crediticia, que posee el Banco Central de la República Argentina.

En ese contexto, señaló que la Constitución nacional<sup>39</sup> da la base normativa a las razones de bien público que se concretan en la legislación fi-

<sup>36</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 310:203 y sus citas, *in re*, “Cambios Teletour S. A. c/Banco Central de la República Argentina s/daños y perjuicios”, de 1987.

<sup>37</sup> Leyes 23.082, 23.293 y 23.318, publicadas en el *Boletín Oficial* del 18 de septiembre de 1984, 12 de noviembre de 1985 y 15 de julio de 1986, respectivamente.

<sup>38</sup> Sentencia del 12 de noviembre de 1996, registrada en *Fallos*: 319:2658.

<sup>39</sup> Véase artículo 75, incisos 6, 18 y 32, criterio que fue reiterado con posterioridad. Véase, también, el análisis de los fallos realizado más arriba.

nanciera y cambiaria.<sup>40</sup> Recalcó que la regulación del crédito y los medios de pago, a fin de mantener un desarrollo económico ordenado y creciente con sentido social, constituía —junto con otros— el objeto mismo del ente de control —Banco Central de la República Argentina— según la carta orgánica vigente al momento en que dictó la comunicación A-144.<sup>41</sup>

Puntualizó, asimismo, que la lesión de derechos particulares susceptibles de indemnización, en virtud de la doctrina de la responsabilidad del Estado por su actuar legítimo, no comprende los daños que sean consecuencias normales y necesarias de la actividad lícita desarrollada, puesto que las normas que legitiman la actividad estatal productora de tales daños, importan limitaciones de carácter general al ejercicio de todos los derechos individuales singularmente afectados por dicha actividad.<sup>42</sup> Agregó que, en el caso, la sustitución del índice establecido por las comunicaciones RF-687 y 202 por el de la comunicación A-144 no ha superado lo que es razonable admitir.

De lo reseñado precedentemente podemos extraer las siguientes conclusiones:

- 1) Se exige, para la procedencia de la responsabilidad estatal por su actividad lícita, el cumplimiento de ciertos requisitos imprescindibles: *a) la existencia de un daño cierto; b) la relación de causalidad entre el accionar del Estado y el perjuicio; c) la posibilidad de imputar jurídicamente esos daños a la demandada; d) la necesaria verificación de la existencia de un sacrificio especial en el afectado, y e) la ausencia de un deber jurídico a su cargo de soportar el daño.*
- 2) Las atribuciones, exclusivas e indelegables, del Banco Central de la República Argentina en lo atinente a la política monetaria y crediticia. De ello se desprende el principio según el cual las relaciones jurídicas entre la autoridad monetaria y las entidades sujetas a su control se desenvuelven en el marco del derecho administrativo.
- 3) El artículo 75, incisos 6, 18 y 32 de la Constitución nacional da la base normativa a las razones de bien público que se concretan en la legislación financiera y cambiaria.

<sup>40</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 256:241, de 1963.

<sup>41</sup> Se trataba de la Ley 20.539, artículo 3o.

<sup>42</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 317:1233, *in re*, “Román S. A. C. c/Estado Nacional —Ministerio de Educación y Justicia— s/cobro de pesos”.

- 4) Las normas que legitiman la actividad estatal productora de daños, como consecuencia de la actividad lícita desarrollada por el Estado, importan limitaciones de carácter general al ejercicio de todos los derechos individuales, singularmente afectados por dicha actividad.
  - 5) La actividad que prestaba la empresa actora encierra ciertos riesgos derivados de su sujeción a una intensa actividad regulatoria por parte del Banco Central de la República Argentina.
4. *El caso “Manzi, Carlos c/Estado Nacional —Ministerio de Economía— s/juicio de conocimiento”*,<sup>43</sup> referido a la emergencia económica

El señor Carlos Manzi efectuó —el 22 de diciembre de 1989— un depósito a plazo fijo en la Compañía Financiera Tutelar por un periodo de 11 días, a una tasa efectiva mensual del 66.27% y por monto de 5,800,000 australes.<sup>44</sup>

El Poder Ejecutivo Nacional dictó el 3 de enero de 1990 el decreto de necesidad y urgencia núm. 36,<sup>45</sup> por el que dispuso que los depósitos a plazo fijo vigentes al 28 de diciembre de 1989 serían devueltos a sus titulares por el valor del capital, ajuste e intereses devengados hasta esa fecha, de la siguiente manera: 1) hasta la suma de 1,000,000 de australes, el acreedor podía optar por el pago en efectivo del depósito o por bonos externos de la República Argentina, serie 1989,<sup>46</sup> y 2) la parte del plazo fijo que excediera tal cifra debía abonarse mediante los aludidos bonos.

La citada compañía financiera pagó al señor Manzi, el 9 de enero de 1990, el 55% de los intereses que habían sido acordados cuando concertó su depósito a plazo fijo y el 93% del capital en los mencionados títulos públicos, en cumplimiento del citado decreto de necesidad y urgencia

<sup>43</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 320:995, del 13 de mayo de 1997.

<sup>44</sup> Esa era la moneda de curso legal vigente al tiempo de los hechos. Desde 1991 se encuentra vigente el peso.

<sup>45</sup> Cabe destacar que al momento de los hechos, la potestad para dictar decretos de necesidad y urgencia no se encontraba consagrada en la Constitución nacional dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional. A partir de la reforma constitucional ocurrida en 1994, el Poder Ejecutivo cuenta con esa facultad. La misma está prevista en el artículo 99, inciso 3, de la carta magna.

<sup>46</sup> Comúnmente denominados *Bonex '89*.

núm. 36/90.<sup>47</sup> Es decir, solamente le fue pagado en efectivo el 7% del capital.

El señor Manzi inició demanda por daños y perjuicios contra el Estado nacional. Se agravó porque la demandada había incurrido, al dictar el decreto de necesidad y urgencia núm. 36/90, en responsabilidad por acto lícito, lo que le originó un daño que debía ser reparado por imperio del artículo 17 de la Constitución nacional.

Debe puntualizarse y tener en cuenta que el actor no cuestionó la legitimidad del citado decreto núm. 36/90. Reclamó los intereses devengados por el capital, desde la fecha en que entró en vigencia el decreto —28 de diciembre de 1989— hasta el día en que venció el depósito —2 de enero de 1990— y la diferencia entre el valor nominal de los bonos y el valor de mercado de éstos, al día en que se articuló la demanda, esto es, una diferencia del 65%.

El juez de primera instancia hizo lugar parcialmente a la demanda; esto es, sólo por los intereses correspondientes al lapso que había mediado entre el 28 de diciembre de 1989 y el 4 de enero de 1990. Ello así en razón de que las disposiciones federales en juego —decreto 36/90 y comunicaciones del Banco Central de la República Argentina B-4132 y A-1621 complementarias de aquél— no contemplaban el pago de réditos durante dicho periodo. El magistrado entendió que si la suma depositada había permanecido en la entidad financiera durante aquellos días por el feriado bancario dispuesto, correspondía resarcir al actor por la indisponibilidad de tales fondos.

Sin embargo, rechazó el rubro relativo a la diferencia entre el valor nominal y el valor real de los bonos entregados en canje por considerar que el perjuicio invocado por el actor sólo se configuraba con la venta de los títulos, extremo éste que no se había verificado.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó parcialmente el fallo de primera instancia y, en consecuencia, reconoció al señor Manzi el derecho al resarcimiento de los intereses convenidos con la entidad financiera depositaria, pues consideró, en este aspecto, que el decreto dictado por el Poder Ejecutivo originó la responsabilidad del Estado por acto lícito.

Por otra parte, ese tribunal expresó que el Estado no debía pagar al actor la diferencia entre el valor nominal de los bonos recibidos por éste y

<sup>47</sup> Publicado en el *Boletín Oficial* del 5 de enero de 1990.

el valor de mercado de dichos títulos, ya que no se configura en ese aspecto la aludida responsabilidad del Estado. Ello porque considera que tal decreto no ha causado al actor un daño cierto resarcible, pues aún no había vendido en el mercado tales bonos a un precio inferior al de su valor nominal.

El Estado nacional interpuso recurso extraordinario federal<sup>48</sup> contra la sentencia dictada por el citado tribunal, el que fue acogido favorablemente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que revocó la sentencia apelada y rechazó la demanda iniciada por el citado señor Manzi.

Para ello tuvo en cuenta que la Cámara privó de toda virtualidad al régimen legal referido, sin dar ningún motivo atendible. Señaló que el *a quo* confirmó la sentencia de primera instancia en punto al acogimiento de la pretensión por entender que, de no haberse dictado el decreto de necesidad y urgencia núm. 36/90, “...el actor hubiera tenido el derecho a percibir de la entidad depositaria la totalidad de los intereses con ella convenida”.

No obstante, tales expresiones no constituyan, a su entender, el fundamento de la decisión sino el enunciado de la cuestión a resolver, máxime si se advertía que el sentenciante no tuvo en cuenta el contexto en el que habían sido dictadas las normas de emergencia ni examinó si —de acuerdo con lo resuelto por el alto tribunal en la causa “Peralta”—<sup>49</sup> cabía admitir la responsabilidad del Estado con apoyo en los principios invocados por el actor.

Expresó que la consideración de estos aspectos era decisiva para la solución de la causa, sobre todo frente a los términos en que el demandado

<sup>48</sup> Se encuentra regulado en los artículos 14 a 16 de la Ley 48, publicada en el *Boletín Oficial* del 1 de septiembre de 1863. Se ha perfilado como un remedio procesal a través del cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en función revisora de las sentencias pronunciadas por los jueces y tribunales inferiores —nacionales o provinciales— asegura la primacía de la Constitución nacional sobre normas o actos emanados de autoridades nacionales o locales. Aparece entonces, como finalidad primaria y esencial del recurso extraordinario federal, la consistente en asignar a la Corte Suprema dentro del sistema vigente de control constitucional, la potestad de determinar en definitiva, frente a los conflictos que pueden suscitar las mencionadas normas o actos, el alcance de los principios constitucionales comprometidos en el caso concreto. Véase Palacio, Lino Enrique, *El recurso extraordinario federal*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997, pp. 18 y 19.

<sup>49</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 313:1513, *in re*, “Peralta, Luis Arcenio y otro c/Estado Nacional —Ministerio de Economía y Banco Central de la República Argentina— s/amparo”, de 1990.

negó su responsabilidad y reclamó la plena aplicación de las normas federales.

En razón de ello, precisó que las omisiones indicadas en el citado fallo apelado no constituyan derivación razonada del derecho vigente, con arreglo a las circunstancias comprobadas de la causa, lo que determinó su descalificación como acto jurisdiccional válido.<sup>50</sup>

Sin perjuicio de lo reseñado precedentemente, el alto tribunal entendió que la pretensión del actor, fundada en los principios que rigen la responsabilidad del Estado por su obrar lícito, no podía prosperar en virtud de la doctrina sentada *in re “Peralta”*.

En primer término, recordó que en aquel precedente sostuvo que el decreto de necesidad y urgencia núm. 36/90 fue dictado para conjurar una situación de grave riesgo social.

Así, en el considerando 24 del fallo mencionado, el Tribunal había dicho textualmente que:

...en tales condiciones, puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto núm. 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo Nacional. Esto, bien entendido, condicionado por dos razones fundamentales: 1) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; y 2) porque —y esto es de público y notorio— ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a lo cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en aquel decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados.

En lo que aquí interesa, expresó que las medidas adoptadas por el gobierno no afectaban el derecho de propiedad, toda vez que sólo se limitaba temporalmente la percepción de beneficios sin perjudicar su integridad, ni comprometían la garantía de igualdad, pues la circunstancia de que los depositantes fueran los más afectados en aquella oportunidad, no era la consecuencia de un distingo irrazonable efectuado en las normas sino el correlato inevitable de una medida de gobierno.

La Corte Suprema sostuvo en aquella oportunidad que:

<sup>50</sup> Para ello tuvo en cuenta la llamada *doctrina sobre la arbitrariedad de sentencia*, consagrada en *Fallos*: 285:55; 286:313; 288:47; 289:400; 295:591; 296:628; 310:799, entre muchos otros.

...en definitiva, de las medidas adoptadas por el gobierno no resulta menoscabo de la propiedad protegida por el artículo 17 de la Constitución nacional. Porque, como se expuso al examinar genéricamente los distintos problemas que plantea la “emergencia”, no hay violación del artículo 17 citado cuando por razones de necesidad se sanciona una norma que no priva a los particulares de los beneficios patrimoniales legítimamente reconocidos ni les niega su propiedad y sólo limita temporalmente la percepción de tales beneficios o restringe el uso que pueda hacerse de esa propiedad. Antes bien, hay una limitación impuesta por la necesidad de atenuar o superar una situación de crisis que, paradojalmente, también está destinada a proteger los derechos presuntamente afectados que corrían el riesgo de convertirse en ilusorios por un proceso de desarticulación del sistema económico y financiero.<sup>51</sup>

En cuanto a la violación del principio de igualdad, expresó en el considerando 57 del citado caso “Peralta”, que no podría objetarse la medida con sustento en la violación de la garantía contemplada en el artículo 16 de la Constitución nacional, ya que con medidas como la del decreto de necesidad y urgencia núm. 36/90 sólo resulta perjudicado un sector de la sociedad, mientras que con una devaluación de la moneda, toda ella resulta afectada. Al respecto, sostuvo que este planteo hace necesario recordar que la garantía de la igualdad ante la ley radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias.<sup>52</sup> Por lo tanto, tal garantía no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes,<sup>53</sup> en tanto dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o desfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase, o de ilegítima persecución.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Véase considerando 56 del fallo “Peralta, Luis Arcenio”.

<sup>52</sup> Esta doctrina fue sustentada en muchos precedentes del tribunal. Así, por ejemplo, puede verse CSJN, *Fallos*: 7:118; 95:327; 117:22; 123:106; 126:280; 127:167; 132:198; 137:105; 138:313; 143:379; 149:417; 151:359; 182:355; 199:268; 270:374; 286:97; 300:1084; 306:1560; entre otros.

<sup>53</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 182:399; 236:168; 238:60; 251:21, 53; 263:545; 264:185; 282:230; 286:187; 288:275; 289:197; 290:245, 356; 292:160; 294:119; 295:585; 301:1185; 306:1560; entre otros.

<sup>54</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 181:203; 182:355; 199:268; 238:60; 246:70, 350; 289:197; 294:119, 343; 295:138, 455, 563, 585; 298:256; 299:146, 181; 300:1049, 1087; 301:1185; 302:192, 457; 306:1560, entre otros.

Aclaró, por otra parte, que no resultaba clara la afectación de los intereses de los depositantes por la aplicación de las normas impugnadas, si se tenían en cuenta los efectos que sobre la economía de los particulares habría producido la vorágine del proceso inflacionario.<sup>55</sup>

La conclusión a la que arribó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en ese caso fue que no se vulneró el principio de igualdad ante la ley, en tanto es notorio que la situación planteada es análoga en sus efectos a una devaluación. Ello porque tales medidas de gobierno afectaron siempre, y en cada caso, no sólo los bienes de la generalidad de los individuos que componen el cuerpo social, sino que también trasladaron sus consecuencias de modo positivo o negativo sobre los intereses de diferentes sectores de la sociedad.

En definitiva —concluyó—, no se advertía una disminución formulada con criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor o de ilegítima persecución.

El alto tribunal, sobre la base de las consideraciones enunciadas precedentemente —principalmente aquéllas referentes a la extensión que cupo asignar al derecho de propiedad en la emergencia— entendió que no resulta razonable extender la responsabilidad del Estado hasta el punto de constituirlo en el garante de ventajas económicas conjeturales.

Cabe agregar que el citado Tribunal admitió la responsabilidad del Estado por su obrar lícito, con el propósito de resarcir el desmedro patrimonial que experimenta el particular a raíz de un acto estatal que se traduce en un beneficio para toda la comunidad.<sup>56</sup> Es decir, que la condición implícita que torna viable esta doctrina consiste en la materialización del bienestar general, lo que supone la relación armónica entre el interés individual y el bien común, de modo tal que la protección del primero no debe prevalecer a ultranza, en detrimento de la realización del segundo.

En suma, destacó que mediante esta concepción se procura amparar el derecho de propiedad (artículo 17 de la Constitución nacional) mas no neutralizar la actividad del Estado en la prosecución de sus fines esenciales.<sup>57</sup>

Con arreglo a dichas pautas, la Corte Suprema advirtió que la admisión generalizada de pretensiones análogas a la deducida en autos, no

<sup>55</sup> Véase considerando 54, *in fine*, del fallo “Peralta, Luis Arcenio”.

<sup>56</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 301:403; 305:321; 310:943; 312:2266, entre otros.

<sup>57</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 317:1233, de 1994.

conduciría a proteger el derecho de propiedad sino a obstaculizar la labor de gobierno, pues implicaría la derogación —por vía elíptica— del régimen legal de emergencia, con la consiguiente frustración de todos los propósitos contenidos en él, tendientes al afianzamiento del bienestar general. Agrego que, de verificarse esta situación, el pago de los resarcimientos recaería sobre toda la comunidad sin que ésta obtuviera —como contrapartida— beneficio alguno, ya que la crisis se agravaría y, en definitiva, se tornarían ilusorios los derechos que se han pretendido preservar.

En síntesis, concluyó que una línea jurisprudencial semejante sentaría las bases de un dilema irreductible o el Estado se abstiene de ejercer funciones que le son propias o bien, luego de ejercerlas, es compelido a renegociarlas frente a cada reclamo individual.

En atención a lo reseñado, extraemos —entre otras— las siguientes reglas:

- 1) No resulta razonable extender la responsabilidad del Estado hasta el punto de constituirlo en el garante de ventajas económicas.
- 2) La condición implícita que torna viable la responsabilidad del Estado por su obrar lícito consiste en la materialización del bienestar general, lo que supone la relación armónica entre el interés individual y el bien común, de modo tal que la protección del primero no debe prevalecer a ultranza, en detrimento de la realización del segundo.
- 3) Mediante esta concepción expresada precedentemente, se procura amparar el derecho de propiedad,<sup>58</sup> mas no neutralizar la actividad del Estado en la prosecución de sus fines esenciales.<sup>59</sup>
- 4) La aceptación en forma generalizada de acciones resarcitorias, basadas en la doctrina de la responsabilidad del Estado por el obrar lícito de éste, no conduciría a proteger el derecho de propiedad sino a obstaculizar la labor de gobierno, pues implicaría elípticamente la derogación del régimen legal de emergencia con la consiguiente frustración de todos los propósitos contenidos en él, tendientes al afianzamiento del bienestar general.

<sup>58</sup> Artículos 14 y 17 de la Constitución nacional y CSJN, *Fallos*: 312:1656, considerando 11.

<sup>59</sup> Véase CSJN, *Fallos*: 180:107; 182:146 y 317:1233.

- 5) De verificarse esa situación, el pago de los resarcimientos recaería sobre toda la comunidad sin que ésta obtuviera como contrapartida beneficio alguno, ya que la crisis se agravaría y se tornarían ilusorios los derechos que se pretendieron preservar.
- 6) Una línea jurisprudencial que admitiera en forma generalizada la responsabilidad por el obrar lícito del Estado sentaría las bases de un dilema irreductible, o el Estado se abstiene de ejercer funciones que le son propias o bien, luego de ejercerlas, es compelido a resignarlas frente a cada reclamo individual.

#### IV. CONCLUSIONES

Como conclusiones generales de lo desarrollado precedentemente podemos señalar, en cuanto a la modificación del tipo de cambio y reglas financieras, que el Banco Central de la República Argentina tiene atribuciones exclusivas e indelegables para fijar la política monetaria y crediticia conferidas por la Constitución nacional de acuerdo con el artículo 75, incisos 6, 18 y 32.

En razón de ello puede alterar las relaciones jurídicas de los particulares, como también de las entidades bancarias y financieras sujetas a su control.

En el caso de que dicha actividad lícita genere un daño, cabe señalar que la jurisprudencia sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación establece como requisitos de procedencia de la acción resarcitoria: la existencia de un daño actual y cierto; la relación de causalidad directa e inmediata entre el accionar del Estado y el perjuicio; la posibilidad de imputar jurídicamente esos daños a la demandada, es decir, al Estado; la necesaria verificación de la existencia de un sacrificio especial en el afectado y la ausencia de un deber jurídico a su cargo de soportar el daño.

Por otra parte, resulta relevante señalar lo expresado por el alto tribunal en cuanto a que nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento del tipo de cambio de la moneda y, por lo tanto, no se admite la responsabilidad del Estado ante una devaluación de la moneda, pues se crearían distintas categorías de deudores. Lo contrario importaría crear un mundo idílico donde todo son ventajas y nadie se perjudica.

En lo concerniente a la responsabilidad del Estado en situaciones de emergencia económica, la condición implícita que la torna viable consis-

te en la materialización del bienestar general, lo que supone la relación armónica entre el interés individual y el bien común. Es decir, que la protección del primero no debe prevalecer en detrimento de la realización del segundo.

Esto es así por cuanto la aceptación en forma generalizada de este tipo de acciones no conduciría a proteger el derecho de propiedad sino a obstaculizar la labor del Estado en la prosecución de sus fines esenciales: el afianzamiento del bienestar general. Es decir que, de admitirse la responsabilidad del Estado en estos supuestos, se sentarían las bases de una disyuntiva para éste, pues o el Estado prescinde de ejercer las funciones que le son propias o luego de ejercerlas es obligado a renunciarlas frente a cada reclamo individual.

En definitiva, en los casos de emergencia económica, se advierte que no se cumple con el requisito de la especialidad del daño y, por lo tanto, no se produce un quiebre a la garantía de la igualdad consagrada en el artículo 16 de la Constitución.

Si bien el principio en esta materia es la admisión de la responsabilidad estatal en caso de daños sufridos por la aplicación de normas de alcance general, la acción será procedente siempre y cuando se reúnan los requisitos señalados, lo que —a juicio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación— no ocurrió en los casos analizados.