

que realizar un desvío, lo que no resulta indemnizable: art. 2620 del Código Civil (1).

DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Obras públicas.

El criterio según el cual la realización de las obras requeridas para el cumplimiento de las funciones administrativas, no exime de responsabilidad al Estado cuando con aquellas obras se priva a un tercero de su propiedad o se lesiona ésta en sus atributos esenciales, se encuentra inspirado en la garantía del art. 17 de la Constitución Nacional y tiene como presupuesto necesario la existencia de una privación o lesión esencial del derecho de propiedad, ya sea por el uso del inmueble para realizar la obra pública o por la necesidad de efectuar gastos inmediatos a fin de establecer el goce normal del derecho afectado (2).

MOTOR ONCE S. A. C. E. I. V. MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD
DE BUENOS AIRES

RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos propios. Cuestiones no federales. Sentencias arbitrarias. Procedencia del recurso. Exceso ritual manifiesto.

Trasunta un excesivo rigor formal, que no se concilia con el adecuado servicio de justicia, la sentencia que rechazó el reclamo de indemnización por disminución del valor de ciertos bienes, formulado por la actora al expresar agravios, considerando que importaba fallar sobre capítulos no propuestos a la decisión del juez de grado, pues si en la demanda se pidió el valor "in integrum" de los bienes, nada obstaba a que, desechada la pretensión en primera instancia, al apelar se limitara el reclamo a la disminución del valor y no al valor total.

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.

No importa violentar el principio de congruencia, la actividad del juzgador que, sobre la base del "iura novit curia", subsume en la regla jurídica adecuada la pretensión deducida en el caso, si el actor había especificado el acto administrativo generador del perjuicio, las consecuencias patrimoniales que ocasionó y había identificado los rubros de la explotación sobre los que recayeron las consecuencias dañosas.

(1) 9 de mayo. Fallos: 310:2824.

(2) Fallos: 17:470; 211:46; 274:432.

DAÑOS Y PERJUICIOS: Determinación de la indemnización. Daño material.

El perjuicio que debe indemnizarse, como consecuencia de la prohibición municipal para el desarrollo de una de las actividades propias de la explotación —expendio de combustibles— es el resultante de la disminución del valor del establecimiento comercial, considerado como un todo, y no a través de sus elementos constituyentes.

DAÑOS Y PERJUICIOS: Determinación de la indemnización. Daño material.

No corresponde el resarcimiento del valor llave ni del valor empresa en marcha, si la accionante no se ha visto despojada de la propiedad de la empresa, ni totalmente cercenada su actividad, pues puede continuar con la explotación comercial en todo aquello que no sea expendio de combustible.

DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Casos varios.

Los jueces deben actuar con suma prudencia cuando se trata de resarcir los daños derivados de actos lícitos de la administración, verificando si efectivamente se han producido y, en su caso, si fueron consecuencia directa e inmediata de tales actos, cuidando de no otorgar reparaciones que puedan derivar en soluciones manifiestamente irrazonables.

DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Casos varios.

El principio de la responsabilidad del Estado por sus actos lícitos que originen perjuicios a particulares, se traduce en el derecho a una indemnización plena que no se refiere a la mera posibilidad de ganancias no obtenidas ni constituye enriquecimiento sin causa para el acreedor, o una sanción para el responsable, aunque pudiera encontrar obstáculo en razones de fuerza mayor, en un contrato o en una ley específica que dispusiera lo contrario para algún caso singular (Voto del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

LUCRO CESANTE.

Es admisible la indemnización del lucro cesante en los supuestos de actividad lícita del Estado (Voto del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

LUCRO CESANTE.

Para admitir la procedencia de la indemnización del lucro cesante, debe examinarse previamente si concurren sus requisitos ineludibles, esto es, que se tratara de la imposibilidad de explotar económicamente el bien y de tal modo se privara al acreedor de ventajas económicas esperadas de acuerdo a probabilidades objetivas, debida y estrictamente comprobadas (Voto del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

DICTAMEN DE LA PROCURADORA FISCAL DE LA CORTE SUPREMA

Suprema Corte:

—I—

La actora, propietaria de una estación de servicio, demandó por nulidad del acto de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que dispuso el cese de la venta de combustibles en el inmueble por razones de seguridad, reclamando conjuntamente indemnización por los daños y perjuicios irrogados.

Transitadas las instancias ordinarias, por vía de la apelación federal llegaron los autos ante V. E.. El fallo del Tribunal confirmó el rechazo del planteo de ilegitimidad e inconstitucionalidad de las medidas comunales: concluyendo, no obstante, que se trataba de un supuesto de responsabilidad estatal por acto lícito y, como consecuencia, dispuso que se dicte nuevo pronunciamiento para examinar la procedencia de los distintos rubros, que en concepto de resarcimiento se reclamaron.

La Cámara a quo, en su nuevo fallo, desestimó los reclamos que a título de daño emergente se habían planteado, e hizo lugar, exclusivamente, al lucro cesante. He reseñado los antecedentes del caso, en el dictamen recaído en la fecha, en el recurso de queja que planteó la demandada (M.888. L. XXI), por lo que me remito *brevitatis causa* a lo allí expuesto.

Contra este último pronunciamiento dedujo la parte actora el remedio federal, que fue denegado por el Tribunal de segunda instancia; debido a ello la apelante ocurrió en queja. Se agravió de lo resuelto, por reputar la sentencia arbitraria, en cuanto no acogió las indemnizaciones correspondientes a: 1) terreno, edificio, instalaciones y maquinarias; 2) valor llave y valor empresa en marcha; 3) despidos, suspensiones de personal y no utilización de la playa de estacionamiento.

Trataré cada uno de los rubros que son motivo de apelación, por separado.

—II—

En lo que hace al reclamo del valor del terreno, edificio, instalaciones y maquinarias, estimo que el recurso es procedente, toda vez que las razones alegadas por la Cámara a quo para desestimar este rubro indemnizatorio trasuntan un excesivo rigor formal, que no se concilia con el adecuado servicio de justicia, y conducen a la descalificación del pronunciamiento como acto jurisdiccional.

En efecto, el Tribunal denegó la petición resarcitoria para que se admita la disminución del valor de esos objetos, formulada por la actora al expresar agravios, considerando que importaba fallar sobre capítulos no propuestos a la decisión del juez de grado.

Pero esta afirmación no puede sostenerse, a poco que se repare que venía inmediatamente de reconocer que la demanda perseguía el valor *in integrum* de esos bienes. Si los términos de la litis habían quedado trabados en este sentido, considero que nada obstaba a que, desechada la pretensión en primera instancia, la actora al apelar limitara su reclamo a la disminución —ya que no al valor total— que hubieran experimentado los activos del establecimiento comercial, como consecuencia de la decisión municipal, que prohibió en parte el ejercicio de la actividad mercantil que venía desarrollando.

Estimo que no importa violentar el principio de congruencia, la actividad del juzgador que, sobre la base del *iura curia novit*, subsume en la regla jurídica adecuada la pretensión deducida en el caso, dado que el actor había especificado el acto administrativo generador del perjuicio, las consecuencias patrimoniales que ocasionó y había identificado los rubros de la explotación sobre los que recayeron las consecuencias dañosas. En tal sentido, si bien coincido con el a quo en que no corresponde indemnizar totalmente el valor de los bienes que configuran el establecimiento comercial, habida cuenta que la actora no se ha visto desposeída de los mismos, por el acto de policía que, legítimamente, adoptó el municipio, lo cierto es que de acuerdo con las consideraciones que he desarrollado al opinar en el recurso de queja planteado por la Comuna, corresponde acudir a los criterios establecidos por el legislador para determinar la indemnización expropiatoria.

El art. 10 de la ley 21.499 establece que la indemnización sólo comprenderá el valor objetivo del bien y los daños que sean una

consecuencia directa e inmediata de la expropiación. Adaptada esta regla, a las circunstancias del *sub judice*, cabe concluir que no debe resarcirse el valor del bien, pues no ha mediado desapoderamiento, pero sí deben repararse los daños que tengan, con el acto que dispuso el sacrificio patrimonial, una relación directa e inmediata.

A mi modo de ver, el perjuicio que debe ser estimado en atención a que la prohibición para el desarrollo de una de las actividades prioritarias de la explotación —expendio de combustible— resulta permanente, es el resultante de la disminución del valor del establecimiento comercial, considerado como un todo, y no a través de sus elementos constituyentes, los cuales individualmente nunca han salido del patrimonio de la actora, como consecuencia de la resolución del municipio.

—III—

No considero atendibles los restantes agravios de la quejosa. Ello así, por cuanto los argumentos destinados a controvertir el no resarcimiento del valor llave y del valor empresa en marcha, no pueden, a mi modo de ver, demostrar la irrazonabilidad de lo resuelto.

En efecto, ambos rubros, cuya indemnización resulta discutible en el proceso expropiatorio, no pueden ser admitidos en el *sub lite*, toda vez que la accionante no se ha visto despojada de la propiedad de la empresa, ni totalmente cercenada su actividad, habida cuenta que puede continuar con la explotación comercial, en todo aquello que no sea expendio de combustible. Por otra parte, en lo que pueda significar daño cierto (la disminución del “valor llave”) y no resarcimiento de hipotéticas ganancias futuras, ello ya está contemplado en la indemnización que he propuesto en el apartado anterior.

Finalmente, respecto de los restantes rubros (despidos y suspensiones de personal; no utilización de la playa de estacionamiento), considero que tampoco corresponde hacer lugar a la apelación extraordinaria, pues las afirmaciones dogmáticas de la recurrente en el sentido de estimarlos probados en autos, no controvierten eficazmente las razones de la Cámara a quo, según las cuales no se ha acreditado la relación de causalidad adecuada con la conducta generadora de responsabilidad

administrativa, por lo que no se pueden estimar como consecuencias directas e inmediatas a imputarse al municipio demandado.

Estas conclusiones del fallo en recurso se adecuan estrictamente, a mi juicio, a los criterios valorativos de la extensión resarcitoria que he propuesto (conf. art. 10, ley 21.499) y, por otra parte, coinciden con lo decidido por V. E. en situaciones que guardan cierta analogía con la de autos. Así, en causas en que se debatieron las indemnizaciones a que daban lugar actos lícitos de la administración municipal (afectaciones y posteriores desafectaciones de inmuebles a utilidad pública; restricciones edificatorias derivadas de normas de planeamiento urbano), esta Corte señaló que los jueces deben actuar con suma prudencia cuando se trata de resarcir tales daños, verificar si efectivamente se han producido y, en su caso, si fueron consecuencia directa e inmediata de tales actos, cuidando de no otorgar reparaciones que puedan derivar en soluciones manifiestamente irrazonables (conf. sentencias del 1.º de julio de 1986, 19 de diciembre de 1986, 5 de febrero de 1987 y 25 de agosto de 1988; en las causas "Begher", "Klyck", "Costoya", "Carvallosa", respectivamente, todas seguidas contra la aquí demandada).

—IV—

Por las razones expuestas, estimo que corresponde hacer lugar a la queja, anular el fallo y disponer que, por quien corresponda, se dicte nuevo pronunciamiento, con relación al rubro indemnizatorio tratado en el apartado II, desestimando la apelación referida a los restantes ítems. Buenos Aires, 4 de octubre de 1988. *María Graciela Reiriz.*

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 9 de mayo de 1989.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Motor Once S. A. C. e I. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que esta Corte comparte lo dictaminado precedentemente por la señora Procuradora Fiscal a cuyos términos, por razones de brevedad, se remite.

Por ello, se hace lugar a la queja y se declara procedente el recurso extraordinario interpuesto a fs. 933. Déjase sin efecto la sentencia de fs. 927 con el alcance indicado en el dictamen que antecede. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, dicte nuevo pronunciamiento.

AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO — CARLOS S. FAYT —
ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI
(según mi voto) — JORGE
ANTONIO BACQUÉ.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1º) Que la Sala C de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil confirmó parcialmente la sentencia de primer grado en cuanto declaró improcedente el resarcimiento de diversos daños reclamados por la actora, generados por la prohibición de continuar con el expendio de combustible dispuesta por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, e hizo lugar al lucro cesante, aunque al considerar que su monto no estaba acreditado, ordenó la sustanciación de un proceso sumarísimo con fundamento en el art. 165 del Código Procesal.

Para arribar a esa conclusión, tuvo en cuenta que a fs. 916/920 de los autos principales, esta Corte se expidió acerca de la legitimidad del obrar administrativo y de la procedencia de la reparación de la lesión inferida a la actora por la actividad lícita del Estado, pero difirió la procedencia y alcance de los distintos rubros incluidos en la demanda, al pronunciamiento a dictarse por el a quo (considerandos 14 y 15 del fallo mencionado).

2º) Que, en cuanto a los reclamos por el terreno, edificaciones y maquinarias, el a quo entendió que dada la forma en que habían sido pedidos en el escrito inicial, esto es, a valores actuales, "mal podrían reconocerse" "pues no se controvierte la propiedad sobre ellos de la actora" y aun cuando en su memorial ésta pretendió que, a todo evento, se admitiera la disminución del valor, la alternativa no podía ser considerada en atención a lo dispuesto por el art. 277 del Código Procesal.

En lo relacionado a los rubros “valor llave” y “valor empresa en marcha” tuvo en cuenta idénticas razones, a las que agregó que aquéllos resultaban incompatibles con el tipo de reparación perseguida aunque pudieran ser pertinentes en la indemnización expropiatoria. Acerca de los ítems “despidos y suspensiones” y “sueldo de personal”; “gastos de traslado y/o mudanza”; “no utilización de la playa de estacionamiento y diferencias en fletes y costos de productos”, entendió que obstaba a su procedencia la circunstancia de no ser consecuencia directa e inmediata de la prohibición dispuesta por la municipalidad.

Al entender por lucro cesante la ganancia o utilidad de la que se vio privado el damnificado, lo consideró como el perjuicio característico de un acto como el realizado por el municipio, aunque su determinación se supeditara a una etapa posterior a la sentencia.

3º) Que contra dicho pronunciamiento ambas partes interpusieron sendos recursos extraordinarios que, al ser denegados, dieron origen a las quejas en examen. Por razones de economía procesal y mejor comprensión de las cuestiones debatidas, los agravios serán tratados sucesivamente en una sentencia única, debiendo acumularse los expedientes respectivos.

4º) Que la actora considera que la sentencia es arbitraria en cuanto no acogió las indemnizaciones correspondientes a: 1) terreno, edificio, instalaciones y maquinarias; 2) valor llave y valor empresa en marcha y 3) despidos y suspensiones de personal y no utilización de la playa de estacionamiento.

5º) Que este Tribunal juzga que asiste razón a la apelante en relación al reclamo de los valores comprendidos en el punto 1, toda vez que los motivos alegados por la Cámara para desestimar este rubro indemnizatorio trasuntan un excesivo rigor formal que no se concilia con un adecuado servicio de justicia. En efecto, si bien en la demanda se reclamó el valor íntegro de esos bienes, al ser desechada la pretensión en primera instancia, nada obstaba a que la actora limitara su reclamo a la disminución de esos valores en el momento de expresar agravios, pues ello no importa violentar el principio de congruencia habida cuenta de que se había especificado el acto generador del perjuicio, las consecuencias patrimoniales que ocasionó e identificado los rubros de la explotación sobre los que recayeron las consecuencias dañosas. Consecuentemente, aunque no corresponde indemnizar total-

mente el valor de esos bienes pues la actora no se ha visto desposeída de ellos, resulta innegable que sí debe serlo la disminución del valor del establecimiento comercial (confr. fs. 484, 485, 525) considerado como un todo y no mediante sus elementos constituyentes, los que individualmente no han salido del patrimonio de la demandante.

6º) Que, en cambio, no resultan atendibles los restantes agravios de Motor Once S. A. C. e I. Ello es así, pues las afirmaciones dogmáticas vertidas a fs. 937/938 no alcanzan a conmover los fundamentos de la sentencia en recurso, especialmente si se tiene en cuenta que —como quedara dicho en el considerando anterior— la actora no ha sido despojada de la propiedad de la empresa ni totalmente cercenada su actividad ya que puede continuar con la explotación comercial; ni, contrariamente a lo que sostiene, ha acreditado la relación de causalidad entre el daño que alega y el hecho generador.

7º) Que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires dirige sus agravios contra el reconocimiento de la indemnización por lucro cesante y contra la condena en costas dispuestos por el a quo.

Los argumentos atinentes a la exclusión del mencionado resarcimiento en los supuestos de actividad lícita del Estado, encuentran adecuada respuesta en el caso de Fallos: 306:1409, doctrina ratificada recientemente *in re* "Cadesa S. A. c/ Estado Nacional (A. N. A.) s/ daños y perjuicios", C.44.XXII., sentencia del 21 de marzo de 1989, en especial considerando 6º.

En efecto, este Tribunal ha admitido el principio de la responsabilidad del Estado por sus actos lícitos que originen perjuicios a particulares (Fallos: 286:333 y 297:252), el que se traduce en el derecho a una indemnización plena que no se refiere a la mera posibilidad de ganancias no obtenidas ni constituye enriquecimiento sin causa para el acreedor o una sanción para el responsable, aunque pudiera encontrar obstáculo en razones de fuerza mayor, en un contrato o en una ley específica que dispusiera lo contrario para algún caso singular; excepciones éstas que no están presentes en el *sub examine*. En efecto, ha quedado claro en el precedente de Fallos: 306:1409, que el art. 18 de la ley 19.549 (aplicable en la especie según lo decidido a fs. 919 vta., considerando 14 de la sentencia de esta Corte) aunque no aclara cuáles son los alcances de la "indemnización de perjuicios", funda la concesión del lucro cesante antes que su prohibición, porque el principio jurídico

que rige toda indemnización es el de la integridad. Tampoco cabe admitir las argumentaciones relativas a la extensión analógica de la ley de expropiaciones, fundamentalmente porque la expropiación supone una restricción constitucional del derecho de propiedad mediante una ley del Congreso valorativa de la utilidad pública del bien sujeto a desapropio, supuesto ajeno a la especie (confr. considerandos 7º, *in fine* y 8º, causa "Sánchez Granel").

8º) Que si bien estos precedentes señalan la orientación de la jurisprudencia del Tribunal en lo atinente a los principios generales que rigen el tema bajo examen, de ello no se sigue sin más que la demandada deba hacerse cargo del reclamo por lucro cesante. En efecto, el a quo ha admitido que no se ha acreditado su monto, aunque lo tiene por existente al atribuirlo a la "propia naturaleza del daño", en expresión dogmática que no se compadece con las constancias de la causa ni con las pautas reseñadas precedentemente. Ello es así, pues a fin de admitir la procedencia del rubro en discusión, debió examinar previamente si concurrían en la especie sus requisitos ineludibles, esto es, que se tratara de la imposibilidad de explotar económicamente el bien y de tal modo se privara al acreedor de ventajas económicas esperadas de acuerdo a probabilidades objetivas, debida y estrictamente comprobadas, (confr. Fallos: 297:280; 307:933; 306:1409 y T.149.XXI. "Tecniyes S. A. c/ Balcon S. A.", sentencia del 14 de marzo de 1989) máxime cuando en la materia, los jueces deben actuar con suma prudencia verificando si efectivamente se han producido los daños alegados, a fin de evitar que la solución a la que arriben no resulte manifiestamente irrazonable (confr. Fallos: 308:1049 y 2612, conceptos aplicables en la especie). A lo dicho cabe acotar que la escasa actividad probatoria de la actora ni aún autoriza la aplicación de lo dispuesto por el art. 165 del Código Procesal (conf. fs. 564/569, 576).

9º) Que, en atención al resultado a que se arriba, deviene insustancial el tratamiento de los agravios de la demandada relacionados a la imposición de costas.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: 1) acumular los recursos de hecho deducidos por las partes; 2) hacer lugar a la queja y al recurso extraordinario interpuestos por la actora y por la demandada, con arreglo a lo establecido en los considerandos 5º) y 8º), respectivamente; 3) dejar sin efecto la sentencia con el

alcance indicado precedentemente. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo.

ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

MOTOR ONCE S. A. C. E. I. V. MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD
DE BUENOS AIRES

DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Casos varios.

Ante la ausencia de una solución normativa singularizada para la responsabilidad extracontractual del Estado por actividad lícita, resulta menester recurrir a los principios de leyes análogas, toda vez que la regla de interpretación prevista en el art. 16 del Código Civil excede los límites del ámbito del derecho privado, puesto que los trasciende y se proyecta como un principio general, vigente en todo el orden jurídico interno.

DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Casos varios.

La responsabilidad extracontractual del Estado por actividad lícita no puede disciplinarse por normas de derecho privado, porque ante el Estado actuando conforme a Derecho, fallan todos los preceptos sobre actos ilícitos; la solución sólo puede deducirse de los principios del Derecho Público.

DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Casos varios.

Tanto la expropiación, como el régimen de la responsabilidad estatal por actividad legítima, se desenvuelven dentro del mismo ámbito de las "intromisiones estatales autorizadas"; tienden a proteger la misma garantía constitucional y, sobre todo, persiguen una finalidad típica de interés público, que se encuentra ausente en las normas regulatorias de la responsabilidad de derecho común, que persiguen la composición equitativa de conflictos en los que se involucran intereses privados.

DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Casos varios.

La indemnización en materia de responsabilidad por actividad lícita de la Administración, debe ceñirse al modo de responder establecido en las disposiciones que contiene la ley de expropiaciones Nº 21.499.