

TEODORO ALVAREZ

MEDIDAS DISCIPLINARIAS.

Por tratarse de una medida tendiente a asegurar el buen orden del proceso que en modo alguno significa aplicar una sanción de la naturaleza de las que hace referencia el art. 18 de la Constitución Nacional, no cabe hacer excepción a la regla jurisprudencial según la cual la aplicación de medidas disciplinarias autorizadas por la ley, a un abogado defensor con motivo del proceso, no comporta el ejercicio de las facultades de imponer penas ni da lugar al recurso extraordinario, aun cuando medie invocación de garantías constitucionales. (1)

BANCO ALAS COOPERATIVO LIMITADO**RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos comunes. Gravamen.**

Si el recurrente desistió de la acción y del derecho en los recursos de apelación contra las resoluciones que prorrogaron la vigencia de la intervención cautelar a una entidad financiera, carece de interés en obtener un pronunciamiento en la causa que dedujo el recurso de nulidad y apelación (art. 32 de la ley 22.529) contra la resolución originaria del Banco Central que dispuso la intervención cautelar y el reemplazo de las autoridades (2).

**LEDESMA S.A. AGRICOLA INDUSTRIAL v. NACION ARGENTINA
(MINISTERIO DE ECONOMIA)****INDUSTRIA AZUCARERA.**

El régimen establecido por la ley 19.597, refleja la existencia de una industria fuertemente dirigida, para lo cual se han combinado técnicas reglamentarias de policía y medidas de fomento orientadas a la regulación y fiscalización provisoria de la actividad azucarera.

DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Casos varios.

Es improcedente el reclamo por los daños causados por la actividad lícita del Estado, fundado en que se obligó a la actora a fabricar y exportar a quebranto una importante cantidad de azúcar.

(1) 26 de octubre. Fallos: 239: 267; 246:135; 249:130; 255:101; 300:611.

(2) 26 de octubre.

INDUSTRIA AZUCARERA.

La intervención estatal en el campo de la industria azucarera trae aparejadas tanto importantes ventajas, de las que no gozan quienes se dedican a la producción de otros artículos, como sustanciales restricciones a la comercialización y producción de la materia.

INDUSTRIA AZUCARERA.

La obligación de exportar, aun a pérdida, es una de aquellas restricciones impuestas por el Estado en el mercado azucarero con miras a obtener una mejor protección del interés común y que, como tal, encuentra como contraprestación adecuada importantes ventajas en el mercado interno.

DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Casos varios.

Cuando la actividad lícita de la autoridad administrativa, aunque inspirada en propósitos de interés colectivo, se constituye en causa eficiente de un perjuicio para los particulares, cuyo derecho se sacrifica por aquel interés general, esos daños deben ser atendidos en el campo de la responsabilidad del Estado por su obrar lícito (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Casos varios.

La realización de las obras requeridas para el correcto cumplimiento de las funciones estatales atinentes al poder de policía, como el resguardo de la vida, la salud, la tranquilidad y aun el bienestar de los habitantes, si bien es ciertamente lícita, no impide la responsabilidad del Estado en la medida en que con aquellas obras se prive a un tercero de su propiedad o se la lesione en sus atributos esenciales (Voto del Dr. Carlos S. Fayt).

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 31 de octubre de 1989.

Vistos los autos: "Ledesma S.A. Agrícola Industrial c/ Estado Nacional (Mrio. de Economía) s/ nulidad de resolución".

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de

fs. 1037/1042 que, al confirmar parcialmente la sentencia del juez de primera instancia de fs. 985/990, condenó al Estado Nacional a reparar los perjuicios causados a la actora por haberla obligado a fabricar y exportar a quebranto una importante cantidad de azúcar, interpusieron ambas partes sendos recursos ordinarios de apelación, los que fueron concedidos a fs. 1068.

2º) Que dichos recursos resultan formalmente procedentes, toda vez que se trata de una sentencia definitiva dictada en una causa en que la Nación es parte, y el valor cuestionado actualizado a la fecha de la interposición de los recursos supera, en ambos casos, el mínimo previsto por el art. 24, inc. 6º, apartado a, del decreto-ley 1285/58, modificado por la ley 21.708, y resolución de esta Corte nº 1242/88.

3º) Que la presente causa fue promovida por Ledesma S.A.A. e I. (fs. 124/138) con el propósito de que se declare la ilegitimidad de la resolución M.E. nº 403/84 y disposición de la Dirección Nacional del Azúcar nº 85/84 dictada en consecuencia, en virtud de las cuales se impuso a la actora la obligación de fabricar y exportar a quebranto la cantidad de 86.409 t. de azúcar —de las que finalmente exportó 74.669 t.— sin preverse una indemnización. Pidió, asimismo, el resarcimiento integral de los daños y perjuicios que le causó la exportación obligatoria mencionada.

4º) Que contra esa pretensión se opuso el Estado Nacional (fs. 168/171) por considerar que las resoluciones impugnadas eran legítimas al haber sido dictadas en ejercicio de las facultades atribuidas por el art. 55 de la ley 19.597. Sostuvo, al efecto, que el Estado fijó desde el año 1973 cupos de exportación obligatoria sin ningún tipo de objeción por parte de los ingenios y que, por el contrario, fueron éstos los que pidieron el aumento de los cupos de exportación. Agregó a ello que la exportación tuvo como objeto beneficiar a los propios ingenios ya que en caso de destinarse al consumo interno el volumen asignado, se habría producido una sobreoferta del producto y un consecuente decaimiento de los precios. Señaló, por último, que la exportación obligatoria encontró siempre su resarcimiento en el precio del mercado interno, y que no acreditó la actora, en debida forma, el perjuicio aducido.

5º) Que para resolver en la causa, la Cámara a quo consideró a fs. 1037/1042 —compartiendo el criterio del juez de primera instancia (fs. 985/990)— que debía responder el Estado en virtud de su respon-

sabilidad por actividad legítima, ya que más allá de haber solicitado la actora la declaración de ilegitimidad de dos resoluciones administrativas, “demandó en final instancia, con un requerimiento concreto, el resarcimiento pecuniario que concluye reconociéndole el señor Juez”. Entendió, además, que aparecían cabalmente demostrados “los perjuicios que aparejaron a la actora la resolución M.E. n° 403/84 y disposición n° 85/84 de la Dirección Nacional del Azúcar”. Desechó, por su parte, los argumentos del Estado Nacional tendientes a demostrar —mediante la acreditación de que la actora es beneficiaria de una industria sobreprotegida— la improcedencia de la acción, al señalar que lo que interesa es “situar la controversia de autos dentro del marco de las leyes vigentes sobre la materia. Y si de ese modo la accionada se ha propuesto evidenciar una situación injusta que a alguien perjudica, de la que la actora resulta injustamente favorecida, a su alcance está promover las medidas conducentes a su corrección” (fs. 1040 vta. /1041). Confirmó, en consecuencia, la sentencia de primera instancia, modificándola tan solo en cuanto a la tasa de interés a computarse —que fijó en un 6% anual—, al valor a indemnizar —al disponer la deducción de las ganancias provenientes de las ventas de azúcar en el mercado interno respecto del monto reconocido en primera instancia— y a la distribución de costas, que impuso en un 80 % a cargo de la demandada y en un 20 % a cargo de la actora.

6º) Que contra la citada resolución se agravian ambas partes. En el supuesto de la actora, por considerar ésta que el quebranto sufrido por ella con motivo de las exportaciones obligatorias no debe compensarse con la exigua utilidad que obtuvo por la venta de azúcar en el mercado interno. Sostiene, además, que la reparación integral del daño ocasionado exige que los intereses reconocidos judicialmente se computen sobre el monto actualizado desde la fecha en que aquél fue causado y no —como lo dispusieron las sentencias de grado— desde la fecha en que la demanda fue notificada. Expresa, también, que no le corresponde a Ledesma S.A.A.I. cargar, en modo alguno, con las costas del proceso al haber hecho el a quo lugar a la demanda y resultar “a todas luces razonable que haya intentado la obtención de la reparación integral del daño ocasionado como consecuencia del cumplimiento de las exportaciones obligatorias impuestas por el Gobierno Nacional”.

7º) Que, por su parte, los agravios de la demandada se dirigen a obtener la revocación del pronunciamiento del a quo en el entendimiento de que tanto la sentencia del juez de primera instancia como la de la

alzada cuentan con una fundamentación tan solo aparente, basada exclusivamente en afirmaciones dogmáticas. Señala, en este aspecto, que deben tenerse en cuenta las particulares circunstancias del régimen azucarero actual, sobre las que se explaya. Insiste en que los jueces de grado se han apartado de las constancias de la causa —violando así el principio de congruencia y su garantía del debido proceso— al haber accedido a la reparación de los perjuicios reclamados por Ledesma S.A.A.I. en virtud de la responsabilidad por actividad lícita del Estado, cuando aquélla fundó su pretensión en la ilegitimidad de las resoluciones M.E. n° 403/84 y D.N.A. n° 85/84. Expresa que no se encuentra en discusión en la presente causa la posibilidad de responsabilizar al Estado por su accionar legítimo, que admite, aun cuando niega su procedencia en el caso. Manifiesta, finalmente, que las exportaciones en cuestión, lejos de arrojar quebranto dieron ganancia, razón por la cual atribuye el resultado del peritaje contable obrante en la causa a la utilización por parte del experto de una equivocada técnica contable.

8º) Que la complejidad de las cuestiones planteadas y la importancia de los valores en juego en el *sub examine*, tornan necesarias algunas reflexiones previas tendientes a esclarecer la posición que adoptará el Tribunal en la resolución de esta causa.

9º) Que en este aspecto resulta imprescindible reiterar, en primer lugar, que la Corte comparte —en su composición actual— aquella postura predominante en el derecho público nacional y extranjero que propugna el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por su actividad lícita, en tanto se encuentren reunidos para ello, naturalmente, ciertos requisitos de existencia imprescindible. Admitido con el advenimiento del estado de derecho —y en virtud del principio de legalidad— la superación de aquella tesis que entendía que el Estado sólo se subrogaba en el lugar antes ocupado por el príncipe, heredando los privilegios propios de éste (Jeze, Gastón, “Réparation du préjudice special causé par une loi générale impersonnelle”, *Revue du Droit Public*, Paris, 1945, p. 368), el citado reconocimiento debe reputarse como un signo inequívoco del abandono de aquellas concepciones que veían al obrar estatal como producto de la voluntad omnímoda de los soberanos, e identificaban, así, a la soberanía del Estado con la existencia de un poder absoluto sobre la base de la idea que al representar el Estado al derecho organizado, no puede aparecer aquél como violador de éste.

10) Que las citadas reflexiones, consecuencia directa del reconocimiento de la responsabilidad del Estado por su actividad lícita, admitida por los jueces de grado en esta causa —y por el Tribunal en ocasiones anteriores (Fallos: 195:66; 211:46; 258:345; 259:398; 274:432; 301:403, entre muchos otros)— no resultan, sin embargo, aplicables en el *sub examine*, toda vez que el reconocimiento de la responsabilidad estatal por su actividad lícita exige para su procedencia el cumplimiento de ciertos presupuestos que no se encuentran reunidos en la presente causa.

11) Que para así resolver resulta menester observar atentamente las peculiaridades propias del régimen al que se encuentra sometida la industria azucarera nacional en su conjunto, y no tan solo aquéllas consecuencias —aun dañosas— cuya verificación pudiera implicar una visión parcial del mencionado sistema global.

Tal consideración se impone especialmente en supuestos como el presente, en los cuales el alto grado de intervencionismo estatal trastoca por completo las variables corrientes, desvirtuando cualquier apreciación parcial del panorama real de la industria, toda vez que la intervención estatal resulta apta para otorgar ventajas donde normalmente no las habría y causar perjuicios donde difícilmente se producirían.

La admisión de esta circunstancia no tiene por objeto, en modo alguno, una valoración política de la conveniencia o inconveniencia del sistema azucarero adoptado por el Gobierno Nacional —no cuestionado, por otra parte, por la actora— y cuya evaluación extrajurídica resulta por completo ajena al conocimiento de la Corte y de los restantes tribunales de justicia.

Persigue, por el contrario, dejar perfectamente sentado cuál es el criterio interpretativo que debe regir en la resolución de la causa. Por ello, en tanto vigente un sistema artificialmente trastocado, debe ser a la luz de éste que la procedencia o improcedencia de los agravios de las partes serán valorados.

12) Que, en este aspecto, el régimen establecido por la ley 19.597 —que sustituyó a la ley 17.163— refleja la existencia de una industria fuertemente dirigida, para lo cual se han combinado técnicas reglamentarias de policía y medidas de fomento orientadas a la regulación

y fiscalización previsoras de la actividad azucarera (C.1101.XX. “Compañía Azucarera y Alcoholera Soler S.A. c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía)”, del 23 de agosto de 1988). Así lo ha puesto expresamente de manifiesto el legislador al someter —en el art. 1º de la citada ley— a regulación y fiscalización a la producción, industrialización y comercialización de materias primas sacaríferas, azúcar y subproductos “en todas sus etapas, incluyendo sus aspectos económicos, financieros y sociales”. En sentido similar, la ley 19.597 permite, por ejemplo, en su art. 16, a la autoridad de aplicación fijar el cupo nacional de producción de azúcar teniendo en cuenta las necesidades de los mercados interno y externo y las imprescindibles previsiones de reserva.

La intervención estatal en el campo de la industria azucarera trae por ello aparejadas tanto importantes ventajas de las que no gozan quienes se dedican a la producción de otros artículos, como sustanciales restricciones a la comercialización y producción de la materia. Entre las primeras, se destacan nítidamente la existencia de precios mínimos para el mercado interno —que al menos duplican los valores internacionales (fs. 50)— y de particulares ventajas crediticias. Entre las segundas, las limitaciones a la producción referidas y la facultad con que cuenta el Estado de imponer la exportación obligatoria del producto azucarero.

Tanto unas como otras contribuyen a la existencia del denominado equilibrio financiero del régimen legal azucarero, reconocido expresamente por la propia actora al señalar en el recurso jerárquico del cual obra copia a fs. 12/19 que “el Régimen Nacional Azucarero, Ley nº 19.597, prevé mecanismos de equilibrio que tienden a lograr para el productor un precio económicamente razonable en el mercado interno que posibilite que a través de él los ingenios estén en condiciones de hacer frente a las finalidades ya señaladas” (fs. 14/15).

13) Que, desde esa óptica, la impugnación realizada en el *sub examine* por Ledesma S.A.A.I. de la resolución M.E. nº 403/84 y disposición de la Dirección Nacional del Azúcar nº 85/84 denota un enfoque erróneo de la situación planteada que, como tal, trae necesariamente aparejado el rechazo de la acción instaurada.

En efecto, no han sido las resoluciones citadas las que obligaron a Ledesma S.A.A.I. a exportar a pérdida en el año 1984 —y consecuen-

temente le causaron el perjuicio aludido— sino el capítulo VII de la ley 19.597 en cuanto faculta en su art. 55 al Poder Ejecutivo Nacional para autorizar o fijar cuotas de exportación obligatoria de azúcar. La resolución M.E. n° 403/84 se limitó, tan solo, a fijar la cantidad de azúcar que debía producirse durante la zafra 1984 —500.000 t. de azúcar crudo o su equivalente en blanco para el mercado externo, reducida posteriormente por resolución 566/85 a 413.740 t.— y estableció que la citada cantidad formaba parte del cupo nacional de producción de azúcar. La disposición D.NA. 85/84 (fs. 9) estableció, por su parte, el volumen de azúcar que debían exportar obligatoriamente los ingenios de conformidad con el tonelaje total de azúcar producido por cada uno de ellos en el ejercicio anterior —en el caso de Ledesma S.A.A.I. el 17, 28% de la producción total—, pauta ésta fijada expresamente por el art. 55 de la ley 19.597.

El ejercicio de la facultad mencionada —atribuida por parte del legislador al Poder Ejecutivo— tampoco aparece como arbitraria a poco que se observe lo acontecido en los años anteriores. Basta señalar que —como surge de las constancias agregadas a la causa— mientras que para la zafra del año 1983 se fijó una producción de 1.300.000 t. (fs. 129 vta.), la correspondiente al año 1984 fue determinada en 1.500.000 t. A ello cabe agregar, como dato de especial relevancia, que los volúmenes fijados por el Estado para la exportación obligatoria no fueron objeto de variaciones bruscas entre los años 1975 y 1984 y que se produjo, inclusive en este último año —en el que se originó el reclamo del actor— una marcada disminución respecto del cupo de exportación obligatoria fijado por la autoridad de aplicación para el año anterior, tal como lo acredita la información acompañada por la propia actora a fs. 41/42.

14) Que, además, la obligación de exportar —aun a pérdida— es una de aquellas restricciones impuestas por el Estado en el mercado azucarero con miras a obtener una mejor protección del interés común y que, como tal, encuentra como contraprestación adecuada importantes ventajas en el mercado interno. Su ejercicio no fue impugnado anteriormente por la actora (respuesta a la posición 8a. de fs. 933), quien, por el contrario, reconoció su importancia al expresar que “uno de los pilares de este régimen fueron las exportaciones obligatorias a cargo de los ingenios. El carácter obligatorio de las mismas constituye un evidente reconocimiento de que esta actividad comercial debe realizarse en la mayoría de los casos con quebranto, pues al mismo tiempo la salida del azúcar que se exporta permite aportar divisas al

Estado Nacional y mantener una producción más alta que las necesidades del mercado interno en beneficio de los sectores involucrados en la actividad azucarera (trabajadores, proveedores diversos y agricultores cañeros), con amplia repercusión en las economías regionales de las provincias de Tucumán, Salta, Jujuy, Santa Fe y el Chaco” (fs. 15).

15) Que las consideraciones precedentes y el hecho significativo de que la demandada no ha impugnado ni el sistema establecido por la ley 19.597 ni la facultad que su art. 55 otorga al Poder Ejecutivo Nacional para fijar las cuotas de exportación obligatoria de azúcar, demuestran que el objetivo perseguido en realidad por Ledesma S.A.A.I. en el *sub examine* no ha sido la reparación de una situación que juzga ilegítima, sino la restitución del equilibrio económico establecido por la ley 19.597 y alterado —según lo señala la propia actora— por circunstancias ajenas a las previsiones expresas del régimen legal azucarero. Basta observar para ello los argumentos esbozados por la propia actora en el recurso jerárquico interpuesto en sede administrativa en fecha 14 de junio de 1984 (fs. 12/19), en el cual Ledesma S. A.A.I. admitió que la exportación a pérdida no constituía en modo alguno una novedad y que el sistema establecido por la ley 19.597 había sido trastocado por factores ajenos a ésta. Entre ellos, destacó a la resolución nº 10/83, de la Secretaría de Comercio que fijó un precio máximo al azúcar en el mercado interno —argumento éste reiterado a fs. 131 vta./132— sin permitir compensar los costos, y al auge de los sustitutos del azúcar que confluieron para privar de un margen sustancial de rentabilidad a la comercialización del azúcar en dicho mercado, a los que agregó, posteriormente, la falta de financiación de la zafra (fs. 128 vta.) y el derrumbamiento de los precios internacionales (fs. 130 vta.). Reconoció, por su parte, en su respuesta a las posiciones 9a. y 14a. de fs. 933 haber petitionado, inclusive —bajo circunstancias distintas— el aumento del cupo de exportación, así como el hecho de que las pérdidas derivadas de la exportación obligatoria obtuvieron siempre su resarcimiento en el mercado interno, salvo en el año 1984.

16) Que, sentado ello, debe concluirse que el quebranto aducido por la actora no es imputable a la actividad legítima del Estado, ni a la ilegitimidad de las resoluciones impugnadas por Ledesma S.A.A.I., ajustadas en un todo al sistema legal que la actora no ha considerado pertinente impugnar (fs. 133 vta.). No resulta óbice para ello el reconocimiento del carácter objetivo de la responsabilidad estatal, toda vez que resulta necesario acreditar —aun desde este punto de vista—

la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre la conducta impugnada y el perjuicio cuya reparación se persigue, sin intervención extraña que pudiera influir en el nexo causal.

17) Que no obsta a la citada conclusión el hecho de que la reducción de los cupos de exportación obligatoria hubiera resultado uno de los medios aptos para reducir el quebranto, toda vez que su determinación por parte del Estado no fue ejercida en modo alguno en forma irrazonable, y contaba la actora con los mecanismos necesarios para obtener su compensación dentro del propio régimen —cuya constitucionalidad no atacó— frente a cuya alteración debió haber utilizado las vías legales pertinentes, ajenas por completo a la intentada en esta causa. Tales vías no eran, por otra parte, desconocidas por la actora y otras instituciones del sector, como lo demuestran los recursos jerárquicos de los que acompañó copia a fs. 82/84; 85/87; 88/91; 92/95; 96/99 y 100/103 y las presentaciones de fs. 352/356.

18) Que, en virtud de lo expuesto, resulta innecesario pronunciarse sobre los restantes argumentos esbozados por las partes en el *sub examine*.

Por ello, se declaran admisibles los recursos ordinarios interpuestos, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda instaurada por Ledesma S.A.A.I., en todas sus partes. Con costas en todas las instancias.

ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI — AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO —
CARLOS S. FAYT (*según su voto*) — JORGE ANTONIO BAQUÉ.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS S. FAYT

Considerando:

1º) Que contra el pronunciamiento de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de fs. 1037/1042 que, al confirmar parcialmente la sentencia del juez de primera instancia de fs. 985/990, condenó al Estado Nacional a reparar los perjuicios causados a la actora por haberla obligado a fabricar y

exportar a quebranto una importante cantidad de azúcar, interpusieron ambas partes sendos recursos ordinarios de apelación, los que fueron concedidos a fs. 1068.

2º) Que dichos recursos resultan formalmente procedentes, toda vez que se trata de una sentencia definitiva dictada en una causa en que la Nación es parte, y el valor cuestionado actualizado a la fecha de la interposición de los recursos supera, en ambos casos, el mínimo previsto por el art. 24, inc. 6º, apartado a, del decreto-ley 1285/58, modificado por la ley 21.708, y resolución de esta Corte n° 1242/88.

3º) Que la presente causa fue promovida por Ledesma S.A. A. e I. (fs. 124/138) con el propósito de que se declare la ilegitimidad de la resolución M.E. n° 403/84 y disposición de la Dirección Nacional del Azúcar n° 85/84 dictada en consecuencia, en virtud de las cuales se impuso a la actora la obligación de fabricar y exportar a quebranto la cantidad de 86.409 t. de azúcar —de las que finalmente exportó 74.669 t.— sin preverse una indemnización. Pidió, asimismo, el resarcimiento integral de los daños y perjuicios que le causó la exportación obligatoria mencionada.

4º) Que contra esa pretensión se opuso el Estado Nacional (fs. 168/171) por considerar que las resoluciones impugnadas eran legítimas al haber sido dictadas en ejercicio de las facultades atribuidas por el art. 55 de la ley 19.597. Sostuvo, al efecto, que el Estado fijó desde el año 1973 cupos de exportación obligatoria sin ningún tipo de objeción por parte de los ingenios y que, por el contrario, fueron éstos los que pidieron el aumento de los cupos de exportación. Agregó a ello que la exportación tuvo como objeto beneficiar a los propios ingenios ya que en caso de destinarse al consumo interno el volumen asignado, se habrían producido una sobreoferta del producto y un consecuente decaimiento de los precios. Señaló, por último, que la exportación obligatoria encontró siempre su resarcimiento en el precio del mercado interno, y que no acreditó la actora, en debida forma, el perjuicio aducido.

5º) Que para resolver en la causa, la Cámara a quo consideró a fs. 1037/1042 —compartiendo el criterio del juez de primera instancia (fs. 985/990)— que debía responder el Estado en virtud de su responsabilidad por actividad legítima, ya que más allá de haber solicitado la actora la declaración de ilegitimidad de dos resoluciones administrativas, “demandó en final instancia, con un requerimiento concreto, el

resarcimiento pecuniario que concluye reconociéndole el señor Juez". Entendió, además, que aparecían cabalmente demostrados "los perjuicios que aparejaron a la actora la resolución M.E. n° 403/84 y disposición n° 85/84 de la Dirección Nacional del Azúcar". Desechó, por su parte, los argumentos del Estado Nacional tendientes a demostrar —mediante la acreditación de que la actora es beneficiaria de una industria sobreprotegida— la improcedencia de la acción, al señalar que lo que interesa es "situar la controversia de autos dentro del marco de las leyes vigentes sobre la materia. Y si de ese modo la accionada se ha propuesto evidenciar una situación injusta que a alguien perjudica, de la que la actora resulta injustamente favorecida, a su alcance está promover las medidas conducentes a su corrección" (fs. 1040 vta./1041). Confirmó, en consecuencia, la sentencia de primera instancia, modificándola tan solo en cuanto a la tasa de interés a computarse —que fijó en un 6 % anual—, al valor a indemnizar —al disponer la deducción de las ganancias provenientes de las ventas de azúcar en el mercado interno respecto del monto reconocido en primera instancia— y a la distribución de costas, que impuso en un 80 % a cargo de la demandada y en un 20 % a cargo de la actora.

6º) Que contra la citada resolución se agravian ambas partes. En el supuesto de la actora, por considerar ésta que el quebranto sufrido por ella con motivo de las exportaciones obligatorias no debe compensarse con la exigua utilidad que obtuvo por la venta de azúcar en el mercado interno. Sostiene, además, que la reparación integral del daño ocasionado exige que los intereses reconocidos judicialmente se computen sobre el monto actualizado desde la fecha en que aquél fue causado y no —como lo dispusieron las sentencias de grado— desde la fecha en que la demanda fue notificada. Expresa, también, que no le corresponde a Ledesma S.A.A.I. cargar, en modo alguno, con las costas del proceso al haber hecho el a quo lugar a la demanda y resultar "a todas luces razonable que haya intentado la obtención de la reparación integral del daño ocasionado como consecuencia del cumplimiento de las exportaciones obligatorias impuestas por el Gobierno Nacional".

7º) Que, por su parte, los agravios de la demandada se dirigen a obtener la revocación del pronunciamiento del a quo en el entendimiento de que tanto la sentencia del juez de primera instancia como la de la alzada cuentan con una fundamentación tan solo aparente, basada exclusivamente en afirmaciones dogmáticas. Señala, en este aspecto, que deben tenerse en cuenta las particulares circunstancias del régi-

men azucarero actual, sobre las que se explyaya. Insiste en que los jueces de grado se han apartado de las constancias de la causa —violando así el principio de congruencia y su garantía del debido proceso— al haber accedido a la reparación de los perjuicios reclamados por Ledesma S.A.A.I. en virtud de la responsabilidad por actividad lícita del Estado, cuando aquélla fundó su pretensión en la ilegitimidad de las resoluciones M.E. n° 403/84 y D.N.A. n° 85/84. Expresa que no se encuentra en discusión en la presente causa la posibilidad de responsabilizar al Estado por su accionar legítimo, que admite, aun cuando niega su procedencia en el caso. Manifiesta, finalmente, que las exportaciones en cuestión, lejos de arrojar quebranto dieron ganancia, razón por la cual atribuye el resultado del peritaje contable obrante en la causa a la utilización por parte del experto de una equivocada técnica contable.

8º) Que la complejidad de las cuestiones planteada y la importancia de los valores en juego en el *sub examine*, tornan necesarias algunas reflexiones previas tendientes a esclarecer la posición que adoptará el Tribunal en la resolución de esta causa.

9º) Que en tal sentido no es ocioso destacar que —como ya ha sido señalado por esta Corte— superadas las épocas del *quod principi placuit*, del *volenti non fit injuria* y de la limitación de la responsabilidad estatal a los casos de culpa *in eligendo* o *in vigilando* o a los de *iure imperii*, es principio recibido por la generalidad de la doctrina y de la jurisprudencia, nacionales y extranjeras, el de la responsabilidad del Estado por sus actos lícitos que originan perjuicios a particulares (conf. Fallos: 306:1409, cons. 5º). Es que, como esta Corte ha sostenido, cuando la actividad lícita de la autoridad administrativa, aunque inspirada en propósitos de interés colectivo, se constituye una causa eficiente de un perjuicio para los particulares —cuyo derecho se sacrifica por aquel interés general— esos daños deben ser atendidos en el campo de la responsabilidad del Estado por su obrar lícito (Fallos: 301:403; 306:1409). Se trata en suma, de una doctrina que el Tribunal ya ha desarrollado en diversos precedentes donde se sostuvo, básicamente, que la “realización de las obras requeridas para el correcto cumplimiento de las funciones estatales atinentes al poder de policía, como el resguardo de la vida, la salud, la tranquilidad y aun el bienestar de los habitantes, si bien es ciertamente lícita, no impide la responsabilidad del Estado en la medida en que con aquellas obras se prive a un tercero de su propiedad o se la lesione en sus atributos esenciales” (Fallos: 195:66; 211:46; 258:345; 259:398; 274:432).

10) Que las citadas reflexiones, consecuencia directa del reconocimiento de la responsabilidad del Estado por su actividad lícita no resultan, sin embargo, aplicables en el *sub examine*, toda vez que el reconocimiento de aquella responsabilidad exige para su procedencia el cumplimiento de ciertos presupuestos que no se encuentran reunidos en la presente causa; en especial, el referente a la relación de causalidad directa e inmediata que debe mediar entre el accionar perjudicial del Estado que se invoca con los perjuicios alegados.

11) Que sentado lo anterior, a efectos de una mejor comprensión del caso, conviene reseñar la situación general de la industria azucarera en el país. En tal sentido, constituye una circunstancia conocida que la producción del azúcar fue siempre un tema de conflicto en la economía del país. Esa condición crítica se origina a fines del siglo pasado, por exceso de oferta, y se arrastra hasta el presente, sin que ninguna de las medidas adoptadas y los remedios intentados resolvieran el problema de base a través de la exportación del producto. Los bajísimos precios impuestos por los mercados mundiales como consecuencia de políticas proteccionistas y de la compartimentación hicieron de la industria azucarera una actividad con un elevado coeficiente de perturbación económica técnica y social. Es notorio que algunas economías regionales del país dependen del azúcar, ávidas de acreencias y regulaciones estatales que han reducido la actividad a niveles que requieren eficiencia, avances técnicos y parcelas sustitutivas del minifundio. Durante la década de 1960/70 la industria azucarera sufrió, además de las contingencias climáticas y los defectos de producción, la depresión del precio internacional del producto por debajo de sus costos de producción. En los años posteriores —no obstante algunos períodos en que mejoró el precio del azúcar— la situación no se modificó sustancialmente. La cíclica recurrencia de períodos de caída en los precios obligaron a vender por debajo de los costos, a pura pérdida. Este es el marco económico dentro del cual se desarrolló la industria azucarera del país. Las circunstancias desfavorables obligaron a procurar paliativos a través de la intervención y regulación de la producción en busca de un punto de equilibrio entre los elementos integrativos de la actividad productiva.

Por ende, resulta menester observar atentamente las peculiaridades propias del régimen al que se encuentra sometida la industria azucarera nacional en su conjunto, y no únicamente aquellas consecuencias, aun dañosas en su individualidad, pero cuya sola verificación pudiera implicar una visión parcial del mencionado sistema global.

Tal consideración se impone especialmente en supuestos como el presente, en los cuales el alto grado de intervencionismo estatal —regularmente reclamado por los grupos económicos involucrados— trastoca las variables corrientes, pues es sabido que la intervención estatal, en el aspecto que aquí interesa, resulta apta para otorgar ventajas donde normalmente no las habría, al par que también, en otras ocasiones, para causar perjuicio donde difícilmente se producirían.

El reconocimiento de estos hechos persigue, en suma, dejar perfectamente aclarado cuál es el criterio interpretativo que debe regir en la solución del conflicto. Por ello, en tanto vigente un sistema artificialmente trastocado, debe ser a la luz de dicho sistema que se valore la procedencia o improcedencia de los agravios de las partes.

12) Que, en este aspecto, el régimen establecido por la ley 19.597 —que sustituyó a la ley 17.163— refleja la existencia de una industria fuertemente dirigida, para lo cual se han combinado técnicas reglamentarias de policía y medidas de fomento orientadas a la regulación y fiscalización previsoras de la actividad azucarera (C.1101.XX. “Compañía Azucarera y Alcohólica Soler S.A. c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía)”, del 23 de agosto de 1988). Así lo ha puesto expresamente de manifiesto el legislador al someter —en el art. 1º de la citada ley— a regulación y fiscalización a la producción, industrialización y comercialización de materias primas sacarígenas, azúcar y subproductos “en todas sus etapas, incluyendo sus aspectos económicos, financieros y sociales”. En sentido similar, la ley 19.597 permite, por ejemplo, en su art. 16, a la autoridad de aplicación fijar el cupo nacional de producción de azúcar teniendo en cuenta las necesidades de los mercados interno y externo y las imprescindibles previsiones de reserva.

La intervención estatal en el campo de la industria azucarera trae por ello aparejadas tanto importantes ventajas de las que no gozan quienes se dedican a la producción de otros artículos, como sustanciales restricciones a la comercialización y producción de la materia. Entre las primeras, se destacan nítidamente la existencia de precios mínimos para el mercado interno —que al menos duplican los valores internacionales (fs. 50)— y de particulares ventajas crediticias. Entre las segundas, las limitaciones a la producción referidas y la facultad con que cuenta el Estado de imponer la exportación obligatoria del producto azucarero.

Tanto unas como otras contribuyen a la existencia del denominado equilibrio financiero del régimen legal azucarero, reconocido expresamente por la propia actora al señalar en el recurso jerárquico del cual obra copia a fs. 12/19 que “el Régimen Nacional Azucarero, Ley n° 19.597, prevé mecanismos de equilibrio que tienden a lograr para el productor un precio económicamente razonable en el mercado interno que posibilite que a través de él los ingenios estén en condiciones de hacer frente a las finalidades ya señaladas” (fs. 14/15).

13) Que, desde esa óptica, la impugnación realizada en el *sub examine* por Ledesma S.A.A.I. de la resolución M.E. n° 403/84 y disposición de la Dirección Nacional del Azúcar n° 85/84 denota un enfoque erróneo de la situación planteada que, como tal, trae necesariamente aparejado el rechazo de la acción instaurada.

En efecto, no han sido las resoluciones citadas las que obligaron a Ledesma S.A.A.I. a exportar a pérdida en el año 1984 —y consecuentemente le causaron el perjuicio aludido— sino el capítulo VII de la ley 19.597 en cuanto faculta en su art. 55 al Poder Ejecutivo Nacional para autorizar o fijar cuotas de exportación obligatoria de azúcar. La resolución M.E. n° 403/84 se limitó, tan solo, a fijar la cantidad de azúcar que debía producirse durante la zafra 1984 —500.000 t. de azúcar crudo o su equivalente en blanco para el mercado externo, reducida posteriormente por resolución 566/85 a 413.740 t.— y estableció que la citada cantidad formaba parte del cupo nacional de producción de azúcar. La disposición D.N.A. 85/84 (fs. 9) estableció, por su parte, el volumen de azúcar que debían exportar obligatoriamente los ingenios de conformidad con el tonelaje total de azúcar producido por cada uno de ellos en el ejercicio anterior —en el caso de Ledesma S.A.A.I. el 17,28 % de la producción total—, pauta ésta fijada expresamente por el art. 55 de la ley 19.597.

El ejercicio de la facultad mencionada —atribuida por parte del legislador al Poder Ejecutivo— tampoco aparece como arbitraria a poco que se observe lo acontecido en los años anteriores. Basta señalar que —como surge de las constancias agregadas a la causa —mientras que para la zafra del año 1983 se fijó una producción de 1.300.000 t. (fs. 129 vta.), la correspondiente al año 1984 fue determinada en 1.500.000 t. A ello cabe agregar, como dato de especial relevancia, que los volúmenes fijados por el Estado para la exportación obligatoria no fueron objeto de

variaciones bruscas entre los años 1975 y 1984 y que se produjo, inclusive en este último año —en el que se originó el reclamo del actor— una marcada disminución respecto del cupo de exportación obligatoria fijado por la autoridad de aplicación para el año anterior, tal como lo acredita la información acompañada por la propia actora a fs. 41/42.

14) Que, además, la obligación de exportar —aun a pérdida— es una de aquellas restricciones impuestas por el Estado en el mercado azucarero con miras a obtener una mejor protección del interés común y que, como tal, encuentra como contraprestación adecuada importantes ventajas en el mercado interno. Su ejercicio no fue impugnado anteriormente por la actora (respuesta a la posición 8a. de fs. 933), quien, por el contrario, reconoció su importancia al expresar que “uno de los pilares de este régimen fueron las exportaciones obligatorias a cargo de los ingenios. El carácter obligatorio de las mismas constituye un evidente reconocimiento de que esta actividad comercial debe realizarse en la mayoría de los casos con quebranto, pues al mismo tiempo la salida del azúcar que se exporta permite aportar divisas al Estado Nacional y mantener una producción más alta que las necesidades del mercado interno en beneficio de los sectores involucrados en la actividad azucarera (trabajadores, proveedores diversos y agricultores cañeros), con amplia repercusión en las economías regionales de las provincias de Tucumán, Salta, Jujuy, Santa Fe y el Chaco” (fs. 15).

15) Que las consideraciones precedentes y el hecho significativo de que la demandada no ha impugnado ni el sistema establecido por la ley 19.597 ni la facultad que su art. 55 otorga al Poder Ejecutivo Nacional para fijar las cuotas de exportación obligatoria de azúcar, demuestran que el objetivo perseguido en realidad por Ledesma S.A.A.I., en el *sub examine* no ha sido la reparación de una situación que juzga ilegítima, sino la restitución del equilibrio económico establecido por la ley 19.597 y alterado —según lo señala la propia actora— por circunstancias ajenas a las previsiones expresas del régimen legal azucarero. Basta observar para ello los argumentos esbozados por la propia actora en el recurso jerárquico interpuesto en sede administrativa en fecha 14 de junio de 1984 (fs. 12/19), en el cual Ledesma S. A.A.I. admitió que la exportación a pérdida no constituía en modo alguno una novedad y que el sistema establecido por la ley 19.597 había sido trastocado por factores ajenos a ésta. Entre ellos, destacó a la resolución n° 10/83 de la Secretaría de Comercio que fijó un precio máximo al azúcar en el mercado interno —argumento éste reiterado a fs. 131 vta./ 132— sin

permitir compensar los costos, y al auge de los sustitutos del azúcar que confluyeron para privar de un margen sustancial de rentabilidad a la comercialización del azúcar en dicho mercado, a los que agregó, posteriormente, la falta de financiación de la zafra (fs. 128 vta.) y el derrumbamiento de los precios internacionales (fs. 130 vta.). Reconoció, por su parte, en su respuesta a las posiciones 9a. y 14a. de fs. 933 haber peticionado, inclusive —bajo circunstancias distintas— el aumento del cupo de exportación, así como el hecho de que las pérdidas derivadas de la exportación obligatoria obtuvieron siempre su resarcimiento en el mercado interno, salvo en el año 1984.

16) Que, sentado ello, debe concluirse que el quebranto aducido por la actora no es imputable a la actividad legítima del Estado, ni a la ilegitimidad de las resoluciones impugnadas por Ledesma S.A.A.I., ajustadas en un todo al sistema legal que la actora no ha considerado pertinente impugnar (fs. 133 vta.). No resulta óbice para ello el reconocimiento del carácter objetivo de la responsabilidad estatal, toda vez que resulta necesario acreditar —aun desde este punto de vista— la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre la conducta impugnada y el perjuicio cuya reparación se persigue, sin intervención extraña que pudiera influir en el nexo causal.

17) Que no obsta a la citada conclusión el hecho de que la reducción de los cupos de exportación obligatoria hubiera resultado uno de los medios aptos para reducir el quebranto, toda vez que su determinación por parte del Estado no fue ejercida en modo alguno en forma irrazonable, y contaba la actora con los mecanismos necesarios para obtener su compensación dentro del propio régimen —cuya constitucionalidad no atacó— frente a cuya alteración debió haber utilizado las vías legales pertinentes, ajenas por completo a la intentada en esta causa. Tales vías no eran, por otra parte, desconocidas por la actora y otras instituciones del sector, como lo demuestran los recursos jerárquicos de los que acompañó copia a fs. 82/84; 85/87; 88/91; 92/95; 96/99 y 100/103 y las presentaciones de fs. 352/356.

18) Que, en virtud de lo expuesto, resulta innecesario pronunciarse sobre los restantes argumentos esbozados por las partes en el *sub examine*.

Por ello, se declaran admisibles los recursos ordinarios interpuestos, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda instaurada

por Ledesma S.A.A.I., en todas sus partes. Con costas en todas las instancias.

CARLOS S. FAYT.

AGRONORTE S.A.A.C.I.F.I.

CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Defensa en juicio. Principios generales.

La sola circunstancia de que el mismo funcionario que aplicó la multa haya entendido en el recurso interpuesto, no constituye una infracción a la garantía constitucional del debido proceso en sede administrativa.

CONSTITUCION NACIONAL: Derechos y garantías. Defensa en juicio. Principios generales.

La garantía del debido proceso se encuentra satisfecha cuando el individuo ha sido notificado de la existencia del procedimiento que se le sigue o ha seguido, y cuando además, se le ha dado la oportunidad de ser oído y de probar de algún modo los hechos que creyere conducentes a su descargo.

COMERCIO EXTERIOR.

La sanción de la ley 18.250 tuvo por objeto proteger y estimular la actuación de los buques de bandera nacional e impedir la transferencia de divisas al exterior mediante el pago de fletes a buques de otra nacionalidad, estableciendo así un instrumento de promoción naviera con la finalidad de proteger la actividad de los buques de bandera nacional.

COMERCIO EXTERIOR.

Las importaciones que gozan de beneficios de tipo cambiario, impositivo o aduanero para el mercado interno, se encuentran sujetas al régimen de reservas de carga impuesto por la ley 18.250.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 31 de octubre de 1989.

Vistos los autos: "Agronorte S.A.A.C.I.F.I. s/ recurso de apelación".