

**CONSTITUCION NACIONAL:** *Constitucionalidad e inconstitucionalidad. Decretos provinciales.*

Cuando la prestación laboral consiste en el desempeño de una actividad de naturaleza profesional, fijar el salario correspondiente es una atribución que, en los términos del art. 104 de la Constitución Nacional, conservan las provincias, a cuyo poder de policía pertenece la facultad de regular la retribución razonable y adecuada de las profesiones liberales. Por el o, corresponde rechazar el planteo de inconstitucionalidad de los decretos 2794/79 y 459/80 de la Provincia de Buenos Aires que determinan los aranceles de profesionales médicos <sup>(1)</sup>.

---

JUAN LEON WINKLER v. NACION ARGENTINA

**RECURSO EXTRAORDINARIO:** *Requisitos propios. Cuestiones no federales. Exclusión de las cuestiones de hecho. Expropiación.*

En el caso en que se condenó al Estado Nacional a resarcir los daños ocasionados al actor como consecuencia de diversos actos legislativos que habían impedido al actor hacer efectiva la desocupación de un inmueble de su propiedad, ordenada por sentencia firme en un juicio de reivindicación seguido contra quienes habían instalado una "villa de emergencia", la aplicación analógica de las normas que rigen en materia expropiatoria no suscita cuestión federal, toda vez que han sido utilizadas por el a quo al solo fin de determinar la composición y cuantificación del monto del resarcimiento acordado, aspecto que permanece al margen de revisión en la instancia extraordinaria.

**RECURSO EXTRAORDINARIO:** *Requisitos propios. Cuestiones no federales. Exclusión de las cuestiones de hecho. Varias.*

El alcance que la Cámara asignó a los antecedentes de la causa y el criterio con que valoró la conducta de la accionada constituyen temas ajenos a la competencia extraordinaria de la Corte, y la discrepancia con la solución adoptada —condenar al Estado Nacional a resarcir los daños y perjuicios ocasionados por la acción legislativa seguida a partir del dictado de la ley 17.605, que le impidiera hacer efectivo el lanzamiento obtenido en el juicio de reivindicación realizado por el actor contra quienes habían instalado en su propiedad una "villa de emergencia"— no sustenta el remedio federal intentado.

---

(1) Fallos: 237:397; 289:315.

*DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Obras Públicas.*

La realización de las obras requeridas para el correcto cumplimiento de las funciones estatales si bien es ciertamente lícita, no impide la responsabilidad del Estado en la medida que con aquellas obras se prive a un tercero de su propiedad o se la lesione en sus atributos esenciales. Esta responsabilidad derivada del art. 17 de la Constitución Nacional, en razón de que la garantía de la propiedad que consagra no debe ser allanada con base en el fin de bien público de la obra, encuentra igualmente fundamento normativo en el art. 2512 del Código Civil. Este, en efecto, si bien supedita el dominio privado a los requerimientos apremiantes de la necesidad común, en presencia de riesgos inminentes, coloca la excepcional facultad de disposición que acuerda a la autoridad pública "bajo su responsabilidad", que la pertinente indemnización traduce.

*DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Casos varios.*

La desposesión del inmueble derivada de la actividad legislativa —a través de leyes de expropiación— que impidiera al actor hacer efectivo el lanzamiento obtenido en el juicio de reivindicación contra quienes habían instalado en su propiedad una "villa de emergencia" involucra para el propietario una lesión en los atributos esenciales de su derecho (vgr. arts. 2513 a 2517, 2522 y concs. del Código Civil), y le acuerda la posibilidad de exigir la reparación pertinente teniendo en cuenta las modalidades propias de la situación.

*DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Casos varios.*

Si bien el ejercicio razonable por el Estado de sus poderes propios no puede, en principio, ser fuente de indemnización para terceros, el fundamento de la responsabilidad estatal, dentro del estado de derecho, es la justicia y la seguridad jurídica, y la obligación de indemnizar es un lógico corolario de la garantía constitucional de la inviolabilidad de la propiedad, consagrada por los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional, principios éstos aplicables al caso en que el actor, habiéndose conducido dentro del marco del ordenamiento jurídico, a través de las acciones de reivindicación y expropiación inversa, se vio perjudicado por sucesivos cambios legislativos.

## DICTAMEN DEL PROCURADOR GENERAL

Suprema Corte:

— I —

La Sala Primera Civil de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata confirmó a fs. 219/228 la sentencia de primera instancia

en cuanto había hecho lugar a la demanda, declarando la responsabilidad del Estado Nacional —Ministerio de Bienestar Social: Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo—, y condenándole a resarcir los daños ocasionados al actor como consecuencia de diversos actos legislativos que habían impedido a éste hacer efectiva la desocupación de un inmueble de su propiedad, ordenada por sentencia firme en un juicio de reivindicación seguido contra quienes lo detenían sin derecho y habían instalado en él una “villa de emergencia”. Contra ese pronunciamiento, el Fiscal de Cámara dedujo recurso el cual fue concedido a fs. 255.

Sostiene el recurrente que el tribunal habría incurrido en error al considerar innecesario el tratamiento del tema referente a la constitucionalidad de las leyes 17.605, 18.894, 20.280 y 21.581, puesto que de esa premisa podría deducirse la improcedencia de la indemnización reclamada, sobre la base de la doctrina de la Corte que cita. Explica que tales leyes habrían establecido una restricción temporaria al carácter absoluto del dominio, lo que no daría derecho a indemnización alguna. Agrega que este argumento no fue tratado por el a quo pese a haberle sido oportunamente propuesto.

Se agravia, asimismo, porque la Cámara tampoco se habría hecho cargo de que el lapso durante el cual el actor estuvo afectado por la suspensión legal de lanzamiento fue solo un año: desde febrero o abril de 1973 hasta abril de 1974, pues a partir de este momento sólo subsistía la declaración de utilidad pública del bien, la cual no era suficiente *per se* para sustentar el resarcimiento acordado. En este sentido, el a quo no habría advertido la ausencia de pruebas sobre la existencia de perjuicios indemnizables, incurriendo así en arbitrariedad.

— II —

A mi modo de ver, la circunstancia que la Cámara hubiere fundado la responsabilidad del Estado Nacional en la protección al derecho de propiedad que dispensan los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional, o que haya invocado por analogía preceptos contenidos en las leyes de expropiaciones, no habilitan de por sí la vía extraordinaria, sino en la medida que se cuestiona en el recurso la inteligen-

cia de dichas cláusulas constitucionales y ello tenga una incidencia directa e inmediata en la resolución del pleito (arts. 14, inc. 3º, y 15 de la ley 48). Tales extremos sólo pueden considerarse cumplidos con relación al primero de los agravios antes señalados.

En cambio, la aplicación analógica de las normas que rigen en materia expropiatoria, no suscita en el caso cuestión federal, toda vez que han sido utilizadas por el tribunal al solo fin de determinar la composición y cuantificación del monto del resarcimiento acordado, aspecto que permanece al margen de la revisión en esta instancia (cf. Fallos: 299:318; 301:263; entre otros). Idéntica reflexión merecen los restantes agravios, vinculados con la apreciación de los hechos y la valoración de las pruebas que efectuaron los jueces de la causa. Tales aspectos sólo podrían ser examinados en esta instancia dentro del marco excepcional de la doctrina de la arbitrariedad, pero en el caso no advierto la configuración de ninguno de los supuestos que habilitarían el remedio federal sobre esa base.

Conviene agregar, asimismo, que el apelante no se ha hecho cargo debidamente de las razones expuestas por la Cámara para extender la responsabilidad de la accionada hasta mayo de 1977 en que se dictó la ley 21.581. Tales razones trascienden el mero hecho de la subsistencia de una declaración de utilidad pública que la ley citada dejó sin efecto y apuntan, más bien, a otros elementos concomitantes, como ser: la peculiar situación en que se encontraba el actor, inhibido de obtener la disponibilidad material del bien; la consiguiente promoción del proceso expropiatorio inverso o indirecto como única vía apta para obtener la reparación de los perjuicios sufridos; la ulterior frustración de esa vía al derogarse la declaración de utilidad pública por la mencionada ley 21.581; etcétera (ver: fs. 223 vta./224, 225 vta.). El alcance que la Cámara hubo asignado a estos antecedentes de la causa y el criterio con que hubo valorado la conducta de la accionada constituyen, igualmente, temas ajenos a la competencia extraordinaria de la Corte y la discrepancia con la solución adoptada al respecto no sustenta el remedio federal intentado (cf. doctrina de Fallos: 302:1625, entre muchos otros).

Por consiguiente, estimo que sólo cabe admitir la procedencia formal del recurso materia de dictamen en la medida precedente-

mente expuesta, esto es, en cuanto se refiere a los fundamentos de la responsabilidad del Estado Nacional que el fallo consagra.

— III —

En lo que hace al fondo de la cuestión indicada, observo que los argumentos del apelante tienden a demostrar la atingencia de un extremo que la Cámara consideró irrelevante, cual es la constitucionalidad de las leyes que menciona y de las que provenían los perjuicios cuya reparación ordenó el a quo. Para ello, invoca el recurrente los precedentes de Fallos: 243:449 y 267, así como otros más antiguos. Sin embargo, en tales casos sólo se debatió la validez constitucional de las leyes de emergencia en materia de locaciones, pero sin que se hubiese planteado cuestión alguna en torno a la responsabilidad del Estado por los perjuicios causados a raíz de un accionar legítimo de sus órganos.

En cambio, esta última cuestión fue resuelta en diversos precedentes, vgr.: Fallos: 195:66; 201:432; 211:46; 253:316, entre otros, donde se estableció que “la realización de las obras requeridas para el correcto cumplimiento de las funciones estatales... si bien es ciertamente lícita, no impide la responsabilidad del Estado en la medida que con aquellas obras se prive a un tercero de su propiedad o se la lesione en sus atributos esenciales”. Y agregóse en el último precedente citado que: “esta responsabilidad, que la jurisprudencia mencionada ha derivado del art. 17 de la Constitución Nacional, en razón de que la garantía de la propiedad que consagra no debe ser allanada con base en el fin de bien público de la obra, encuentra igualmente fundamento normativo en el art. 2512 del Código Civil. Este, en efecto, si bien supedita el dominio privado a los requerimientos apremiantes de la necesidad común, en presencia de riesgos inminentes, coloca la excepcional facultad de disposición que acuerda a la autoridad pública ‘bajo su responsabilidad’, que la pertinente indemnización traduce” (Fallos: 253:316, considerando 4º).

En fecha más reciente y en un contexto distinto, esa doctrina aparece reflejada en el caso registrado en Fallos: 301:403, al cual se remite el a quo como fundamento de su decisión. Las diferentes connotaciones fácticas que señala el apelante entre dicho precedente

y el *sub lite*, advirtiendo que en éste se trataría de una restricción temporaria y no definitiva, no enervan, a mi entender, la aplicabilidad de aquél ni la vigencia de la doctrina jurisprudencial antes citada. El alcance de los principios expuestos no puede verse limitado por las razones que apunta el recurrente, pues contrariamente a lo sostenido por éste, pienso que la desposesión del inmueble en las condiciones *sub examine* involucra para el propietario una lesión en los atributos esenciales de su derecho (vgr. arts. 2513 a 2517, 2522 y concs. del Código Civil), y le acuerda la posibilidad de exigir la reparación pertinente "teniendo en cuenta las modalidades propias de esta situación" (Fallos: 301:403, considerando 7º).

Por las razones expuestas, opino que corresponde confirmar la sentencia en la parte que ha sido objeto de análisis aquí y declarar improcedente el recurso con relación a los restantes agravios. Buenos Aires, 13 de abril de 1983. *Mario Justo López*.

#### FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 9 de agosto de 1983.

Vistos los autos: "Winkler, Juan León c/Gobierno de la Nación s/indemnización por daños y perjuicios (ordinario)".

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, Sala Primera Civil —que confirmó la de primera instancia y condenó al Estado Nacional a resarcir los daños y perjuicios originados al actor por la acción legislativa seguida a partir del dictado de la ley 17.605, que le impidiera hacer efectivo el lanzamiento obtenido en el juicio de reivindicación contra quienes habían instalado en su propiedad una "villa de emergencia"—, el Fiscal de Cámara interpuso recurso extraordinario, concedido a fs. 255.

2º) Que el Tribunal comparte los argumentos y conclusiones del dictamen que antecede, cuyos términos se dan por reproducidos, *brevitatis causa*.

3º) Que cabe agregar que si bien el ejercicio razonable por el Estado de sus poderes propios no puede, en principio, ser fuente de indemnización para terceros (Fallos: 258:322), el fundamento de la responsabilidad estatal dentro de estado de derecho, es la justicia y la seguridad jurídica, y la obligación de indemnizar es un lógico corolario de la garantía constitucional de la inviolabilidad de la propiedad, consagrada por los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional (doctr. de Fallos: 300:144; 302:159, sus citas y otros), principios éstos aplicables al caso en que el actor, habiéndose conducido dentro del marco del ordenamiento jurídico, a través de las acciones de reivindicación y expropiación inversa se vio perjudicado por sucesivos cambios legislativos.

Por ello y lo dictaminado por el Señor Procurador General, se confirma la sentencia en cuanto ha sido materia de recurso extraordinario. Con costas.

ADOLFO R. GABRIELLI — ABELARDO F. ROSSI —  
ELLÁS P. GUASTAVINO — CÉSAR BLACK.

---

DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA v. CUESTA y Cía; S.A.I.C.

*RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos propios. Sentencia definitiva. Concepto y generalidades.*

Si bien la sentencia que desestimó la ejecución que la D.G.I. promoviera ejerciendo la prerrogativa que le confiere el art. 38 de la ley 11.683 (t. o. 1978), no contiene un pronunciamiento definitivo sobre la pretensión de fondo de la ejecutante, la inteligencia que el fallo atribuye a dicho precepto restringe de manera sustancial la facultad que él confiere a la apelante, causando a ésta gravamen irreparable, y se proyecta en la necesaria y oportuna recaudación de la renta fiscal, lo cual denota también la existencia de interés institucional bastante como para justificar la apertura de la instancia del art. 14 de la ley 48.

*IMPUESTO: Interpretación de normas impositivas.*

La facultad que el art. 38 de la ley 11.683 acuerda a la Dirección General Impositiva consiste en la determinación e intimación del pago pro-