

**XV JORNADAS DE
COMUNICACIONES
CIENTÍFICAS DE LA
FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS UNNE**

Compilación:
Alba Esther de Bianchetti

2019
Corrientes - Argentina

XV Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de

Derecho y Ciencias Sociales y Políticas -UNNE : 2019
Corrientes -Argentina / Fernando Acevedo ... [et al.] ;
compilado por Alba Esther De Bianchetti. - 1a ed.-
Corrientes : Moglia Ediciones, 2019.
CD-ROM, EPUB

ISBN 978-987-619-345-0

1. Análisis Jurídico. I. Acevedo, Fernando. II. De Bianchetti, Alba Esther, comp.
CDD 340



ISBN Nº 978-987-619-345-0

Editado por **Moglia Ediciones**

Todos los derechos reservados - Prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier método
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en **Moglia S.R.L.**, La Rioja 755

3400 Corrientes, Argentina

mogliabros@hotmail.com

www.mogliaediciones.com

Octubre de 2019

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO BAJO LA ORBITA DEL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN

Gonzalez, Veronica I.

vero_gonzalez86@hotmail.com

Resumen

La sanción del Código Civil y Comercial de la Nación provocó cambios sustanciales en materia de responsabilidad del Estado, resultando necesario interpretar los artículos 1764, 1765 y 1766. El ex Código Civil no contenía ninguna norma que regulara el tema, salvo en lo referente a la responsabilidad del funcionario público.

Palabras claves: Derecho privado, Derecho Administrativo, Inconstitucionalidad.

Introducción

En el presente trabajo se analizará de qué manera se reguló el instituto de la “Responsabilidad del Estado” en el Código Civil y Comercial de la Nación. Antes de entrar en lo específico del tema se hará una breve evolución del instituto en nuestro país, para luego concluir con una conclusión final.

Materiales y método

Recurriendo a las fuentes “secundarias” se procedió primeramente a la búsqueda del material documental bibliográfico en diferentes bibliotecas de la provincia. Luego se continuó con los procesos de selección y fichaje. Por último, a través del enfoque cualitativo se procedió a utilizar los datos más relevantes a los fines del presente trabajo.

Resultados y discusión

En Argentina hasta 1933 no se admitía la responsabilidad del Estado en el plano del Derecho Público. La “Corte” partiendo de la “Doble Personalidad del Estado” sostuvo que como poder público era irresponsable porque actúa en virtud del principio de soberanía; como persona jurídica, es decir, en el ámbito del derecho privado el Estado solo es responsable contractualmente, pero no extracontractualmente; y se aceptaba la responsabilidad del Estado cuando la misma surgía de una ley.

Antes del año 1.900 se exigía la venia legislativa para demandar al Estado. A partir de 1933 la “Corte” admite la responsabilidad extracontractual en el ámbito del Derecho Público, en los supuestos de “culpa” al imputable (Artículos 1.109 y 1.113, en el caso “Tomás Devoto y Compañía S.A. c/Gobierno nacional s/ Daños y Perjuicios”).

A partir de 1985, en el caso “Vadell”, se admite la Responsabilidad del Estado en el supuesto de daños derivados tanto de la conducta lícita como ilícita. A partir de este fallo la mayor parte de la Doctrina aceptó que la responsabilidad extracontractual del Estado por acción u omisión se regía por el Artículo 1.112 de ex código civil.

Mientras que la responsabilidad directa y objetiva en nuestro país fue creación pretoriana, en otros países está consagrado en sus textos constitucionales .

El fundamento de la responsabilidad era la noción de falta de servicio del citado artículo 1.112. En algunos fallos se receptó la “teoría del riesgo”, siempre tomando en cuenta la relación causal a fin de determinarla.

Hoy en día la mayoría de nuestra doctrina opina que no cabe dudas de la responsabilidad del Estado ante un supuesto de daños, sea que este provenga del ámbito precontractual, contractual o extracontractual, por acción u omisión, por actividad legítima o ilegítima, derivado de la función administrativa, legislativa o judicial.

La materia de Responsabilidad del Estado por su actuación en el ámbito del Derecho Público pertenece al Derecho Administrativo. Esto no impide que se recurriera por analogía, como se ha visto, a las normas del Código Civil, aunque sujetas estas a las modificaciones del Derecho Público.

El Derecho Público y la Jurisprudencia administrativa han creado las reglas específicas que regulan la responsabilidad del Estado.

Dromi (2004) explica que se suele hablar de responsabilidad civil del Estado pero que no se trata de una responsabilidad de derecho privado y que solo podemos decir que es civil en el sentido en que se traduce en una indemnización de daños y perjuicios.

La postura que mayor adhesión ha tenido en nuestra doctrina autoral es la de Marienhoff (1996) para quien el fundamento de la responsabilidad del Estado no es otro que el “Estado de Derecho” y sus postulados, que no reconocen poderes jurídicos absolutos e ilimitados a favor del Estado. Considera este jurista que esos principios resultan de la Ley Fundamental, de las generosas expresiones de su Preámbulo y de ciertos principios capitales del derecho (“no dañar a otro”, “dar a cada uno lo suyo”, etc.) que también integran nuestro ordenamiento jurídico. Asimismo, considera que no es concebible un Estado de Derecho “irresponsable”, y que lo contrario implicaría un contrasentido. “Estado de Derecho” y “responsabilidad” son, en este orden de ideas, conceptos correlativos.”

Para Cassagne (2006) la temática de la responsabilidad del Estado es una pieza clave, un pilar en el Estado de Derecho. Es un tema que nos concierne a todos y que está conectado con el Principio general de “No Dañar a Otro” (Alterum Non Laedere) regulado en el Artículo 19 de la constitución Nacional.

Por otra parte piensa que en un sistema jurídico caracterizado por el dualismo, en el que el derecho público aparece separado del derecho privado, resulta prácticamente imposible postular la unidad del Derecho de Daños.

La tendencia unitaria conduce a calificar como causas civiles (a los efectos de la Competencia Originaria de nuestra Corte) a juicios en los que se debate la responsabilidad de las Provincias por falta de servicio y que exigen el análisis de cuestiones que pertenecen al Derecho Público Local (Provincial o Municipal). La Corte ha resuelto en estos casos que no corresponde radicar la causa en su Jurisdicción Ordinaria (“Barreto”).

Dromi (2004) enfatiza que en la Constitución Nacional se encuentran los fundamentos jurídicos de la Responsabilidad del Estado, toda vez que la actividad de algún órgano del Estado causa un perjuicio especial a un habitante de la Nación lesionando los derechos consagrados en los Artículos 14 a 20.

Si bien señala que no hay en la Constitución un artículo que establezca la responsabilidad reparatoria por el daño ocasionado, hay presupuestos fundamentales que consagran la reparación de los derechos ofendidos:

- Respeto a los derechos adquiridos y derecho de propiedad (Artículo 17);
- Igualdad ante las Cargas Públicas (Artículo 16);
- Seguridad y Garantías Individuales (Artículo 18);
- Garantía a la Libertad (Artículos 15 y 19); y,
- Demandabilidad Judicial del Estado (Artículo 116).

Para este autor en nuestro ordenamiento jurídico constitucional pueden extraerse los siguientes principios fundantes de la responsabilidad estatal: a) Sacrificio especial e igualdad ante las cargas públicas; b) Garantía del derecho de propiedad; c) Derechos adquiridos.

El Artículo 1.764 del Código Civil y Comercial determina que: “Las disposiciones del Capítulo 1 de este Título no son aplicables a la responsabilidad del Estado de manera directa ni subsidiaria.”

El Código Civil no contenía ninguna norma que regulara la responsabilidad del Estado, sino que sólo se ocupaba de la responsabilidad del funcionario público.

El artículo original redactado por la Comisión preveía el principio de responsabilidad objetiva del Estado, sin necesidad de identificar a su autor y por la falta de servicio. Sintéticamente lo que dispone es que el Estado es responsable por los daños que causa, pero que esa responsabilidad no se aplica según las normas del Código Civil y Comercial (ni directa ni subsidiariamente), sino por las del derecho administrativo.

Ahora bien, esta norma es violatoria del Artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional que prevé que la Nación dictará los códigos de fondo, entre los cuales se incluye el Código Civil. La regulación del crédito de indemnización que tienen las víctimas que son dañadas por el Estado, es materia del Código Civil, porque es derecho de fondo.

La doctrina del caso "Filcrosa", que fulminó de nulidad las regulaciones locales sobre plazos de prescripción de tributos locales, es de aplicación a este caso, pues la razón es la misma. Lo que el artículo permite es que existan infinitas reglas sobre responsabilidad del Estado. Puede haber tantas maneras de responder como municipios haya en el país (Rivera, 2014).

Por su parte, el Artículo 1.765 del Código Civil y Comercial viene a complementar con lo dispuesto por su predecesor, al disponer que: “La responsabilidad del Estado se rige por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local según corresponda.”

El Código Civil sentó la regla de que el funcionario público en ejercicio de sus funciones es responsable “por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales” (Artículo 1.112)

El código sienta el principio de que los funcionarios públicos son responsables en forma personal por ejercicio irregular de sus funciones.

Sin embargo, el principio de responsabilidad del funcionario público y del empleado que prescribe la primera parte del artículo 1.765, se esteriliza por la segunda parte, que dice que estará regida por el derecho administrativo. Por las mismas razones que las mencionadas en el artículo anterior, la norma bajo análisis es inconstitucional. Cada jurisdicción administrativa tendrá sus propias normas de responsabilidad civil, lo que es contrario a la Constitución por ser materia delegada al Congreso de la Nación (Artículo 75, inciso 12).

El Artículo 1.766 del Código Civil y Comercial determina que: “Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas se rigen por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local, según corresponda.”

Ninguna disposición del Código Civil decía que sus normas no eran aplicables a la responsabilidad del Estado.

Si alguna duda pudiera haber de la intención del Poder Ejecutivo respecto del rechazo a la aplicación del Código Civil a la responsabilidad del Estado, es este artículo.

Ahora bien, esta norma sólo menciona al Estado, pero guarda silencio respecto del funcionario y del empleado, por lo que puede concluirse entonces que la prohibición de aplicar subsidiariamente el Código Civil es sólo para la responsabilidad del Estado, pero no para la del funcionario.

Conclusión

Hasta la sanción del Código Civil y Comercial de la Nación una persona afectada podía acudir al fuero civil para reclamar un resarcimiento por ese daño cometido; sin embargo, esta nueva normativa establece que en estos supuestos se deberá dirimir ante el fuero administrativo, que no sólo es más contemplativo con los intereses del Estado, sino que la legislación no es homogénea, ya que varía según sea la provincia.

Gracias a la jurisprudencia de la Corte Suprema, hace ya 80 años que el Estado argentino es responsable por los hechos y actos ilícitos de sus agentes. Esa jurisprudencia significó, en su momento, un considerable adelanto frente a la situación general de irresponsabilidad del Estado que existía en otros países como Estados Unidos y España, los que recién más tarde corrigieron esta anomalía.

Por otra parte, sujetar la responsabilidad de los funcionarios públicos a las mismas reglas que se aplican a los particulares, como lo disponen expresamente las normas vigentes del Código Civil, constituyó un avance republicano y democrático importante, frente a los regímenes como el francés que en esa época protegían a sus funcionarios de las acciones judiciales que deseaban interponer los particulares agraviados.

No habrá un régimen único, como el que ahora existe, sino que cada Provincia podrá establecer sus propias normas, incluso en aspectos que hoy día ya son generalmente aceptados como la relación de causalidad o los factores de atribución.

Considero que no quedará otro remedio que no sea recurrir a las normas del Código Civil por analogía a fin de no incurrir en denegación de justicia.

Referencias bibliográficas

Cassagne, J. C. (2006). *Derecho Administrativo*. Lexis Nexos.

Diez, M. M. (1971). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Plus Ultra.

Dromi, R. (2004). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires.

Fiorini, B. A. (1976). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Marhienoff, M. S. (1996). *Responsabilidad del Estado por las consecuencias de su actividad omisiva en el ámbito del derecho público*. Buenos Aires: Abeledo Perrot

Filiación

Adscripta del curso de Derecho Administrativo, cátedra A de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE.