

PONENCIA ANTE LA COMISIÓN BICAMERAL DE REVISIÓN DEL PROYECTO DE UNIFICACIÓN DEL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL

Libro III – Título V – Sección 10º: Supuestos especiales de responsabilidad: Responsabilidad del Estado, artículos 1764/1766 del anteproyecto de código unificado eliminados del Proyecto remitido por el PEN.

EL CONCEPTO DE CAUSA CIVIL Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

¿Pueden legislar las Provincias en materia de responsabilidad del Estado?

Oscar A. Cuadros¹

I. A modo de introducción:

La fuerza determinativa de la forma procesal sobre la materia normativa ius administrativa, característica del sistema francés de tribunales administrativos afirmada a partir del precedente *Blanco*², ha influido notablemente en los derechos que han abrevado en ese sistema, y, con especial fervor, en el derecho administrativo argentino.

Es dable reconocer ese sesgo definitorio de la jurisdicción administrativa tanto respecto a las situaciones jurídicas subjetivas (aspecto que ha sido puesto de relieve por el profesor Mairal quien, con cita de Giannini, afirma: "... [N]o es el

¹ Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Austral y Universidad Católica de Cuyo. Las ideas vertidas en este comentario han sido expuestas por el mismo autor, con más detalle, en su libro *Responsabilidad del Estado – Fundamentos. Aplicaciones. Evolución jurisprudencial*, editado por Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 2008.

² Cfr. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, T.C. 8 févr. 1873, Rec. 1 suppl, conc. DAVID, R., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, M. LONG; P. WEIL; G. BRAIBANT. Droit Public: R. CASSIN - M. WALINE, Sirey, Paris, 6 édition, 1974, p. 3., donde se analizan los aportes del caso *Blanco* a la teoría general del derecho administrativo, entre los cuales se refiere, en primer lugar, "*Le principe de la liaison de la compétence et du fond est affirmé: aussi bien les conclusions que l'arrêt lui-même établissent un lien direct et réciproque entre l'application de règles autonomes, exorbitantes du droit privé, et la compétence de la juridiction administrative*".

*interés legítimo el que crea al juez administrativo, sino que ocurre lo contrario ...*³), cuanto al contenido de fondo comúnmente atribuido al derecho administrativo⁴; de modo tal que la conceptualización material del derecho administrativo obedece más a la delimitación de los alcances de la jurisdicción contencioso administrativa que a un criterio ciertamente objetivo o subjetivo⁵. Así, la materia “contencioso – administrativa” parece dominar los sistemas de distribución de competencias legislativas, circunstancia que en la República Argentina se ve agravada por la singular presencia de un ámbito normativo legislado por el Congreso Federal y aplicado, según el sujeto en juicio, por los jueces provinciales y federales, al cual se denomina “derecho común”⁶.

³ Héctor A. MAIRAL, “Los meros pronunciamientos administrativos”, AA.VV. *Derecho administrativo –en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff-*, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1998, ps. 651/661.

⁴ Cfr. Pablo E. PERRINO, E.D. 178-984, citado en la exposición de motivos del proyecto de código contencioso administrativo federal, de la cual se extrae la siguiente nota, “*el núcleo central de todo ordenamiento procesal administrativo lo constituye la materia contencioso-administrativa porque ésta es el elemento que informa la jurisdicción administrativa*”.

⁵ Confróntese, a modo ilustrativo, el proyecto de código contencioso administrativo federal del año 1999, elaborado por el profesor Julio R. Comadira, artículos 1° a 4°. En realidad, bajo el rótulo del derecho administrativo se agrupan una serie de cuestiones referidas en algunos casos al sujeto que las realiza (Estado) y en otros a la circunstancia de que el hecho, acto u omisión de que se trata sólo puede ser materialmente obrado u omitido por el Estado. Entonces, esas dos miradas que reposan alternativamente en el sujeto o en su acción resultan configurativas de un criterio mixto (objetivo-subjetivo) que actúa como principio de definición. En el mismo sentido, puede confrontarse el artículo de Juan Octavio GAUNA “Responsabilidad del Estado. Su jurisdicción”, autor que refiere como regla de oro para dirimir las controversias de competencia en la materia a la consideración de *la norma de preponderante aplicación para dirimir la controversia planteada*, con cita de Fallos 164:140, AA.VV., *Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público*, Editorial Ciencias de la Administración, 2001, ps. 420/421.

⁶ La asociación conceptual entre las nociones de “derecho civil”, “derecho común” y “derecho privado” es fuente de confusión en la labor de determinación de la distribución de competencias legislativas en la República Argentina. A sabiendas de las prestigiosas opiniones en contrario (v. gr. Alejandro Vergara Blanco, *El derecho administrativo como sistema autónomo –El mito del código civil como derecho común-*, Abeledo Perrot, Santiago de Chile, 2010), es dable estimar que la visualización de la legislación a la cual, dentro de un sistema jurídico, se califica como civil como *derecho privado*, importa un reduccionismo. A poco que se aprecie, v. gr., el sistema jurídico argentino, podrá verse que el llamado código civil constituye la fuente de determinación del modo en que las personas son jurídicamente definidas, estableciéndose las diversas vías de relación jurídica que les permiten precisar las obligaciones que nacen de su estado, de la ley, de los contratos y de los delitos, como así también el modo en el cual se dispone de su propiedad *mortis causa*. Este amplio espectro normativo de vinculación entre las personas y las cosas es, huelga decirlo, mucho más que la reductiva noción empleada a efectos de definir el “derecho privado”. Las relaciones jurídicas que se trazan en el ámbito de la sociedad civil y del mercado resultan inclusivas del Estado persona jurídica, de allí la imposibilidad virtual de operar según un paradigma de suyo muy acotado. Brindan testimonio de la circunstancia antes apuntada el anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación del año 2012 y la señera obra del profesor Ricardo Lorenzetti *Las normas fundamentales de derecho privado*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, Buenos Aires, 1995.

La premisa antes formulada se ve ratificada al constatar las dificultades que surgen cuando se intenta definir el ámbito de la responsabilidad estatal regido por el derecho administrativo a partir de una noción objetiva de daño causado por el Estado en ejercicio de actividades públicas, a fin de justificar la inaplicación en esos casos de las normas civiles que regulan la responsabilidad por daños; pues es en esa imposibilidad fáctica de discernir con claridad entre *daños ocasionados por una administración pública en ejercicio de sus prerrogativas y daños causados cuando ésta actúa como cualquier otra persona jurídica*⁷ donde se advierte la influencia de la conceptualización del campo procesal administrativo sobre la materia administrativa, aun en los sistemas judicialistas.

De este modo, parafraseando la cita de Giannini podría afirmarse que *no es la responsabilidad pública estatal la que demanda la existencia de un juez con competencia en asuntos administrativos, si no que ocurre al revés;*

Esa influencia heredada de lo procesal sobre lo material es la que, aplicada con corsé al sistema judicialista argentino, ha permitido a la doctrina y la jurisprudencia dominante justificar los viejos dogmas del caso *Blanco*, manteniendo aun hoy que la responsabilidad del Estado no está regida por el derecho civil cuando éste actúa en función administrativa, hecho que, a final de cuentas, termina negando su carácter general y absoluto pues niega que el Estado pueda, al menos en principio, responder como cualquier otra persona jurídica, sometiéndose su accionar dañoso a un grupo normativo heterogéneo e impreciso que tiñe de sombras las soluciones casuísticas que de él derivan⁸.

⁷ Cfr. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, “La jurisdicción contencioso-administrativa (extensión y límites)”, AA.VV., *El contencioso administrativo y la responsabilidad del Estado*, A.A.D.A., Abeledo-Perrot, Bs. As., 1988, p. 39. De hecho, más que difícil, procurar tal distinción resulta poco útil.

⁸ Juan F. LINARES, “Lo contencioso administrativo en la Justicia Nacional Federal”, L.L. t. 94. ps. 919/926. El sistema argentino, aunque no carente de originalidad, constituye una derivación casi evidente de las premisas anteriores, pues el reparto de competencias dentro del poder judicial federal entre el fuero civil y el contencioso administrativo reserva el proceso administrativo para aquellos casos en que la responsabilidad del Estado resulta del pretendido ejercicio de *función administrativa* (v. gr. de actos administrativos ilícitos en situaciones en que la pretensión reparatoria haya sido deducida conjuntamente con la pretensión anulatoria), casos en los cuales el estatuto civil resulta de aplicación excluida (nótese que el esquema no responde con exactitud a la distribución de competencias según la categorización entre faltas personales y faltas de servicio, pues hay conflictos de raíz prestacional –v. gr. daños causados con cosas del dominio público- en las cuales entienden los jueces con competencia civil). Sin embargo, en aquellos casos en que los daños resulten de situaciones en las cuales para requerir su reparación sea necesario intentar una acción ordinaria que tramite por medio del proceso civil, la competencia será de los jueces civiles y el marco normativo de aplicación será el código civil (v. gr. cobro de pesos, desalojos, acciones posesorias y petitorias, daños y perjuicios, cumplimiento de contrato, etc.). Además, el sistema se integra con dos mecanismos o vías procedimentales paralelas de agotamiento de la instancia administrativa previa (aunque sólo parcialmente concordantes con el reparto de competencias antes referido), la *vía impugnatoria*, frente a actos administrativos cuya nulidad se pretende y de los cuales resultan daños (téngase presente que en la materia las acciones de nulidad y daños y perjuicios son interdependientes de acuerdo a lo resuelto por la C.S.J.N. en el precedente de Fallos 319:1476 (1996), “Alcántara Díaz Colodrero, Pedro

II. El derecho civil y su pertinencia en la regulación normativa de la responsabilidad del Estado:

A tenor de la *teoría de la pertinencia normativa*, la *responsabilidad extracontractual del Estado* está regida, en el sistema jurídico argentino, por las *normas civiles que reglan el daño resarcible y su atribución indirecta y objetiva a las personas jurídicas; régimen que resulta de aplicación a la referida persona jurídica pública en atención a la unidad conceptual del principio constitucional que ordena reparar los daños causados a terceros, a su adecuada reglamentación por parte de las normas civiles y al carácter privado –individual o corporativo– de las eventuales víctimas*. En los términos de la tesis propuesta, las normas que rigen la restitución por daños, cualquiera sea su situación normativa dentro del sistema jurídico del que se trate, resultan de aplicación a los daños causados por la persona jurídica Estado⁹.

Así, en primer lugar, la pertinencia aplicativa de las normas civiles a la cuestión de la responsabilidad extracontractual del Estado resulta de su condición de *“construcción jurídica basada en la justicia”*, tal como fueran denotadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente *“Los Lagos”*¹⁰; afirmación que, si bien en el caso reseñado guardó particular vinculación con las reglas relativas a la nulidad de los actos jurídicos, ha sido enfáticamente ratificada en los precedentes *“Gunther”*¹¹ y *“Aquino”*¹², fallo este último en cuyo considerando 3° el Alto Tribunal ha reiterado: *“Que el artículo 19 de la Constitución Nacional establece el principio general que prohíbe a los hombres perjudicar los derechos de un tercero: alterum non laedere, que se encuentra entrañablemente vinculado a la idea de reparación. A ello se yuxtapone, que la responsabilidad que fijan los artículos 1109 y 1113 del Código Civil sólo consagra el citado principio general, de manera que la reglamentación que hace dicho código en cuanto a las personas y las responsabilidades consecuentes no las arraiga con carácter exclusivo y excluyente en*

c. Banco de la Nación Argentina”, en especial considerandos 5 y 6.⁸), y la *vía reclamatoria* en todos los casos restantes.

⁹ Resulta de interés apreciar la solución que propone la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de los Estados Unidos Mexicanos, del año 2004. Esta norma, que constituye una ley especial que regula esta materia, dispone en su artículo 9° una remisión subsidiaria al Código Civil.

¹⁰ “Sociedad Anónima Ganadera Los Lagos contra la Nación sobre nulidad de decreto” (1941), Fallos 190:142.

¹¹ Gunther c/ Estado Nacional” (1986), Fallos 308:1118, 1144, considerando 14; cfr. también Fallos 308:1109.

¹² A. 2652.XXXVIII (2004).

el derecho privado, sino que expresa un principio general que regula cualquier disciplina jurídica” (la cursiva ha sido agregada)¹³.

Dentro del contexto discursivo señalado, constituye un dato fáctico que la legislación civil resulta de aplicación a las personas jurídicas y a los daños cometidos por sus directores, administradores, dependientes o con las cosas de su propiedad –argumento artículos 42, 43 y 1113 del código civil-; y que, al mismo tiempo, no median razones, al menos desde el enfoque asumido en materia de fundamento, integración e interpretación del sistema jurídico, que justifiquen la exclusión de la persona jurídica Estado de tales reglas. Por lo tanto, las normas que rigen la responsabilidad de las personas jurídicas son las que propiamente regulan, de modo directo, la responsabilidad del Estado.

La sentencia relativa a la aplicación *directa* (no analógica, no subsidiaria, no supletoria) de las normas civiles a la responsabilidad aquiliana del Estado importa afirmar que esas reglas rigen tales situaciones *en razón de pertinencia* y no ante la ausencia de normas de derecho público relativas al problema, solución *a priori* debatida por parte de la doctrina civil que pregona la unidad del derecho de daños¹⁴. La solución que fuera propuesta por la comisión redactora del anteproyecto de código unificado (artículos 1763/1766) de las obligaciones civiles y comerciales resultó, en líneas generales, conteste con las ideas antes vertidas; no obstante, el

¹³ En sentido contrario, expone Julio COMADIRA “*No procede acudir al derecho privado cuando el Estado ocasiona un daño actuando lícitamente; es cierto que, como ha dicho la Corte Suprema, las disposiciones del Código Civil son aplicables en el Derecho Administrativo con las discriminaciones que impone la sustancia de este último; pero no es menos cierto que esa indagación analógica es innecesaria cuando la propia Ley administrativa regula la materia*”, con cita del precedente de la C.S.J.N. “S.A. Organización Coordinadora Argentina c/ Secretaría de Inteligencia de Estado”, considerando 5º, E.D. serie especial de Derecho Administrativo, 13/03/98; “La responsabilidad del Estado por su actividad lícita o legítima, su necesario encuadre en el Derecho Público”, AA.VV., *La responsabilidad del Estado*, cit., p. 563.

¹⁴ Cfr. MOSSET ITURRASPE, “Visión jusprivatista de la Responsabilidad del Estado”, Revista de Derecho de Daños, N° 9, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2000, p. 9, segundo párrafo, al momento en que remite a BELLUSCIO (Director) y ZANNONI (Coordinador), *Código Civil y leyes complementarias, comentado, anotado y concordado*, cit., comentario al artículo 43, a cargo de Jorge E. LAVALLE COBO, t. 1, p. 228, en donde se pone de manifiesto que “... *aun en aquellos casos en que la responsabilidad del Estado debe regirse por el derecho público, resulta aplicable la ley civil a título de analogía, por no existir normas específicas de derecho administrativo que lo resuelvan*” (resaltado agregado). En igual sentido, véase el voto de la Dra. KEMMELMAJER en el caso “Torres, Francisco c. Provincia de Mendoza”, SC Mendoza (1989), L.L. t. 1989-C, p. 511, con nota del profesor Juan C. CASSAGNE, “La responsabilidad del Estado por omisión”, en particular p. 515, en el cual la jurista expresa “*Por mi parte, estoy convencida que existe un derecho de daños, presidido por principios comunes al derecho público y privado: ello no implica negar que la responsabilidad del Estado reconoce algunas reglas específicas. En otros términos, propicio la unidad en la teoría del responder que es la consecuencia lógica de la unidad del ordenamiento jurídico*”. Como puede apreciarse, una de las diferencias centrales entre estas teorías y la tesis de la pertinencia normativa radica en que a tenor de ésta última, la división derecho público – derecho privado es débil, al modo anglosajón, cimentándose en un propósito preponderantemente didáctico.

poder ejecutivo suprimió del articulado las referencias a la responsabilidad del Estado.

III. El concepto de causa civil:

Corolario de la tesis defendida es que la responsabilidad extracontractual del Estado está regida por el derecho común y no por el derecho local, con las consecuentes implicancias respecto de la limitación de las potestades normativas provinciales en tal materia.

Con particular referencia a los casos de competencia originaria de la C.S.J.N. en razón de distinta vecindad, siendo una provincia parte en el asunto, la definición de causa “civil” a los efectos de la habilitación de la instancia, involucra, al menos *a priori*, toda cuestión en que se pretenda el resarcimiento de los perjuicios causados con fundamento en las reglas civiles¹⁵.

No obstante, desde el precedente “Barreto, Alberto D. y otra c/ Provincia de Bs. As. y otro s/ daños y perjuicios”¹⁶, el Tribunal Címero ha modificado su doctrina sobre el punto (expuesta, entre otros precedentes, en el esclarecedor dictamen de la procuradora fiscal en la causa “Cid, Patricia G. y otros v. Provincia de Bs. As. y otros”¹⁷), estableciendo que, en adelante, se impone “... *entender por causa civil –a los efectos de determinar la competencia originaria de este tribunal por razón de la distinta vecindad o de extranjería- a aquellos litigios regidos exclusivamente por normas y principios de derecho privado, tanto en lo que concierne a la relación jurídica de que se trata, como en el examen sobre la concurrencia de cada uno de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial ventilada y, en su caso, en la determinación y valuación del daño resarcible. De igual modo al que esta Corte declina su competencia originaria para conocer de aquellos asuntos, cuando es parte una provincia, en que pese a estar en tela de juicio de modo predominante una cuestión federal la decisión del caso también impone el tratamiento de puntos del derecho público local, tampoco tomará intervención en esta sede cuando el examen de un caso que se califica como de responsabilidad civil de un Estado provincial se*

¹⁵ Cfr. art. 1° ley N° 48. En opinión de GAMBIER y PERRINO, cit., p. 40, si en la demanda se persigue la invalidez de actos administrativos o legislativos provinciales, aun cuando se invoquen normas de derecho común, la competencia originaria de la C.S.J.N. queda excluida. Véase también la opinión de BIDART CAMPOS acerca de la inconstitucionalidad del requisito de *causa civil –establecido en el decreto N° 1285/58 y la jurisprudencia-* a fin de tener por habilitada la instancia originaria de intervención del Tribunal Címero en mérito a entender que los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional excluyen la posibilidad de determinar tal competencia en consideración a la materia, opinión glosada por Juan O. GAUNA en su citado artículo “Responsabilidad del Estado. Su jurisdicción”, p. 429.

¹⁶ Corte Suprema de Justicia de la Nación, 21 de marzo de 2006, en especial considerando 14.

¹⁷ Sentencia del 10 de octubre de 2000, Fallos, 323:2944.

atribuya a la falta de servicio o remita al examen de materias no regladas por disposiciones dictadas por el Congreso de la Nación sino por las autoridades locales de gobierno, en ejercicio de una atribución no delegada a la Nación. Este concepto excluye, por lo tanto, todos aquellos casos en que... quiera hacerse responsable patrimonialmente a una provincia por los daños y perjuicios que crean sufrir los ciudadanos de otro Estado local, o un extranjero, por la actuación o por la omisión de los órganos estatales en el ejercicio de sus funciones administrativas, legislativas o judiciales”¹⁸.

Es dable inferir de lo expuesto que, al menos en principio, la Corte Suprema en su actual composición, ha cedido a la calificación de la responsabilidad estatal conforme a parámetros normativos de derecho público, de acuerdo con la teoría de la falta de servicio, y a independizar su régimen normativo de su fuente de contención, es decir, del código civil, tratando a tales cuestiones como materias de derecho público local¹⁹; regla en razón de la cual la competencia respecto de estos pleitos es atribuida a los tribunales de la provincia demandada²⁰.

¹⁸ Señala la Corte en la parte final del *dictum*, previo al resolver, que *“La interpretación que postula este pronunciamiento se exhibe en las actuales circunstancias como valiosa en grado sumo, pues a la par que armoniza y concilia los legítimos intereses de los particulares a ser juzgados con imparcialidad con el debido respeto a las autonomías provinciales, tiene esencialmente en miras –sin prescindir de la competencia examinada- profundizar los instrumentos apropiados para mejorar el funcionamiento de esta Corte, concentrando sus decisiones de modo preferente en el responsable ejercicio de su jurisdicción constitucional más eminente y de mayor trascendencia institucional”*.

¹⁹ Confróntese al respecto el elogioso comentario al fallo “Barreto” de Alejandro PÉREZ HUALDE y Ernesto N. BUSTELO, “Barreto”: La responsabilidad del Estado dentro de sus cauces constitucionales”, Suplemento La Ley, Administrativo, 6 de septiembre de 2006, p. 1.

²⁰ De hecho, en el caso “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, causa M.1569.XL, Originario, considerando 16, la Corte expresamente refiere a la materia como de *derecho público provincial*, discerniendo la competencia federal –no originaria- cuando la demanda es entablada contra el Estado Federal, dado el privilegio constitucionalmente acordado al Estado Federal a tal fin (con cita del artículo 116 de la Constitución el artículo 2, incisos 6° y 12° de la ley 48, y el artículo 111, inc. 5° de la ley 1893) y sin perjuicio de que existan, como en el caso de marras, pluralidad de demandados; y la competencia de los tribunales provinciales, conforme las normas procesales de aplicación en cada caso, cuando la demanda es incoada contra una provincia (con cita de los artículos 121, 122 y 124 de la Constitución Nacional y del precedente de fallos 318:992). Agrega la Corte al respecto que *“La duplicidad de actuaciones a que dará lugar el retorno a este criterio tradicional del tribunal o la posibilidad de que tratándose de varios juicios se dicten resoluciones contradictorias, ha sido sabiamente anticipado considerado y definido por esta Corte en el citado precedente de Fallos 189:121, al subrayar que esas circunstancias no son causa bastante para alterar las reglas de jurisdicción dado que ese inconveniente deriva de régimen institucional adoptado por la misma Constitución, que hace posible esa diversidad de pronunciamiento. No hay dudas, pues, de que la indiscutida raigambre constitucional de la competencia originaria y exclusiva de esta Corte impide ampliar su rígido contenido con fundamento en reglas funcionales de orden procedimental, que, inclusive, ceden en ciertos supuestos por voluntad del propio legislador (art. 188, incs. 1° a 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación)”*.

Es claro que la hermenéutica propuesta por el Alto Tribunal en el precedente “Barreto” avala una ampliación de las competencias normativas provinciales en la materia, en sentido definidamente contrario a la tesis que sostiene la pertinencia aplicativa de la legislación civil a la responsabilidad del Estado –favorable al criterio de unidad de legislación común expuesto en el artículo 75, inciso 12 de la Constitución Nacional-, de acuerdo a la cual la afirmación relativa a la limitación de las competencias normativas locales en materia de responsabilidad aquiliana estatal no impediría que las provincias dictaran normas –constitucionales o procesales- relativas a la materia, que de algún modo contribuyeran a la especificación de los *estándares básicos de reparación prescritos en el Código Civil*, perfilando razonablemente los criterios relativos al alcance de la reparación, el momento de la producción del daño o ciertas particularidades de la relación causal –criterio del estándar mínimo-²¹.

El esquema normativo propuesto por la teoría de la pertinencia normativa parecería ser, además, un sistema tutelar adecuado al principio de igualdad de estándares legislativos protectorios de los derechos humanos, contenido en los artículos 24 y 28.3 del Pacto de San José de Costa Rica²².

²¹ Esta afirmación no intenta ser sólo un juicio *de lege ferenda* sino un parámetro para la resolución de hipotéticos conflictos normativos que puedan surgir entre la legislación local y el código civil –cuestiones constitucionales complejas indirectas-. Es claro que no es posible omitir el dato fáctico de la existencia de normas locales referidas a la materia, tales como las aludidas por BUSTELO en su citado trabajo sobre la Responsabilidad del Estado por sus faltas de servicio, entre las cuales menciona a los artículos 14 de la Constitución de Córdoba; artículo 5 de la Constitución de Salta; 43 de la Constitución de San Juan. En particular, respecto a daños causados por errores judiciales, el autor cita los artículos 13, inc. 10 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires; 24 de la Constitución del Chaco; 60 de la Constitución del Chubut; 12 de la Constitución de La Pampa; 29 de la Constitución de la provincia de Santa Cruz; 40 de la Constitución de la provincia de Tierra del Fuego; y 534 del código procesal penal de la Provincia de Mendoza.

²² Hecho que impacta, decisivamente, en el problema del reparto constitucional de competencias entre la Nación y las provincias, a tenor del cual el derecho administrativo ha sido tradicionalmente calificado como un derecho local; cfr. Jorge L. SALOMONI, “Impacto de los Tratados de Derechos Humanos sobre el Derecho Administrativo Argentino”, AA.VV., Ordenamientos Internacionales y Ordenamientos Administrativos Nacionales -jerarquía, impacto y derechos-, Ad-Hoc, Bs. As., 2006, p. 21. Por otra parte, de acuerdo al *iter* argumental seguido en esta obra, las provincias no podrían reglar la cuestión relativa a la responsabilidad civil de sus funcionarios y empleados –regida en principio por el art. 1112 del Código Civil-, ni estarían facultadas, por la misma razón, para determinar procesalmente quien ostenta legitimación pasiva en caso de demandas por responsabilidad aquiliana –funcionarios y Estado, o bien, sólo funcionarios o sólo Estado, cuestión discernida *a priori* por el Código Civil-; pues aunque el derecho procesal constituya un poder no delegado al Estado Federal –en los términos del artículo 121 de la C.N. -, según ha afirmado la Corte en el precedente “Sandoval” (1997), Fallos 320:1344, habiéndolo ratificado en el caso “Filcrosa”, las relaciones entre acreedor y deudor son de competencia regulatoria federal (2003/09/30, Municipalidad de Avellaneda s/inc. vería. Crédito en: Filcrosa S.A. s/quiebra; L.L. 03/06/04, p. 2). Opiniones divergentes han sido expuestas por Javier URRUTIGOITY, “El carácter local del derecho administrativo argentino”, Revista Documentación Administrativa, 267/268, septiembre 2003 – abril 2004, *El derecho administrativo en Argentina, situación y tendencias actuales (I)*, p. 151 y ss; y por, Pablo A. GUTIÉRREZ

IV. Revisitando el concepto de “causa civil”

Lo resuelto en Barreto ha sido extendido a una pluralidad de situaciones en las cuales la responsabilidad estatal presentó diversas formas²³. En tales precedentes, el tribunal Cimero ha insistido en que la competencia originaria del cuerpo está reservada, cuando se invoca la existencia de una causa civil en casos que involucran distinta vecindad o extranjería, a los “... *litigios regidos exclusivamente por normas y principios de derecho privado, tanto en lo que concierne a la relación jurídica de que se trata como en el examen sobre la concurrencia de cada uno de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial ventilada y, en su caso, en la determinación y valuación del daño resarcible*”.

Esta solución ha sido extendida a aquellos casos en que se debaten responsabilidades de origen contractual, mediando la antes referida condición de diversa vecindad²⁴.

Sin embargo, desde el *plafond* interpretativo propuesto por la Corte, resulta harto difícil aceptar la calificación de problemas locales inherentes al poder de policía con la que los magistrados opinantes connotan a las cuestiones debatidas en los autos citados (al menos en los casos relativos a responsabilidad aquiliana), pues dificultoso en grado sumo es asumir que casos que remiten completamente a la aplicación de normas contenidas en el código civil –mediando distinta vecindad de los actores y siendo una provincia parte en el asunto- no cumplen los estándares que el propio Tribunal esgrime a los efectos de abrir su competencia originaria.

En ese contexto, la solución propuesta por el Alto Tribunal en la causa “Entre Ríos, Provincia de c/ Amado, Héctor y otra s/ daños y perjuicios”, en la cual el rechazo del caso a estudio en instancia originaria devino de la mera probabilidad de que los demandados pudieran reconvenir –considerando 8º-, denota con cierta

COLANTUONO, “La responsabilidad del Estado desde la perspectiva del derecho público provincial”, RAP, Bs. As., 2005, p. 359.

²³ V. gr. “Contreras Carlos W. c/ Buenos Aires, Prov. de s/ daños y perjuicios”, sentencia del 18 de abril de 2006 –causa C.4500.XLI-, “Zulema Galfetti de Chalbaud e Hijos Sociedad de Hecho c/ Santa Fe, Provincia de s/ daños y perjuicios”, sentencia del 9 de mayo de 2006, y “Aguilar Patricia Marcela c/ Rey y otra (Provincia de Buenos Aires), sentencia del 30 de mayo de 2006 –causa A.820.XXXIX-. En el caso “Aguilar” se citan como fundamentos normativos del reclamo de la actora los artículos 1112, 2340, inc. 7º y 1113 del código civil, razón por la cual el Alto Tribunal se ve compelido a subsumir todas las cuestiones relativas a la responsabilidad del Estado bajo la calificación del poder de policía. En igual sentido confróntese C.S.J.N. L. 171. XLI. “Ledesma, Luis c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ daños y perjuicios”. del 11 de julio de 2006.

²⁴ Cfr. CSJN “Intense Life S.A. c/ Tierra del Fuego, provincia de (secretaría de Salud Pública) s/ cobro de suma de dinero”, causa I.423.XLI; “Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires – Hospital Italiano- c/ Chubut, provincia del s/ incumplimiento de prestación de obra social”, causa S.20.XLII, originario.

claridad las dificultades hermenéuticas implicadas en el nuevo estándar definitorio de la *causa civil*.

Por otra parte, estas soluciones no resultan consistentes con las propuestas por el Alto Tribunal a fin de justificar la regulación de fondo en materia de plazos de prescripción, bajo el argumento de que las relaciones entre acreedor y deudor están regidas, en el sistema jurídico argentino, por el Código Civil²⁵.

Pareciera, entonces, que las decisiones examinadas sólo encuentran justificación en la intención del Tribunal de circunscribir el ámbito de las cuestiones sometidas a su jurisdicción originaria, propósito que, si bien resulta loable en vista a la emprendida reconstrucción de la Corte Suprema como Tribunal de Garantías Constitucionales, sacrifica la claridad de la condición jurídica de las normas en juego, ensombreciendo el panorama interpretativo en la materia.

Cabe preguntarse, por fin, si no hubiera resultado más económico instar una reforma legislativa que, sin introducir recalificaciones normativas de tinte substantivo, hubiera conducido al mismo resultado práctico.

V. A modo de conclusión: Las paradojas del concepto de causa civil

Sin perjuicio de los comentarios laudatorios que desde la doctrina administrativa ha recibido la redefinición de causa civil propuesta por el Tribunal Cimero, es útil interrogarse acerca de los alcances substantivos de la nueva tesis.

Ello es así por cuanto la pretendida subsunción del problema de la responsabilidad estatal en el marco del derecho público local, administrativo en la especie, objeto del reconocimiento, trasunta, en algunas jurisdicciones provinciales (v. gr. la Provincia de Mendoza), un intento vano, pues la atribución de competencia para resolver tal tipo de pleitos (accidentes de tránsito) es adjudicada, paradójicamente, a los tribunales civiles.

Esta situación, que pone al descubierto la independencia de las soluciones normativas respecto de la calificación nominal de los problemas, suscita la presente reflexión, pues bien cabe que aceptemos que el federalismo no es puesto en juego cuando se afirma el principio de aplicación del derecho común al derecho de daños, cualquiera sea la condición del dañador. Legislada por las provincias o por la Nación, la responsabilidad por daños siempre versará sobre la restitución debida a alguien como consecuencia de un perjuicio que este sujeto ha sufrido, sin que esta atribución de competencia legislativa tenga aptitud para modificar la condición jurídica de tal responsabilidad. En otras palabras: la responsabilidad por daños no

²⁵ Confróntese al respecto los precedentes “Filcrosa” y “Sandovall” en relación con plazos de prescripción y el precedente “Las Mañanitas c/ Provincia del Neuquén”, en relación con la regulación civil de la sirga.

tornará “de derecho público” porque las normas de aplicación hayan sido dictadas por las provincias, como tampoco es “de derecho privado” por estar legislativamente atribuida al Congreso de la Nación. En tal sentido, el código civil argentino sólo recepta las normas que han regido la cuestión desde hace más de dos mil años, alcurnia que le ha sido legada por el trabajo eficiente del pretor, caso a caso; por las compilación justineana del siglo VI, por las glosas de los siglos XI y XII, por el racionalismo cartesiano del Código Napoleón y por el mismo espíritu de Dalmacio Vélez Sarsfield.

Por último, ¿basta suprimir la mención a la responsabilidad del Estado en el Proyecto de Código Unificado para admitir que su regulación debe realizarse localmente y por medio de una ley especial en el caso del Estado Federal? Es dable estimar que no pues en los términos del mismo Proyecto el Estado es una persona jurídica, sujeto de derecho que, en tal condición, resulta jurídicamente responsable en los términos de la misma legislación.