

EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO EN EL PROYECTO DE CÓDIGO UNIFICADO ES ANTIJURÍDICO E INCONSTITUCIONAL

por **RODOLFO ANÍBAL PANZA**

El régimen de responsabilidad civil del Estado en el Proyecto Unificado de Código Civil y Comercial se encuentra tratado en el Libro III “Derechos Personales”, Título V “De otras fuentes de las Obligaciones”, Capítulo 1 “Responsabilidad Civil”, Sección 10ª “Supuestos de Responsabilidades Especiales”.

Se tratan de los artículos 1764, 1765 y 1766 que en la redacción original del Anteproyecto presentado por la Comisión Redactora establecían otro régimen del que no vale la pena hacer referencia alguna aquí ya que esos textos originales fueron sustituidos en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional por los que a continuación se exponen.

El art. 1764 dice: “**Inaplicabilidad de normas.** *Las disposiciones de este Título no son aplicables a la responsabilidad del Estado, ni de manera directa, ni subsidiaria*”.

El art. 1765 dice: “**Responsabilidad del Estado.** *La responsabilidad del Estado se rige por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local según corresponda*”.

El art. 1766 dice: “**Responsabilidad del funcionario y del empleado público.** *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 le están impuestas, se rige por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local según corresponda*”.

Este régimen importa un viraje copernicano de toda la más tradicional y uniforme Doctrina en la Teoría de la Responsabilidad Civil, por supuesto aplicada

sin excepciones con el Código Civil actual que lleva casi un siglo y medio de vigencia.

Según este régimen actual cuando el Estado, que es persona de Derecho Público por antonomasia, por su conducta activa u omisiva, incurre en situaciones donde se configuran los supuestos clásicos de la responsabilidad civil (daño, infracción de un deber jurídico y adecuada relación de causalidad e imputabilidad), queda sometido a las normas del Derecho Privado y concretamente a los efectos de la Teoría de la Responsabilidad Civil. Eso en cuanto al derecho de fondo. Con las consecuentes derivaciones en el ámbito formal. O sea que como actor dañoso principal o subsidiario, puede y debe ser demandado ante los Tribunales del Fuero Civil.

Sostengo que este régimen consagrado en el Proyecto, en el presente caso, es antijurídico, porque resulta contrario a los principios sistemáticos de la Ciencia Jurídica que una situación o fenómeno dañoso deba ser juzgado conforme el Derecho Civil (que es un Derecho Privado) o conforme el Derecho Administrativo (que es un Derecho Público, que regula el funcionamiento del Órgano Público en su función específica y las relaciones de ese Órgano con terceros en ejercicio de esa función) según la índole subjetiva del productor de ese daño.

Con esta dicotomía se puede generar el escándalo jurídico de que un mismo hecho dañoso genere responsabilidad en un caso y no la genere en otro, lo que resulta inaceptable en un sistema jurídico basado en la Justicia Distributiva.

¿Cómo van a conciliarse los conflictos de responsabilidad civil –en donde la premisa básica arranca de la igualdad de las partes ante la ley- con algunos principios estructurales del Derecho Administrativo, como por ejemplo el que establece prerrogativas a favor del Estado? ¿Será aplicable a los conflictos de responsabilidad civil la llamada “Doctrina de la Emergencia” que viene siendo

empleada hasta el exceso en el Derecho Administrativo? Éstos, entre otros, son los interrogantes existenciales que habrán de producirse por este reenvío liso y llano del art. 1765 del Proyecto.

En nuestra Provincia de Misiones, para cuya comunicación con las zonas centrales del País la circulación es casi exclusivamente por vía terrestre, se producen cotidianamente gran cantidad de accidentes ocasionados por el mal estado de las rutas y caminos, en donde se puede configurar un supuesto de responsabilidad civil de una persona del derecho privado (por ejemplo, los concesionarios de peajes) y una responsabilidad civil subsidiaria del Estado. Generándose concretamente esta situación dual en cuanto al Derecho aplicable, que resulta contraria a un sistema jurídico racional y lógico y que provocará tremendas dificultades.

Y este enigma se potencia si enfocamos el ámbito jurídico formal, sobre todo si tenemos en cuenta la generalidad del texto, que remite al “derecho administrativo nacional o local según corresponda”. ¿No sería posible la interpretación judicial de este texto que determine la aplicación en estos conflictos del **Derecho Procesal Administrativo**?

La hipótesis no se presenta descabellada si recordamos algún Fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en la causa “Proconsumer c/ Compañía de Teléfonos del Interior S.A.” de Mayo del 2008) en donde, en un conflicto entre una asociación de consumidores y una empresa privada de telefonía móvil alegándose la Ley de Defensa del Consumidor se consideró competente a la Justicia Federal en lo Contencioso Administrativo por tratarse de una “cuestión de tarifas”.

Este supuesto de conflictos sobre responsabilidad civil, donde el Estado sea objeto de reclamo, ya sea como responsable directo o subsidiario y deba aplicarse el Derecho Procesal Administrativo tendría efectos terribles, especialmente si se

tiene en cuenta que la llamada jurisdicción contencioso administrativa exige el agotamiento de la vía administrativa previa.

En nuestra Provincia de Misiones la jurisdicción contencioso administrativa es ejercida de manera excluyente por el Superior Tribunal de Justicia, donde el trámite de las causas de esta índole exhibe una morosidad sin límites.

Si esto fuese así, tanto en un supuesto como en otro (aplicación del derecho de fondo únicamente o inclusión del derecho procesal administrativo) para quienes operamos la herramienta jurídica el efecto inexorable para las víctimas del daño resarcible será el desaliento y abandono de los reclamos contra el Estado con la consecuencia directa de la liberación de éste de los riesgos de responsabilidad civil por su accionar. Lo que no sé si es un objeto perseguido o no previsto.

Si trasladamos esta situación al test de constitucionalidad el resultado adverso emerge rotundo. En nuestro Estado de Derecho existe una Garantía que es pilar fundamental de convivencia de la Sociedad Civil, y se encuentra consagrada en el art. 16 de la Constitución Nacional: **todas las personas físicas o jurídicas** (del carácter que sean) **son iguales ante la Ley y no son admisibles las prerrogativas ni fueros personales.**

Sin ahondar en un examen constitucional de la situación, a la luz de esta Garantía, y tanto en el supuesto de aplicación del derecho administrativo de fondo únicamente, como en el de la vigencia agregada del derecho procesal administrativo **resulta perfectamente previsible que se produzcan declaraciones judiciales de inconstitucionalidad de estos tres artículos del Proyecto**, ya sea que se considere violentada la Igualdad, como que se considere consagrado un fuero personal y privilegiado.

La eventual declaración de inconstitucionalidad de estas normas dejará producida una laguna, la que deberá ser subsanada por interpretaciones judiciales, en una materia en la que la Ley debería ser inatacable y precisa.

Un cuerpo legal destinado a ser la piedra angular al Régimen Jurídico Argentino, con vocación de vigencia por lo menos similar a la del Código Civil vigente no debería dejar flancos ni posibilidades de eventuales declaraciones de inconstitucionalidad que amputen a cualquiera de sus normas.