

Senado de la Nación  
Secretaría Parlamentaria  
Dirección General de Publicaciones

(S-2465/15)

## PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,..

Artículo 1º: Modifíquese el artículo 1765 en el TITULO V, Otras fuentes de las obligaciones, CAPITULO 1, Responsabilidad civil, SECCION 9ª, Supuestos especiales de responsabilidad del Código Civil y Comercial de la Nación de la República Argentina, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 1765: La responsabilidad del estado, por los daños que su acción u omisión cause a los bienes o derechos de las personas, es objetiva y directa.

Son eximentes de responsabilidad del estado el caso fortuito y la fuerza mayor, salvo que sean asumidos por el estado expresamente por ley especial y la culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien el estado no debe responder.”

Artículo 2º: Incorpórese el artículo 1765 bis, en el TITULO V, Otras fuentes de las obligaciones, CAPITULO 1, Responsabilidad civil, SECCION 9ª, Supuestos especiales de responsabilidad del Código Civil y Comercial de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 1765 BIS: Son requisitos de la responsabilidad del estado por acción u omisión ilegítima:

- a) daño cierto, debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero;
- b) imputabilidad material de la acción u omisión al estado;
- c) relación de causalidad adecuada entre la acción u omisión del estado y el daño cuya reparación se persigue;
- d) falta de servicio consistente en una violación del estado frente a las obligaciones del servicio regular, teniendo en cuenta en cada caso la naturaleza de la actividad, los medios de que dispone el servicio, el lazo que une a la víctima con el servicio y el grado de previsibilidad del daño. La omisión sólo genera responsabilidad cuando se verifica el incumplimiento de un deber normativo determinado de actuar.”

Artículo 3º: Incorpórese el artículo 1765 ter, en el TITULO V, Otras fuentes de las obligaciones, CAPITULO 1, Responsabilidad civil, SECCION 9ª, Supuestos especiales de responsabilidad del Código

Civil y Comercial de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTICULO 1765 TER: Son requisitos de la responsabilidad estatal por actividad legítima:

- a) daño cierto, debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero;
- b) imputabilidad material de la actividad al estado;
- c) relación de causalidad directa e inmediata entre la actividad estatal y el daño;
- d) ausencia de deber jurídico de soportar el daño;
- e) hechos que sacrifican intereses de los particulares con desigual reparto de las cargas públicas.”

Artículo 4º: Incorpórese el artículo 1765 quarter, en el TITULO V, Otras fuentes de las obligaciones, CAPITULO 1, Responsabilidad civil, SECCION 9ª, Supuestos especiales de responsabilidad - del Código Civil y Comercial de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTICULO 1765 QUARTER: La responsabilidad del estado por actividad legítima es de carácter excepcional y se rige por los principios emergentes del artículo 17 de la Constitución Nacional y por las disposiciones de este Código Civil. La responsabilidad sólo comprende el resarcimiento del daño emergente, pero si es afectada la continuación de una actividad, incluye la compensación del valor de las inversiones no amortizadas, en cuanto hayan sido razonables para su giro.”

Artículo 5º: Modifíquese el artículo 1766, en el TITULO V, Otras fuentes de las obligaciones, CAPITULO 1, Responsabilidad civil, SECCION 9ª, Supuestos especiales de responsabilidad del Código Civil y Comercial de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 1766: La acción u omisión de los funcionarios y agentes públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular, incurriendo en culpa o dolo, las obligaciones legales que les están impuestas, los hace responsables de los daños que causen.

Los requisitos y plazos para iniciar la acción de repetición del Estado contra los funcionarios o agentes causantes del daño, serán establecidos por la legislación local.

La responsabilidad de los funcionarios o agentes públicos y del estado son concurrentes.”

Artículo 6º: Deróguese la Ley Nacional 26.944.

Artículo 7°: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Laura G. Montero. –

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Con motivo de la sanción de la Ley Nacional 26.944 denominada de Responsabilidad Estatal, la cual entró en vigencia el pasado 8 de agosto de 2014, nos encontramos en la necesidad de dictar una norma modificatoria del Código Civil y Comercial de la Nación, Ley 26.994, para que el mismo regule la Responsabilidad del Estado con la premisa de otorgar seguridad jurídica y de garantizar no solo los derechos del Estado, sino también los de los particulares, por los daños y perjuicios que el Estado les ocasione por su acción u omisión, con la consiguiente derogación de la primera.

Recordemos que cuando el Honorable Senado de la Nación tuvo la oportunidad de tratar el proyecto de Código Civil y Comercial Unificado, que fue amputado por el Poder Ejecutivo en su interés, al suprimir todo lo relativo a la Responsabilidad del Estado, que la comisión de juristas había regulado cuidadosamente, los legisladores de nuestro partido dejaron sentada nuestra posición en contra de esa supresión, y de otras modificaciones inadmisibles retirándose del recinto en el momento de la votación.

Pero cuando el Senado de la Nación daba esa discusión la Cámara de Diputados apresuradamente y en simultáneo analizaba y sancionaba un proyecto de ley sobre Responsabilidad del Estado enviado por el Poder Ejecutivo. Luego de casi un año dicho proyecto recientemente obtuvo la media sanción del Senado.

Sancionada dicha norma a cuyo texto nos opusimos por los mismos motivos por los cuales rechazamos las supresiones al proyecto del Código Civil y Comercial Unificado, entendemos necesario insistir en una regulación uniforme de la responsabilidad del Estado aplicable a todos los ciudadanos de nuestro país de manera común, contemplando la más consolidada doctrina judicial que en nuestro país se ha elaborado en materia de daños en las últimas décadas.

Lo hacemos volcando en el articulado que proponemos tanto la jurisprudencia más consolidada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la posición de la comisión de juristas cuya redacción fue eliminada por el Poder Ejecutivo del proyecto de Código Civil y Comercial unificado.

La propuesta que hacemos no desconoce el carácter local del Derecho Administrativo ni las potestades reservadas por las Provincias. Pero parte de la base de considerar que para determinar el alcance de las atribuciones que se han reservado las provincias, resulta esencial conocer perfectamente el alcance de las que se han delegado expresamente en el artículo 75 inc. 12 de la Constitución Nacional y en definitiva si lo vinculado con los principios generales de la responsabilidad extracontractual del Estado integran el Derecho Civil y Comercial.

En la actualidad el denominado Derecho de Daños, se regula mediante un complejo conjunto de normas y principios que se encuentran desarticulados en los Tratados Internacionales de rango Constitucional, la Constitución Nacional, el Código Civil y Comercial de la Nación, la Ley de Defensa del Consumidor y las leyes especiales que en el caso se dicten, complementándose con una gran elaboración pretoriana de la Corte de Suprema de Justicia de la Nación.

En ese marco conceptual proponemos la norma proyectada que rige la responsabilidad del Estado por los daños que su acción u omisión cause a los bienes o derechos de las personas y que consagra expresamente que dicha responsabilidad es objetiva y directa, incorporando las disposiciones en el TITULO V - Otras fuentes de las obligaciones - CAPITULO 1 - Responsabilidad civil - SECCION 9ª - Supuestos especiales de responsabilidad, del Código Civil y Comercial de la Nación.

Lo hacemos con las atribuciones que este Congreso tiene delegadas expresamente por las provincias en el art. 75 inc. 12, sin perjuicio de que ciertas particularidades propias del derecho local puedan ser legisladas por las provincias, en cuanto no es una responsabilidad idéntica a la de los particulares.

La iniciativa vuelca en el articulado la jurisprudencia más consolidada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las normas supra referidas, para desarrollar una ley que contenga las normas y principios que regulan la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños que su acción u omisión, lícita o ilícita, cause a los bienes o derechos de las personas y que consagra expresamente que dicha responsabilidad es objetiva y directa, tal cual ha sido consagrado en el artículo 1º de esta norma, que modifica el actual artículo 1765 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Debe recordarse que en nuestro derecho los principios que rigen la responsabilidad extracontractual del Estado se han conformado no como el derecho codificado sino como se desarrollan las reglas del comon law, a partir de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la

Nación la que en forma constante ha sostenido que, sin perjuicio de algunas notas especiales, la responsabilidad del Estado se rige por principios del derecho civil.

Las eximentes de responsabilidad del estado previstas en el artículo 1 del proyecto, adhieren a la tesis tradicional que consolida la eximente de responsabilidad basada en la causa ajena, sea caso fortuito, fuerza mayor o culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no se deba responder.

Agregamos el artículo 1765 bis, estableciendo los requisitos de la responsabilidad del estado por acción u omisión ilegítima, que no son otros que los que la Suprema Corte de Justicia ha reconocido en profusa jurisprudencia, especialmente en el precedente “Zacarias”<sup>1</sup>.

Aunque la responsabilidad estatal por actividad legítima tiene fuente constitucional, entendemos que la consolidación jurisprudencial existente puede plasmarse normativamente y así contribuir a dar seguridad jurídica y a asegurar el principio de igualdad ante la ley de todos los habitantes, lo cual ha sido receptado en el artículo 1765 quater, el cual proponemos incorporar.

En complemento con el artículo anterior, agregamos el artículo 1765 quarter, sabiendo que en materia de responsabilidad por actividad legítima la cuestión más debatida es la relativa a la extensión de la reparación, hemos optado por proponer la solución que dio la comisión de juristas en la redacción del anteproyecto original, limitando por principio la indemnización al daño directo y solo excepcionalmente al lucro cesante.

La distinción sustancial que tiene con la actual ley de Responsabilidad Estatal, radica en atribuir responsabilidad al estado cuando el daño lo causen sus contratistas o concesionarios al entender que el estado delega una función pero no su responsabilidad, como así también por actividad judicial legítima, respetando así la doctrina y jurisprudencia nacional más reciente, al no limitar la responsabilidad.

También proponemos la regulación uniforme de la responsabilidad del estado por las acciones y omisiones de sus funcionarios, pero dejando a la legislación local lo relativo a la acción de repetición en cuanto entendemos que este es un aspecto netamente contractual que vincula al estado con su agente y que su regulación es de competencia local, mediante la incorporación del artículo 1766.

---

Por último, es indispensable derogar la Ley Nacional 26.944 de Responsabilidad Estatal, a los efectos de que no exista inseguridad jurídica.

Por las razones expuestas solicito a mis pares acompañen el presente proyecto de Ley.

Laura G. montero. -