
LA EXTENSIÓN DEL RESARCIMIENTO POR ACTOS LÍCITOS DEL ESTADO. UNA LECTURA DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO N° 26.944 A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA

*Federico E. OLIVERA**

Fecha de recepción: 10 de octubre de 2016

Fecha de aprobación: 21 de noviembre de 2016

Resumen

En el presente trabajo se intentará en primer lugar dar un repaso general a la teoría de la responsabilidad estatal, los antecedentes jurisprudenciales más relevantes respecto a la evolución de la irresponsabilidad y a la creación pretoriana de la responsabilidad del Estado, a efectos de explicar ciertos caracteres propios de este instituto y su incorporación en la Ley de Responsabilidad del Estado. Luego, se enfocará principalmente en las características controvertidas de la nueva ley respecto a la extensión de la indemnización por actos lícitos del estado, y se presentará una serie de sentencias del máximo tribunal argentino con un propósito concreto, este es, saber si la letra de la ley ha seguido el camino adoptado por la jurisprudencia o se ha apartado de ella.

Palabras clave

Responsabilidad del Estado – Código Civil y Comercial de la Nación – ley 26.944 de responsabilidad estatal – responsabilidad por actos lícitos – igualdad ante la ley – derecho de propiedad – extensión del resarcimiento – daño moral – lucro cesante

* Abogado por la Universidad de Buenos Aires (Argentina), con orientación en Derecho Administrativo. Becario de investigación UBACyT 2016-2018 bajo la dirección de la Dra. Sandra M. Wierzba. Cualquier crítica, aporte o comentario será bienvenido en la dirección de correo electrónico del autor: abogadofolivera@gmail.com.

EXTENT OF REDRESS FOR THE STATE'S LAWFUL ACTS. A READING OF ACT 26.944 ON STATE LIABILITY IN THE LIGHT OF SUPREME COURT PRECEDENTS

Abstract

This paper attempts to first give a general overview of the theory of state liability, the most important legal precedents regarding the evolution from irresponsibility to the praetorian creation of state liability, in order to explain certain characteristics of this institute and its incorporation into the State Liability Act. Then it will focus mainly on the controversial features of the new law regarding the extent of redress for lawful acts of the state, presenting a number of precedents of the Argentine supreme court for a specific purpose, that is, to explore whether the law has followed the path taken by these precedents or has departed from it.

Keywords

State liability - Civil and Commercial Code – Act 26.944 on State Liability – liability for lawful acts – equality before the law – inviolability of property – redress extension – moral damages – loss of future earnings

I. Introducción

A partir del dictado de la Ley de Responsabilidad del Estado¹ y el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación² el instituto de la responsabilidad del Estado ha dejado de estar en un ámbito difuso entre el Derecho Público y el Privado. En ambos textos legales se dejó clara su pertenencia a la órbita del primero. Hasta aquí, una buena noticia: un tema postergado por décadas ha sido legislado y el vacío normativo existente, llenado. No obstante ello, adelanto mi opinión acerca del tema que analizaré, sosteniendo que han sido muchos más los errores que los aciertos de la nueva ley y que se ha dejado pasar una oportunidad más que importante para regular este instituto correctamente. La LRE recoge algunos criterios jurisprudenciales, es cierto, pero deja de lado otros no menos relevantes; decisión legislativa que pone al particular en una situación de clara desventaja ante un acto del Estado.

¹ La Ley de Responsabilidad del Estado n° 26.944 (en adelante, “LRE”) fue sancionada el 2 de julio de 2014 y promulgada el 7 de agosto del mismo año.

² En adelante, “CCCN”.

Lo anterior puede ilustrarse muy claramente con dos ejemplos. Tomemos por caso un supuesto de responsabilidad por actividad lícita: un tiroteo que ocurre en la vía pública, en la que actúan fuerzas de seguridad dependientes del Estado Nacional, al batirse con una banda de delinquentes. Si un particular que circulaba por allí es herido por otro particular, digamos, el delincuente que estaba enfrentándose con las fuerzas de seguridad, la víctima podrá reclamarle a aquél, además del daño emergente, un resarcimiento por lucro cesante, pérdida de chance y daño extrapatrimonial; pero si esa misma persona es dañada por un agente estatal, en este ejemplo, un policía en cumplimiento de sus funciones, a partir de la sanción de la LRE el particular solo podrá reclamar el daño emergente. La misma diferencia aparecería en otra posible hipótesis: si el dictado de un acto administrativo revoca un derecho subjetivo de un particular, este acto solo dará lugar al reclamo por daño emergente. Es decir que el individuo damnificado por el actuar lícito del Estado se ve privado de reclamar tanto el lucro cesante y la pérdida de la chance como el daño moral o cualquier otro rubro indemnizatorio que no sea *“el valor objetivo del bien y los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la actividad desplegada por la autoridad pública”* (art. 5, LRE), lo que a todas luces afecta su derecho a la integridad del resarcimiento.

Se observa que la solución adoptada por la LRE es idéntica al sistema resarcitorio dispuesto por la Ley de Expropiaciones,³ cuando en realidad ninguno de los citados casos cumple con los requisitos enumerados por la Constitución Nacional en su art. 17 al disponer que la expropiación solo procederá mediante una ley que califique la utilidad pública del bien expropiado y sea previamente indemnizado. Ante este panorama se podría sostener que la solución adoptada por la LRE resulta confiscatoria y por tanto violatoria de la última parte del citado art. 17.

Del mismo modo, hay muchas otras críticas que hacer a la LRE —por caso, la imposibilidad de reclamar por daños ante el actuar lícito judicial, o la limitación de responsabilidad del Estado por la actividad de sus concesionarios de servicios públicos—, pero estos temas exceden el análisis que realizaré en este trabajo: si bien se abordará sintéticamente la responsabilidad por actividad ilícita, me centraré específicamente en la extensión del resarcimiento en los casos de actuación lícita del Estado.

II. La responsabilidad por actividad ilícita del Estado

Antes del dictado de la vigente LRE, este instituto transitó un largo proceso de evolución jurisprudencial que partió de la irresponsabilidad⁴ y llegó al reconocimiento de la

³ Ver art. 10 de la ley n° 21.499.

⁴ CSJN, Fallos 1:317 y 2:36.

responsabilidad estatal. Para esto influyeron dos hechos jurídicos relevantes. Por un lado, la *personificación estatal*, esto es, el reconocimiento del Estado como persona jurídica y por lo tanto capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones y, por el otro, la *imputación de las conductas de los agentes al propio Estado*. Respecto de esta última característica, la jurisprudencia comenzó utilizando una teoría de imputación que ubicaba al Estado como un tercero respecto de las acciones de sus agentes, para luego crear la teoría del órgano, que lo responsabiliza por las acciones u omisiones de los agentes públicos, en el ejercicio o en ocasión de sus funciones, de manera directa (BALBÍN, 2008).

A los fines de una mejor comprensión de las maneras de vincular al Estado con las conductas de sus agentes cabe diferenciar entre *factor de imputación* y *factor de atribución*. El primero trasvasa una conducta realizada por un sujeto, responsabilizando por esta a otro sujeto (la conducta de los agentes estatales y el Estado) mientras que el segundo factor se encarga de caracterizar la conducta de un modo subjetivo u objetivo y de acuerdo a esto analizar la conducta del agente y responsabilizar o no al Estado. En caso de ser subjetiva será necesaria la culpa o el dolo del agente para lograr la responsabilidad por la conducta. Esto es irrelevante en caso de tratarse de un factor de atribución objetivo, ya que se parte del daño causado prescindiendo de la culpa de las personas responsables (BALBÍN, 2008).

Como dijimos, la jurisprudencia de la CSJN no reconocía la posibilidad de demandar al Estado sin su permiso. Así lo disponía en los fallos “Sesto, Vicente y otro c/ Gobierno Nacional” y “Núñez, Anselmo c/ Gobierno Nacional” del año 1864 y 1872 respectivamente, en el cual se estableció “*El Poder Ejecutivo no puede ser demandado sin su consentimiento, ante los tribunales nacionales, pues es uno de los atributos de la soberanía, que el que la inviste no puede ser arrastrado ante los tribunales sin su expreso consentimiento, por los particulares, a responder de sus actos, y ser apremiado al cumplimiento de las obligaciones que de ellos puedan resultarle, cuyo cumplimiento está sujeto a reglas especiales, y tiene por garantía su buena fe (art. 86, Const. Nac.)*”.⁵ Si bien en el fallo “Bates Stokes y Cía. c/ Gobierno Nacional” del año 1864, la CSJN no negó la posibilidad de demandar al Estado, lo cierto es que el criterio jurisprudencial tuvo idas y vueltas, hubo una serie de fallos donde la Corte pasó de rechazar *in limine* la responsabilidad del Estado por sus actos de imperio, a hacer una distinción entre estos últimos y los actos de gestión, dando lugar a una nueva línea jurisprudencial con sustento en la teoría de la “doble personalidad del Estado” (BRODSKY, DONATO BRUN y PETRINELLI, 2014).

El reconocimiento de la responsabilidad del Estado basado en la normativa civil se remonta al fallo “Tomas Devoto”.⁶ En esta sentencia, la Corte reconoció la responsabilidad

⁵ CSJN, Fallos 1:317.

⁶ CSJN, Fallos 169:111.

del Estado Nacional en un caso en el que un grupo de operarios dependientes del Estado Nacional provocó un incendio por su actuar negligente. El tribunal se expresó en el sentido que a) El estrago causado podría haberse previsto y evitado; b) Los agentes actuaban bajo la dependencia del gobierno; y c) El incendio como acto reprobado impone la obligación de reparar los daños causados a quien los ocasiona y a quien tiene bajo su dependencia al causante del daño. Esto es, la responsabilidad del Estado basada en los arts. 1109 y 1113 del Código Civil.⁷

Otro fallo en este mismo sentido y de igual trascendencia para el análisis de la evolución jurisprudencial es “Ferrocarril Oeste”,⁸ en este precedente el Registro de la Propiedad Inmueble expidió un certificado erróneo en virtud del cual el actor adquirió un inmueble de quien ya lo había vendido a otra persona. Este fallo es precursor en fundamentar la responsabilidad en los arts. 1112 y 1113 del CC (deja de lado el 1109), utilizando el concepto de “falta de servicio” para responsabilizar al Estado mediante un factor de atribución objetivo. Aun así, la Corte siguió hablando del factor de imputación indirecto *“haciendo abstracción del dolo con que el falso certificado pudo haberse expedido, habría por lo menos una conducta culpable en el personal, que, en desempeño de sus funciones y obrando bajo la dependencia del Estado, ha causado el daño de que se trata, siendo así de aplicación al caso los arts. 1112 y 1113 del cód. civil.”*

En el año 1984, la CSJN dictó sentencia en el caso “Vadell”,⁹ en este fallo paradigmático, el actor demandó a la Provincia de Buenos Aires por los daños sufridos como consecuencia de un error en los informes expedidos por el Registro de la Propiedad Inmueble, aquí la Corte se apartó de la doctrina del principal/dependiente (art. 1113 CC) y la atribución subjetiva de responsabilidad (arts. 1109 CC) asentada en “Devoto” y resolvió utilizando exclusivamente el art. 1112 CC instituyendo así la responsabilidad directa del Estado mediante la imputación de los actos de sus agentes a través de la teoría del órgano. Por lo demás, se mantuvo el carácter objetivo ya esbozado en “Ferrocarril Oeste”, mediante el cual, una vez verificado un daño realizado por un agente estatal, con motivo del desempeño del cargo y en el marco del objeto —y dentro de los límites aparentes del cargo— era suficiente. Esta idea objetiva cuyo fundamento se encuentra en la aplicación subsidiaria del art. 1112 CC es llamada “falta de servicio” y fue caracterizada por la CSJN en esta sentencia como *“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”*.

⁷ Código Civil de la Nación, ley n° 340 y sus sucesivas modificaciones (en adelante, “CC”).

⁸ CSJN, Fallos 180:253.

⁹ CSJN, Fallos 306:2030.

¿Qué trajo la nueva LRE? Justamente recoge la doctrina “Vadell”, estableciendo en su primer artículo la responsabilidad directa y objetiva del Estado nacional. Cuestión en la que hay acuerdo unánime de la doctrina.

III. El nuevo Código Civil y Comercial y la Ley de Responsabilidad del Estado. Notas salientes

Cabe comenzar este acápite indicando que esta Ley de Responsabilidad del Estado vino a llenar un vacío normativo que existe desde el nacimiento mismo del Estado Argentino. Como hemos visto fue mediante una construcción pretoriana que se llegó a la responsabilidad del Estado, andamiaje sostenido a través del tiempo por algunos artículos del Código Civil de Vélez y los principios generales del derecho derivados de la CN. Es en este punto en el que queremos detenernos brevemente, para cuestionarnos en primer lugar qué clase de norma es la que debe regular la responsabilidad del Estado, ¿Es acaso una norma de Derecho Privado o una norma de Derecho Público? Muchos debates se han abierto ante esta pregunta con argumentos a favor de cada postura. La principal aplicación práctica de esta diferenciación es la de que en caso de ser una norma de Derecho Privado esta se trataría de derecho común (art. 75, inc. 12 de la Constitución Nacional) con la ventaja de una consecuente aplicación uniforme en todo el territorio nacional. En el Anteproyecto de Código Civil y Comercial¹⁰ se incluían artículos que regulaban la responsabilidad del Estado como el art. 1764 cuyo texto decía que el Estado responde, objetivamente, por los daños causados por el ejercicio irregular de sus funciones, o el art. 1765 que establecía “*El funcionario y el empleado público son responsables por los daños causados a los particulares por acciones u omisiones que implican el ejercicio irregular de su cargo. Las responsabilidades del funcionario o empleado público y del Estado son concurrentes*” y el 1766 que establecía que “*El Estado responde, objetivamente, por los daños derivados de sus actos lícitos que sacrifican intereses de los particulares con desigual reparto de las cargas públicas. 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.*” Esto es, el art. 1766 del anteproyecto de CCCN contemplaba la posibilidad de la reparación del lucro cesante en aquellos casos de daño por actuar lícito en que se estimaba una amortización de la inversión que se vio truncada por la actividad estatal. Estos artículos fueron modificados por el Poder Ejecutivo Nacional antes de ser enviados al Congreso, dejando de lado la tesis *iusprivatista* y adoptando en cambio la llamada tesis *iuspublicista*,¹¹ la

¹⁰ Texto enviado al Poder Ejecutivo Nacional por la Comisión de Reformas convocada por decreto 191/2011.

¹¹ Cabe citar la postura de la Diputada Elisa Carrió, quien difiere de la postura mayoritaria respecto de la naturaleza jurídica de la materia que se trata en este artículo, así lo expresó en el debate por la sanción de la LRE en la HCDN en donde sostuvo que la materia es *derecho constitucional público subjetivo*: “(...)

cual sostiene que la Responsabilidad del Estado es materia de Derecho Público administrativo y por lo tanto, esencialmente localista en su dictado y aplicación. Hoy el texto del art. 1764 CCCN reza “*La responsabilidad del Estado se rige por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local según corresponda*”. El art. 1765 hace lo propio respecto de los hechos y omisiones de los funcionarios públicos y el art. 1766 cierra el esquema estableciendo que no serán aplicables de manera directa ni subsidiaria las disposiciones de aquel título a la responsabilidad del Estado.

La adopción de la tesis *iuspublicista* trajo aparejados algunos problemas operativos que hasta el momento no han sido salvados, en primer lugar el vigente art. 1766 CCCN dice que “*Las disposiciones de este Título no son aplicables a la responsabilidad del Estado ni de manera directa, ni subsidiaria.*” Con lo cual nos encontraríamos ante un verdadero vacío legal en materia de responsabilidad del Estado en aquellas jurisdicciones locales que no han sancionado aún su ley de responsabilidad ni adherido a la LRE. También es cierto que el juez no puede dejar de resolver ante un caso que se le presente,¹² ahora bien, cabe preguntarnos entonces qué normas deberá aplicar ante un vacío legal, ¿acaso puede aplicar la ley nacional de responsabilidad del Estado? Considero que no, ya que se trata de una norma de carácter local, siendo que su propio articulado así lo admite —y sería un contrasentido que no lo hiciera— en su art. 11 cuando invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a los términos de la ley para la regulación de la responsabilidad estatal en sus ámbitos respectivos, esto nos deja por lo tanto con dos posibilidades, la primera es la aplicación del CCCN mediante la analogía de sus normas de responsabilidad civil¹³ (CASSAGNE, 2012) y la segunda (preferida por quien escribe estas líneas) es la remisión a los derechos constitucionales contenidos en los arts. 17¹⁴ (derecho de propiedad), 16 (igualdad ante la ley

es derecho público, pero derecho público subjetivo, no derecho administrativo. Son dos cosas distintas. Esto es derecho constitucional público subjetivo, aplicable a toda la Nación; no es derecho local. ¿Cómo va a ser derecho local si es derecho de vida? Si está enfrente el derecho individual a ser reparado, ¿cómo va a ser derecho local? En todo caso, es de fondo; público constitucional de fondo (...)”.

¹² Art. 3, CCCN: “*Deber de resolver. El juez debe resolver los asuntos que sean sometidos a su jurisdicción mediante una decisión razonablemente fundada*”.

¹³ Solución que aplicó el Superior Tribunal de Justicia de La Pampa en el reciente fallo “*Varela, Nicolás Mauricio E. c. Provincia de La Pampa y otro s/ accidente acción civil s/ competencia*” del 24/05/2016 en el que sostuvo que “*el estado de estancamiento provocado por la laguna normativa, no se soluciona con la aplicación civilista de manera “directa ni subsidiaria”, sino por la técnica de la analogía, atento existir identidad de razón entre el supuesto no legislado y el criterio inspirador del precepto cuya aplicación se propicia, que no es otro que la responsabilidad y el resarcimiento por los daños ocasionados*”.

¹⁴ Señaló la Corte que “*habiéndose declarado la legitimidad del obrar administrativo, la lesión inferida a la actora en el ejercicio de su derecho de propiedad encuentra su tutela en la indemnización reclamada, en la cual se resuelve la garantía superior del art. 17 de nuestra ley fundamental*” (CSJN, Fallos 310:943, “*Motor Once*”).

y de los impuestos y cargas públicas), 19¹⁵ (principio de *alterum non laedere*) de nuestra Constitución y, en el caso específico de la reparación del daño moral, el art. 5.1 de la CADH.¹⁶

Como hemos visto, la norma es pasible de muchas y variadas críticas, a partir de aquí nos centraremos en las que competen al tema de la responsabilidad por actividad lícita de la administración.

IV. Requisitos para responder por actividad lícita

En este acápite nos abocaremos a desarrollar el tema principal del trabajo, la responsabilidad por actividad lícita del Estado. Comenzaré por enumerar los requisitos que establece la ley para responder por daños provocados por dicha actividad lícita, con una breve crítica a los diferentes puntos conflictivos, luego repasaremos algunas sentencias de la CSJN que abordaron el tema, para finalmente delinear algunas conclusiones.

En su art. 4 la LRE recepta parcialmente la doctrina del fallo “Tejeduría Magallanes”¹⁷ donde se sistematizaron los requisitos, el artículo los enumera: a) Daño cierto y actual, debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero; b) Imputabilidad material de la actividad a un órgano estatal; c) Relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva entre la actividad estatal y el daño; d) Ausencia de deber jurídico de soportar el daño; y e) Sacrificio especial en la persona dañada, diferenciado del que sufre el resto de la comunidad, configurado por la afectación de un derecho adquirido.

La primera observación que cabe hacer es al requisito de que el daño sea cierto y actual, ¿Actual en qué sentido? ¿Acaso esto limita los efectos futuros que pueda provocar el daño sufrido? La CSJN ha dicho siempre que el daño debe ser cierto, es decir, concreto, susceptible de ser mensurable y que *daño actual* solo puede referirse a que no se reconoce el daño eventual o conjetural y no a una limitación en el sentido de un daño que ha cesado pero cuyos efectos ya han sido causados y quedan subsistentes tanto para el pasado como para el futuro (ABERASTURY, 2015).

En segundo término, vemos como la LRE exige que exista una relación exclusiva entre la actividad estatal y el daño producido, postura ciertamente atacable por su arbitrariedad, dado que excluye el análisis judicial de posibles concausas productoras del daño.

¹⁵ Ver CSJN, Fallos 308:1160 y 327:3753.

¹⁶ Convención Americana de Derechos Humanos, firmada el 2/2/84 y ratificada el 14/8/84, actualmente integra la Constitución Nacional en su art. 75 inc. 22.

¹⁷ CSJN, Fallos 312:1656.

V. Extensión del resarcimiento

En el art. 5, la LRE limita la responsabilidad por actos lícitos *“La responsabilidad del Estado por actividad legítima es de carácter excepcional. En ningún caso procede la reparación del lucro cesante. La indemnización de la responsabilidad del Estado por actividad legítima comprende el valor objetivo del bien y los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la actividad desplegada por la autoridad pública, sin que se tomen en cuenta circunstancias de carácter personal, valores afectivos ni ganancias hipotéticas. Los daños causados por la actividad judicial legítima del Estado no generan derecho a indemnización.”* Como veremos, este artículo es altamente controversial, ya que pone cortapisas a la reparación integral.

V.A. Lucro cesante y daño moral

La doctrina civil (ZAVALA DE GONZÁLEZ, 1985; PIZARRO, 1996) ha definido el daño moral como toda *“modificación disvaliosa del espíritu, en el desenvolvimiento de su capacidad de entender, querer o sentir, consecuencia de una lesión a un interés no patrimonial, que habrá de traducirse en un modo de estar diferente de aquel al que se hallaba antes del hecho, como consecuencia de éste y anímicamente perjudicial”*. El lucro cesante por su parte está definido en el art. 1738 del CCCN como *“el beneficio económico esperado de acuerdo a la probabilidad objetiva de su obtención”*.

La LRE habilita la posibilidad de obtener una reparación integral en los casos de daño por actividad ilícita¹⁸ pero en su art. 5 limita la extensión del resarcimiento en los casos de actuar lícito del Estado, al eliminar el lucro cesante y el daño moral de los rubros resarcibles. Esta solución se da de bruces con el principio de integridad del resarcimiento, el derecho de propiedad contenido en los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional, el principio de igualdad ante la ley contenido en el art. 16, y el principio de *alterum non laedere* emanado del art. 19 de la Constitución. Esta limitación de no permitir que sea el juez quien evalúe si corresponde o no resarcir es a criterio de quien escribe estas líneas, irrazonable y contraria a lo que la jurisprudencia de la CSJN ha decidido a través del tiempo.

¹⁸ Así es interpretado por quien escribe estas líneas, siguiendo las palabras de ABERASTURY (2015), quien homologa el requisito de que el daño sea cierto con el de que además sea *mensurable en dinero*, entendiendo que la CSJN ha sostenido que debe resarcirse el daño concreto y nunca el daño conjetural o eventual.

A efectos de reunir precedentes que delineen la evolución jurisprudencial de la CSJN se han elegido aquellos que marcan un camino a seguir o expresan argumentos novedosos en torno a la figura en estudio:

V.A.1. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 22/12/1975: “CORPORACIÓN INVERSORA LOS PINOS S.A. c/ MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES”¹⁹

En este fallo se analiza la revocación del permiso para explotar, como albergue por horas, un hotel alojamiento de propiedad de la actora, por lo cual esta solicita judicialmente el resarcimiento de daños y perjuicios, y lucro cesante.

La Corte entendió que la revocación del permiso fue hecha por un acto administrativo, y entendió que este fue legítimo y que no fue dictado con arbitrariedad, contradicción o irrazonabilidad. Por lo tanto, el fundamento que considera la CSJN para otorgar el resarcimiento a la demandante no es la antijuridicidad del acto administrativo, sino la tutela del derecho de propiedad y la igualdad ante la ley como base de las cargas públicas. Funda su sentencia en el art. 16 de la Constitución Nacional (igualdad ante la ley y las cargas públicas), art. 18 de la Ley de Procedimientos Administrativos²⁰ y en la Ley de Expropiaciones n° 21.499, concediendo la indemnización pero limitándola solo al daño emergente con exclusión del lucro cesante.

Es importante observar los argumentos de la CSJN para limitar el resarcimiento al daño emergente excluyendo el lucro cesante: sostiene que el acto administrativo impugnado “*si bien no importó una limitación al ejercicio del dominio (prohibición de lo permitido), constituye la revocación de un permiso o autorización precaria (facultamiento de lo prohibido)*” y “*el sacrificio de los intereses particulares se hace en el interés público, sin que paralelamente el patrimonio de la administración se vea acrecentado, sólo viene a resultar atendible el interés negativo, que limita el resarcimiento a los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la confianza del actor en que el acto revocado sería mantenido (daño emergente), pero que excluye todo otro valor o ganancia frustrada (lucro cesante)*”.

¹⁹ CSJN, Fallos 293:617.

²⁰ Ley n° 19.549, art. 18: “*El acto administrativo regular (...) podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados*”.

V.A.2. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 15/05/1979: “CANTÓN, MARIO E. c/ ESTADO NACIONAL”²¹

El Estado Nacional prohibió mediante decreto la importación de determinados productos con el objeto de nivelar la balanza de pagos y defender la industria nacional. Esta decisión, afectó a un contrato que la actora había celebrado con anterioridad con un exportador de la India y un contrato de compraventa internacional que estaba en vías de ejecución, por lo que pide la nulidad del decreto e indemnización por daños y perjuicios. La Corte entiende que en este caso a falta de normas expresas debe utilizarse la analogía, y que dada la naturaleza particular de la responsabilidad por actos lícitos debe utilizarse la Ley de Expropiaciones y no el Código Civil. Por lo que *“el resarcimiento debe comprender el daño emergente para restaurar el equilibrio patrimonial (...) con exclusión de las ganancias que podría haber obtenido en la reventa y de todo lucro cesante originado por tal motivo”*

V.A.3. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 20/09/1984: “EDUARDO SÁNCHEZ GRANEL OBRAS DE INGENIERÍA S.A.I.C.F.I. c/ DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD”²²

En este caso, la Dirección Nacional de Vialidad le rescindió al actor un contrato de obra pública por razones de oportunidad, mérito y conveniencia. Se trata de responsabilidad contractual del Estado, por lo que la CSJN debió sustentar su fallo en las normas de contratación pública vigentes al momento de la sentencia. Teniendo esto en miras llegó a la conclusión que no había normas en la Ley de Obras Públicas que releguen el rubro lucro cesante, por lo que era dable admitirlo. Asimismo rechazó la aplicación de la Ley de Expropiaciones principalmente porque *“la expropiación supone una restricción constitucional del derecho de propiedad mediante una ley del Congreso valorativa de la utilidad pública del bien sujeto a desapropio”*.

V.A.4. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 09/05/1989: “MOTOR ONCE, SAC E I. c/ MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES”²³

En el caso el actor inició demanda contra la Municipalidad de Buenos Aires pidiendo la nulidad del acto que había dispuesto el cese del expendio de combustible en el negocio que explotaba (por tener viviendas en sus pisos altos), el cual había sido debidamente habilitado con anterioridad. Aquí la CSJN adhiere a las palabras de la Procuradora, y entiende que *“en el supuesto de autos —daños causados por la actividad lícita del Estado— no se ha producido un acrecimiento patrimonial para el municipio accionado, (...) sino una legítima*

²¹ CSJN, Fallos 301:403.

²² CSJN, Fallos 306:1409.

²³ CSJN, Fallos 312:659.

afectación de los derechos de un particular, sacrificados por razones de interés público. Ese sacrificio especial debe ser compensado, a través de la indemnización propia del instituto análogo de la expropiación, para que se produzca la "generalización" del sacrificio especial que ha pasado en pugna con la equidad. Esa compensación, (...) no puede exceder de aquélla que corresponde al desapoderamiento de un bien expropiado por razones de utilidad pública." Aquí se repiten los fundamentos del fallo "Los Pinos" explicados supra, limitando al daño emergente la reparación, basando su sentencia en la Ley de Expropiaciones, dado que no se produjo un acrecimiento patrimonial del Estado.

V.A.5. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 23/11/1989: "JUNCALÁN FORESTAL, AGROPECUARIA S.A. c/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES s/ DAÑOS Y PERJUICIOS"²⁴

En el caso, Juncalán S.A. era propietaria de un campo que fue inundado a causa de obras realizadas por la Dirección Hidráulica provincial con el objetivo de evitar que las aguas afectaran sectores de alta productividad y centros poblados.

El daño sustantivo que aquí se repara es el sacrificio soportado sobre las utilidades probables objetivamente esperadas y no -como en la expropiación- el daño emergente que, de constituir el único indemnizable, estaría lejos de satisfacer el principio de resarcimiento integral. La Corte señala que *"cuando la actividad lícita de la autoridad administrativa, aunque inspirada en propósitos de interés colectivo, se constituye en causa eficiente de un perjuicio para los particulares —cuyo derecho se sacrifica por aquel interés general— esos daños deben ser atendidos en el campo de la responsabilidad del Estado por su obrar lícito"* y *"los actos lícitos producidos por el Estado no lo relevan de la obligación de resarcir los perjuicios sufridos por particulares que se hubiesen derivado de aquéllos, por lo que no pueden limitarse al daño emergente con exclusión del lucro cesante"* La Corte entiende en el caso que no corresponde aplicar analógicamente la ley 21.499 a este caso porque la expropiación presupone ley previa declarativa de utilidad pública y el término de comparación que tiene reconocimiento legal importa una solución de excepción, la CSJN utiliza como sustento jurídico los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional para conceder el lucro cesante.

V.A.6. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 21/03/1995: "REBESCO LUIS C. POLICÍA FEDERAL ARGENTINA"²⁵

Los hechos del caso se refieren a una persona que viajaba en un micro, el cual al arribar a un cruce de calles se vio en el medio de un intenso tiroteo entre efectivos de la policía y un

²⁴ CSJN, Fallos 312:2266.

²⁵ CSJN, Fallos 318:385.

grupo de presuntos delincuentes. Como consecuencia de este enfrentamiento el actor recibió una herida de bala en el rostro. De las pruebas colectadas en la causa, se pudo concluir que el disparo provino del personal de la policía. En el caso la Corte decide que es procedente una reparación integral de los daños sufridos por el actor. Al momento de decidir acerca del daño moral expresa que “(...) resulta procedente su reconocimiento, toda vez que el hecho de tener incrustado el proyectil en una zona (...) de gran importancia (...) produce un razonable estado de incertidumbre y preocupación, máxime teniendo en cuenta el enorme riesgo que acarrearía una intervención quirúrgica, según consta en el aludido peritaje médico”.

V.A.7. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 17/04/1997: “TORRES GUILLERMO Y OTRA C. PCIA. DE BS. AS”²⁶

La demanda se plantea a raíz de una serie de actos realizados por la Dirección Provincial de Hidráulica que trajeron aparejadas inundaciones de campos, entre ellos, el de propiedad de los actores. En este caso el Alto Tribunal condenó a la accionada por considerar que el perjuicio prevenía de la realización de una obra pública que consistió en el encauzamiento de aguas a través del conocido sistema de las “lagunas encadenadas”

La Corte hizo lugar al daño emergente y al lucro cesante “tanto el ya operado como el futuro, toda vez que este último aparece como un efecto aún no sucedido pero que se producirá con certeza objetiva dentro del curso natural del fenómeno”. En el caso se había pedido también resarcir el daño moral. La CSJN lo analiza, y no descarta su aplicación por la naturaleza de la causa (actividad lícita del Estado) sino que lo hace por entender que los actores no han demostrado haber sufrido perjuicios de carácter extrapatrimonial suficientes para justificar el resarcimiento.

V.A.8. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 20 DE MARZO DE 2003: “MOCHI, ERMANN Y OTRA C/ BUENOS AIRES, PROVINCIA DE S/ DAÑOS Y PERJUICIOS”²⁷

Los actores demandan a la Provincia de Buenos Aires por los daños causados en un tiroteo en el que personal de la policía de la provincia le disparó al remis en el que viajaban por confundirlos con los delincuentes que estaban buscando. Susana Mochi recibió un disparo, el cual tuvo alojado en su cuerpo durante casi un año. La Corte entendió que debía acordarse un resarcimiento integral del daño, por eso entendió que al margen de si la actora desempeñaba actividad productiva cabía la indemnización por su incapacidad “la integridad física tiene en sí misma un valor indemnizable y su lesión afecta diversos aspectos de la

²⁶ CSJN, Fallos 307:2399.

²⁷ CSJN, Fallos 326:847.

personalidad que hacen al ámbito doméstico, social, cultural y deportivo con la consiguiente frustración del desarrollo pleno de su vida”. Del mismo modo entendió que correspondía hacer lugar al daño moral “Que resulta procedente el reclamo por este último concepto, detrimento que por su índole espiritual debe tenérselo por configurado por la sola producción del evento dañoso. A los fines de la fijación del quantum debe tenerse en cuenta el carácter resarcitorio de este rubro, la índole del hecho generador de la responsabilidad, la edad de la víctima (dieciséis años al momento del accidente) y la entidad del sufrimiento causado, que no tiene necesariamente que guardar relación con el daño material, pues no se trata de un daño accesorio a éste”.

V.A.9. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 28/07/2005: “EL JACARANDÁ S.A. c/ ESTADO NACIONAL S/ JUICIOS DE CONOCIMIENTO”²⁸

En este caso, la sociedad actora resultó adjudicataria de una licencia para la explotación de una estación de radiodifusión sonora y solicitó luego su posesión, pero nunca le fue otorgada efectivamente. Posteriormente, el Estado revoca por razones de oportunidad mérito y conveniencia ese acto administrativo.

La Corte entendió que a) “cuando la actividad lícita de la autoridad administrativa, aunque inspirada en propósitos de interés colectivo, se constituye en causa eficiente de un perjuicio para los particulares —cuyo derecho se sacrifica por aquel interés general—, esos daños deben ser atendidos en el campo de la responsabilidad del Estado por su obrar lícito”; b) “es necesario acreditar la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre la conducta impugnada y el perjuicio cuya reparación se persigue.”; c) “la extensión del resarcimiento debe atender las características particulares de cada situación. En el sub lite, y en tanto el daño resarcible satisfaga los requisitos enunciados en el considerando precedente, no hay, como principio, fundamento para limitarlo al daño emergente con exclusión del lucro cesante, esto es, de las ventajas económicas esperadas de acuerdo con probabilidades objetivas estrictamente comprobadas”: y sin perjuicio de lo antes enumerado la CSJN expresó que: d) “no se ha probado en este litigio una concreta privación a la actora de ventajas esperadas de acuerdo con probabilidades objetivas, lo cual impide revertir la decisión de la Cámara sobre el punto”. Mediante este precedente la CSJN sienta jurisprudencia acerca de la necesidad de incluir tanto al daño emergente como al lucro cesante, sin perjuicio del análisis que merezca este último rubro respecto de su procedencia en el caso concreto.

²⁸ CSJN, Fallos 328:2654.

V.A.10. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 09/06/2009: “ZONAS FRANCAS SANTA CRUZ S.A. C/ ESTADO NACIONAL - P.E.N. - DTO. 1583/96 S/ DAÑOS Y PERJUICIOS”²⁹

Aquí, Zonas Francas Santa Cruz S.A. se presentó a la licitación convocada por la Provincia de Santa Cruz para el establecimiento y explotación de dos zonas francas. Resultó adjudicataria, celebró el contrato e inició su ejecución.

El Poder Ejecutivo por decreto dejó sin efecto otro anterior, modificando las condiciones tenidas en cuenta por dicha S.A. para presentarse a la licitación, y dado que la actora entiende que las nuevas condiciones le resultaban ruinosas, impugnó tal decreto.

Siendo que el decreto anterior fue dejado sin efecto por razones de oportunidad, mérito y conveniencia, resulta la responsabilidad del Estado por su actividad lícita.

En este fallo la Corte continúa con la línea marcada anteriormente en cuanto a la reparación del lucro cesante, la analiza pero la descarta porque *“La actora no ha acreditado los daños solicitados en concepto de lucro cesante, con el grado de certeza necesario para que proceda su reparación”*.

V.A.11. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 27/11/2012: “RODRÍGUEZ PEREYRA JORGE LUIS Y OTRA C. EJÉRCITO ARGENTINO S/ DAÑOS Y PERJUICIOS”³⁰

En este caso un conscripto que realizaba el servicio militar sufrió un accidente al realizar la limpieza de una maquina sobadora de pan, su mano izquierda quedó atrapada en los rodillos produciéndole su aplastamiento hasta la muñeca, provocándole al actor una incapacidad del 30%. La Corte Suprema sostuvo que, conforme lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Poder Judicial debe realizar no solo un control de constitucionalidad, sino también "de convencionalidad" *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana por lo que, al efectuar el referido control y referirse a la norma que establecía una indemnización única, nuestro más Alto Tribunal consideró que *“el monto de la indemnización al que se arriba al aplicar los parámetros del sistema fijado por el régimen especial (ley 19.101) no repara integralmente el daño sufrido por el actor, circunstancia que sí se da en la sentencia apelada que se sustenta en el derecho común, en el que no solo se tiene en cuenta el resarcimiento del perjuicio moral que el sistema especial no contempla, sino también otras pautas que exceden de la mera incapacidad, tales como las consideradas por los jueces de la causa: el daño patrimonial comprensivo del lucro cesante, la pérdida de integridad física y el*

²⁹ CSJN, Fallos 332:1367.

³⁰ CSJN, Fallos 335:2333.

daño estético, teniendo en cuenta su vez la gravedad de los hechos, la incidencia en los múltiples ámbitos en que el sujeto proyecta su personalidad, la condición económico-social, el sexo, la edad, el estado civil la expectativa de vida económicamente útil”.

V.A.12. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 15/5/2014: “MALMA TRADING S.R.L. C/ ESTADO NACIONAL -MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBR. Y SERV. PUBL. S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”

La actora había contratado con una empresa extranjera la compra de motocicletas usadas bajo el amparo de una Resolución de la Secretaría de Comercio. Posteriormente, el Ministerio de Economía dictó una resolución mediante la cual prohibió la importación de motos o ciclomotores usados. La actora impugna la resolución por ilícita y en subsidio pide indemnización por actuar lícito. Solo le otorgan indemnización por daño emergente ya que la CSJN entiende que en el caso no se probó el sacrificio especial en relación a los demás rubros indemnizatorios: *“la lesión de derechos particulares susceptibles de indemnización en virtud de la doctrina mencionada no comprende los daños que sean consecuencias normales de la actividad lícita desarrollada”* y *“solo comprende los perjuicios que, por constituir consecuencias anormales (...) significan para el titular del derecho un verdadero sacrificio desigual, que no tiene la obligación de tolerar sin la debida compensación económica, por imperio de la garantía consagrada en el arto 17 de la Constitución Nacional”*.

Al principio del trabajo propuse analizar una serie de fallos de la CSJN, intérprete final de la Constitución Nacional. Dichos fallos fueron seleccionados por la relevancia del caso y la prevalencia de producción propia de argumentos jurídicos por sobre la remisión a precedentes del tribunal. Del análisis de los doce fallos que integran este trabajo, podemos extraer que en seis de ellos la CSJN admite la integralidad del resarcimiento y concede la indemnización por lucro cesante, en tres de ellos acepta la posibilidad de acordarla pero plantea que no se probó adecuadamente, y en otros tres niega explícitamente esta posibilidad. Respecto del daño moral se concede la reparación de la partida en dos de los fallos, mientras que en uno la CSJN sostiene que no se probó.

Ahora bien, ¿cuál fue la base teórica utilizada para sustentar la limitación de la extensión del resarcimiento en casos de responsabilidad por actividad lícita? La CSJN comenzó utilizando la norma expropiatoria, extendiendo su alcance a todos los casos de daños por actuar lícito,³¹ por caso en “Motor Once” en el que el tribunal decidió que *“ante la ausencia de una solución normativa singularizada para este tipo de responsabilidad estatal, resulta menester recurrir a los principios de leyes análogas (...) El examen de las normas que fijan*

³¹ CSJN, Fallos 293:617, 301:403, 312:659.

pautas indemnizatorias y que guardan mayor analogía con la situación discutida en autos, conduce irremediamente a encontrar la solución en la Ley 21.499, es decir, en la norma legal típica que autoriza intromisiones del Estado en la propiedad de los administrados". Esta lectura, aunque defendida por un amplio sector de la doctrina³² nos parece cuanto menos reprochable, dado que extiende subsidiaria o analógicamente los efectos de un instituto específico, normado constitucionalmente, con requisitos y características propias como la declaración mediante ley y la previa indemnización, a todos aquellos casos de daños por actuar lícito del Estado. Así lo entendió la CSJN y por eso en sucesivos fallos su doctrina fue evolucionando hacia la integralidad resarcitoria. El caso analizado —que considero clave en este sentido— fue "El Jacarandá". Allí, la Corte da una clase magistral acerca de la razonabilidad de una sentencia judicial cuando habla de la necesidad del análisis de la procedencia del lucro cesante y dice "*la extensión del resarcimiento debe atender las características particulares de cada situación*" esto significa ni más ni menos que el juez debe analizar las particulares circunstancias de cada caso, y que el actor deberá *probar el cumplimiento de los requisitos* necesarios para cada rubro indemnizatorio y el juez decidir conforme a esto, con una *sentencia fundada en ley*.³³ Esto es lo que el legislador no previó cuando decidió cercenar la integralidad del resarcimiento: pudo haber dejado en manos de los jueces la decisión en el caso concreto, o bien pudo adoptar criterios específicos de acuerdo a la naturaleza de diferentes situaciones, pero como vimos, nada de esto se legisló. Esta sentencia debe complementársela con el fallo "Rodríguez Pereyra", entre otros, en el que la CSJN sostuvo que debe realizarse un control de constitucionalidad pero también de convencionalidad. Al momento de dictar sus sentencias los jueces deben prestar especial atención a los tratados de DDHH que integran la Constitución Nacional en su art. 75 inc. 22., porque si bien es cierto que los poderes constituidos poseen ciertas prerrogativas por su condición de tales —especialmente en su carácter de poder legisferante- estas no pueden ejercerse de un modo que violen derechos constitucionales de los particulares³⁴. Asimismo, la Corte IDH ha sido muy clara³⁵ en establecer que el daño moral está incluido dentro de los rubros indemnizables por los Estados parte, en consonancia con el art. 5.1 de la CADH. En este

³² Ver, por ejemplo: COMADIRA (1998) y CASSAGNE (2006).

³³ Aquí la Corte no sostiene que corresponde el lucro cesante o el daño moral en todos los casos, sino que deja la puerta abierta para que sea el juez de la causa quien analice si corresponde otorgarlos.

³⁴ Al respecto es muy importante el art. 28 de la Constitución Nacional, por cuanto habla del límite a la reglamentación de los derechos constitucionales.

³⁵ Cfr. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y reparaciones. Sentencia del 24 de febrero de 2011. Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr.102; Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 137; y Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 129. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 144.

sentido dicha Corte se expresó, definiendo el daño extrapatrimonial (o inmaterial), diciendo que este comprende “tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”.³⁶ La evolución jurisprudencial llevó a nuestra Corte a amparar la reparación integral, a la luz de nuestra Constitución y de la CADH (junto con las sentencias de la Corte IDH), andamiaje histórico y jurídico que el legislador obvió al momento de aprobar la ley en estudio.

VI. Conclusiones

El análisis realizado nos lleva a concluir que la LRE yerra en el sistema de protección que crea para los particulares. A mayor precisión, podemos sostener que el art. 5 de la LRE es inconstitucional por afectación a los arts. 16 (igualdad ante la ley), 17 (derecho de propiedad), 19 (principio de *alterum non laedere*) y 28 (razonabilidad en la reglamentación de derechos constitucionales) de la Constitución Nacional. Como así del artículo 5.1 de la CADH.

Claramente hubo un error grave por parte de algunos (o en verdad *demasiados*) legisladores que no estudiaron con suficiente profundidad este tema antes de tratar su aprobación ni tomaron en cuenta su trascendencia. A nuestro modo de ver, esta ley fue sancionada en el apuro por lograr una posterior aprobación del proyecto de CCCN que el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso con el cercenamiento de los derechos antes mencionado. Basta leer los debates del Congreso en el que esto salta a la vista.³⁷⁻³⁸ Este

³⁶ Cfr. Villagrán Morales y otros Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de mayo de 2001.

³⁷ Cámara de Diputados de la Nación - Sesión Día 27/11/2013.- Opinión del Dip. Tunessi por la Provincia de Buenos Aires (...) “Nos encontramos con este proyecto de ley y sabemos ahora qué es lo que quiere el gobierno: una responsabilidad lavada, tan genérica y tan imprecisa que más se parece al hecho de encubrir las responsabilidades y de proteger a los funcionarios en lugar de cuidar a las personas por el obrar ilícito o ilegal del Estado.” (...) “¿Por qué tanto apuro y urgencia en aprobar una ley tan importante con estas condiciones?”. Opinión de la Dip. Fortuna por la Prov. De Córdoba (...) “La apertura del debate referido a este proyecto de ley implica incurrir nuevamente en las desprolijidades y apuros a los que el oficialismo nos tiene acostumbrados como integrantes de esta Honorable Cámara.” (...) Opinión del dip. Asseff por la Prov. De Bs. As. (...) “Hay una redacción desprolija y de apuro. No existe un estudio minucioso y escrupuloso, como debe tener una norma de estas características, ya que estamos poniendo en juego los derechos de la gente común (...)”.

³⁸ Cámara de Senadores de la Nación - Período 132º - 10ª Reunión - 6ª Sesión ordinaria - 2 de julio de 2014.- Opinión del Senador Cimadevilla (...) “estamos legislando más para casos no previstos que para casos previstos, lo que habla, diría yo, de la ineficiencia de esta ley, y que no va a servir absolutamente para nada. Probablemente esto sea una fuente de conflictos, hasta por una redacción defectuosa que tiene” (...) - Opinión de la Senadora Odarda (...) “no se trata con este proyecto de que se va a armonizar el interés

apresuramiento explicaría el porqué de la brevedad de una ley que pretende ser autosuficiente, que, en un derecho autónomo como lo es el Derecho Administrativo, intenta regular un instituto como la responsabilidad del Estado con 12 artículos y sin definir un solo concepto de los que menciona, y limitando la posibilidad de llenar sus lagunas con la remisión al CCCN. Esta ley es un ejemplo de una práctica legislativa que poco tiene que ver con la misión que les es encomendada a los legisladores al momento de ser elegidos por el voto popular; mediante una voluntad política de lograr un objetivo determinado, aquellas cosas que debieran hacerse con detenimiento, estudio y consenso, se despachan como quien envía una carta por correo. Sellar el sobre y al buzón.

Bibliografía

ABERASTURY, P. (2015), “La Nueva Ley de Responsabilidad del Estado” consultado en [<http://www.aberastury.com/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/La-nueva-ley-de-responsabilidad-del-estado-Limpio.pdf>] el 20/03/2016.

ALEGRE, M Y GARGARELLA, R. (2007) *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

BALBÍN, C. (2008) *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley.

BIANCHI, A. (2000), “Responsabilidad del Estado por actividad legislativa” en AA.VV., *Estudios de Derecho Administrativo*, Ed. Ciencias de la Administración, Buenos Aires.

BIDART CAMPOS, G. (1996) *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires, Ediar, 2001.

BRODSKY, J. (2015) “La Responsabilidad Extracontractual del Estado en el Derecho Argentino: Anteproyecto y proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación y ley 26.944 de responsabilidad estatal (B.O. del 8 de agosto de 2014). Aportes, consideraciones y críticas desde una mirada constitucional”, *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*- Año IX, número 14.

público con el interés privado, al contrario, consideramos que es una ley que va a garantizar impunidad a muchos funcionarios públicos, sobre todo a aquellos que cometan actos de corrupción”(…) Opinión del Senador Sáenz (...) “creo que nosotros estamos perdiendo una oportunidad. Me refiero a la oportunidad de transformar cien años de doctrina de la Corte. Y no solamente con la doctrina de la Corte sino, con nuestra propia visión política, transformarla en un buen estatuto de responsabilidad del Estado (...)”.

BRODSKY J., DONATO BRUN, E. Y PETRINELLI, L. (2014) “La responsabilidad extracontractual del Estado en el Proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación: un atajo hacia la irresponsabilidad estatal”, *Doctrina Judicial*, La Ley, 2014, 26, pp. 93-99.

CASSAGNE, J. (1977) *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

— (2012) *Derecho Administrativo*, 8ª ed., Buenos Aires, Lexis Nexis.

COMADIRA, J. (1998), “Improcedencia del lucro cesante en casos de responsabilidad del Estado por obrar administrativo lícito: fuerza expansiva de los principios de la expropiación”, en Cassagne, Juan Carlos (dir.) *Derecho Administrativo (Homenaje a Miguel S. Marienhoff)*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.

GORDILLO, A. (1998) *Tratado Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.

MARIENHOFF, M. (1983) “Responsabilidad del Estado por su actividad legislativa”, *La Ley*, 1983-B-910.

MERTHEIKIÁN, E. (2001) *La responsabilidad pública. Análisis de la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema*. Buenos Aires, Abaco.

MURATORIO, J. (2000) “Factores de atribución en la responsabilidad del Estado por actividad lícita”, en *Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público*, *Jornadas organizadas en la Universidad Austral*, junio de 2000.

PIZARRO R. (1996) *Daño Moral*, Buenos Aires, Hammurabi.

ZAVALA DE GONZÁLEZ, M. (1985) “El concepto de daño moral”, *JA-Doctrina*, 1985-I-729.