



**Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires**

**Proyecto de Ley**

El Honorable Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires  
sancionan con fuerza de

LEY

**“LEY PROVINCIAL DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO”**

**ARTÍCULO 1º: Fuentes de la responsabilidad estatal. Interpretación.** La responsabilidad estatal por los daños causados a terceros en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires se rige por esta ley, interpretada conforme con el bloque de constitucionalidad federal, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y las disposiciones de derecho público local que resulten aplicables. A tal efecto debe considerarse la jurisprudencia, en especial los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En situaciones no previstas, son aplicables por analogía las disposiciones pertinentes del Código Civil y Comercial de la Nación, las que deberán ser adaptadas a los principios y normas del Derecho público local.

**ARTÍCULO 2º: Ámbito de aplicación.** Las expresiones “responsabilidad estatal” o



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

“responsabilidad del Estado” refieren a las relaciones jurídicas indemnizatorias que tienen como sujetos pasivos a la Provincia de Buenos Aires, a las entidades autárquicas u otros entes descentralizados provinciales con personalidad diferenciada, a los Municipios o demás organizaciones que, según el ordenamiento jurídico bonaerense, son personas públicas provinciales o municipales. Esta ley rige también la responsabilidad de sus funcionarios y agentes.

Con la salvedad que se efectúa seguidamente, la responsabilidad contractual del Estado se rige por lo dispuesto en las normas específicas; en caso de ausencia de regulación, se aplica esta ley en forma supletoria. Los supuestos de responsabilidad contractual derivados de relaciones jurídicas en las que el Estado ha intervenido sin poder de imperio, quedan captados por esta ley en lo que les resulte aplicable.

Las presentes disposiciones no rigen al Estado en su carácter de empleador.

**ARTÍCULO 3°: Presupuestos genéricos.** La atribución de responsabilidad al Estado requiere un hecho jurídico que le resulte imputable, y la acreditación por parte del interesado de un daño cierto que guarde nexa adecuado de causalidad con el hecho.

**ARTÍCULO 4°: Presupuesto específico. Factor de atribución.** La atribución de responsabilidad al Estado exige, además de los presupuestos genéricos, su justificación en:

- 1) Una violación o anomalía frente a las obligaciones del servicio regular, en casos de actividad u omisión ilegítimas. Para su determinación se debe apreciar en concreto la naturaleza de la actividad, los medios de que dispone el servicio, el lazo que une a la



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

víctima con el servicio y el grado de previsibilidad del daño. La inactividad estatal se reputa ilegítima cuando se verifica la inobservancia de un deber de actuación específico impuesto por el ordenamiento jurídico; excepcionalmente, puede considerarse ilegítima la omisión en caso de inobservancia de mandatos impuestos de manera genérica e indeterminada, lo que requerirá por parte del juez un juicio estricto basado en la ponderación de los bienes jurídicos protegidos y en las consecuencias generalizables de la decisión a adoptar.

2) El riesgo o vicio de la cosa, en casos de daños causados por cosas pertenecientes al Estado o bajo su guarda. El riesgo es también factor de atribución en caso de daños resultantes de actividades riesgosas imputables al Estado.

3) El deber de seguridad, en casos de daños causados o sufridos por alumnos menores de edad cuando se hallen o deban hallarse bajo el control de la autoridad escolar de establecimientos educativos públicos, con los alcances que se establecen en el ARTÍCULO 11°.

4) Un sacrificio especial o anormal en beneficio de la comunidad que afecte el principio de igualdad ante las cargas públicas, en casos de daños derivados de una actividad estatal legítima

**ARTÍCULO 5°:** Carácter de la responsabilidad. La responsabilidad del Estado, acreditados dichos presupuestos según el caso, es objetiva y directa.

**ARTÍCULO 6°:** Eximentes. Son eximentes totales o parciales de la responsabilidad estatal el caso fortuito o fuerza mayor, el hecho de la víctima y el de un tercero por



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

quien no tengan el Estado o sus funcionarios y agentes el deber de responder. Cuando el daño se cause por el riesgo o vicio de una cosa, constituye factor eximente adicional la demostración de su utilización contraria a la voluntad estatal, expresa o presunta.

**ARTÍCULO 7°: Modos de reparación.** La víctima puede demandar la reparación en especie y en dinero, conjunta o indistintamente, excepto que la primera sea parcial o totalmente imposible o excesivamente onerosa.

**ARTÍCULO 8°: Extensión del resarcimiento.** La reparación debe ser plena y adecuada a la entidad del daño resarcible acreditado. Alcanza los daños patrimoniales y no patrimoniales que resulten consecuencias inmediatas o mediatas previsibles del hecho dañoso.

El juez puede atenuar la indemnización si es equitativo en función de la situación personal de la víctima, las circunstancias del hecho y las consecuencias generalizables de la decisión a adoptar.

**ARTÍCULO 9°: Legitimación para reclamar consecuencias no patrimoniales.** Sólo la persona directamente damnificada se encuentra legitimada para reclamar la reparación de las consecuencias no patrimoniales. Si del hecho resulta su muerte, tienen legitimación para reclamar reparación de sus propios daños, a título personal, los hijos, los padres, el cónyuge y la persona conviviente por un período no inferior a dos años. De acuerdo a las circunstancias del caso y sólo si se acredita la convivencia con la víctima al momento del hecho, pueden también indemnizarse las consecuencias no



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

patrimoniales sufridas por los hermanos menores de edad o con discapacidad, los abuelos y los nietos.

La acción sólo se transmite a los sucesores universales de la persona legitimada si es interpuesta por ésta.

**ARTÍCULO 10°: Responsabilidad del funcionario y del empleado público.** Los funcionarios y los empleados públicos son responsables por los daños causados por acciones u omisiones que implican el ejercicio irregular de sus cargos. Las responsabilidades de los funcionarios o empleados públicos y del Estado son concurrentes.

Si la demanda se entabla exclusivamente contra el Estado, éste debe citar como terceros a los funcionarios y agentes a los que considere responsables del daño de acuerdo a las circunstancias, a fin de evitar la excepción de negligente defensa en la acción de repetición posterior que en su caso habrá de entablárseles.

**ARTÍCULO 11°: Supuestos especiales.** El Estado es responsable:

- a) Por daños causados o sufridos por alumnos menores de edad cuando se hallen o deban hallarse bajo el control de la autoridad escolar de establecimientos educativos públicos. En todos los casos deberá contratarse un seguro de responsabilidad civil. Esta disposición no es aplicable a daños producidos en establecimientos de educación superior, terciaria o universitaria.
- b) Sin perjuicio de la responsabilidad estatal por prestación irregular del servicio, el Estado es responsable por error judicial, el cual requiere una actuación judicial



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

irregular o ilegítima que sea declarada por un pronunciamiento posterior que remueva la autoridad de cosa juzgada y determine su naturaleza y magnitud. Los magistrados judiciales son responsables por los daños derivados de su actuación irregular o ilegítima, sin necesidad de suspensión o remoción previa.

- c) El Estado no responde por los perjuicios ocasionados por los concesionarios o contratistas de los servicios públicos a los cuales se les atribuya o encomiende un cometido estatal, cuando la acción u omisión sea imputable a la función encomendada. Excepcionalmente es responsable, principal o subsidiario, cuando el daño resulta, directa e ineludiblemente, del acatamiento de órdenes o cláusulas impuestas por el Estado o del irregular ejercicio de las funciones de control o vigilancia que el ordenamiento jurídico pone a su cargo de un modo específico.

**ARTÍCULO 12°: Daños causados por entidades autárquicas u otros entes descentralizados.** No es demandable el Estado cuando el daño resulte de la actividad o inactividad imputable a entidades autárquicas u otros entes descentralizados que gocen de personalidad diferenciada de la Administración central, únicos legitimados pasivos en tales supuestos. Sólo en caso de que la condena no fuese atendida en tiempo y forma por la entidad pública demandada, podrá requerirse su cumplimiento a la Administración central en los términos previstos por la legislación vigente para el cumplimiento de sentencias firmes.



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

**ARTÍCULO 13°:** Acción resarcitoria y decisión administrativa dañosa. El interesado puede deducir la acción indemnizatoria juntamente con la de nulidad de actos administrativos de alcance individual o general o la de inconstitucionalidad, o después de finalizado el proceso de anulación o de inconstitucionalidad que le sirve de fundamento.

**ARTÍCULO 14°:** Prescripción. La acción indemnizatoria prescribe a los tres años de producido el daño.

La reclamación administrativa previa suspende el curso de la prescripción por seis meses o el plazo menor que corresponda para que opere la misma. La interposición de pronto despacho, nuevas reclamaciones o recursos contra decisiones administrativas carecen de efectos sobre el cómputo del curso de la prescripción.

La iniciación del incidente de declaratoria de pobreza, de medidas preparatorias o cautelares, interrumpen el curso de la prescripción, reanudándose automáticamente el mismo a partir de la interposición. La interrupción se produce una sola vez, con el inicio del primero de cualquiera de los trámites aludidos por el interesado.

La acción del Estado para repetir lo abonado contra el funcionario o empleado causante del daño, prescribe a los tres años contados desde la fecha del pago.

**ARTÍCULO 15°:** Pautas para la determinación y cuantificación de daños. Los jueces deben justificar la cuantificación de los rubros indemnizatorios reconocidos. A tal efecto deben ser tenidas en cuenta las circunstancias del caso y las decisiones adoptadas por otros tribunales provinciales en casos similares o análogos, procurando



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

evitar disparidades que traduzcan un trato desigual a los justiciables.

Los daños no patrimoniales deben cuantificarse según la gravedad de la afectación, autónomamente, evitando fijarlos en un porcentaje de los daños patrimoniales. Debe atenderse a lo decidido en casos similares o análogos, y ponderar las satisfacciones sustitutivas y compensatorias que pueden procurar a la víctima las sumas reconocidas.

La indemnización por pérdida de chance es indemnizable en la medida en que su contingencia sea razonable y guarde una adecuada relación de causalidad con el hecho generador. Su cuantificación requiere considerar el valor de la oportunidad o chance frustrada por el hecho dañoso. A tal efecto debe estimarse el valor del beneficio esperado o de la pérdida que se esperaba evitar, y aplicarse un porcentaje en función de las probabilidades que en el caso concreto la víctima tenía de obtenerlo o evitarla, respectivamente.

**ARTÍCULO 16°: Intereses.** El curso de los intereses comienza desde que se produce cada perjuicio. En caso de que el capital de un rubro resarcitorio determinado se determine según valores vigentes al momento de practicarse una pericia o del dictado de la sentencia, al período anterior sólo se le aplicará una tasa de interés puro.

**ARTÍCULO 17°: Competencia.** Resulta competente la justicia contencioso administrativa, a través de los procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires Ley N° 12.008.

**ARTÍCULO 18°: Derecho transitorio.** Esta ley rige para las relaciones jurídicas





## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

indemnizatorias que nazcan con posterioridad a su entrada en vigencia, con excepción de las reglas de índole procesal que son de aplicación inmediata.

**ARTÍCULO 19°: Derogación.** Derógase la ley 8132 y toda otra norma incompatible con la presente.

**ARTÍCULO 20°: Comuníquese al Poder Ejecutivo.**

LISANDRO E. BOMELLI  
Diputado  
Bloque Frente Renovador  
H. C. Diputados Pcia. de B. Ais.



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

### FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

Luego de la reforma y unificación de los códigos civil y comercial, se eliminó toda la regulación de la responsabilidad del Estado como supuesto especial de responsabilidad quedando, en consecuencia, su regulación dentro de la órbita local. Como es sabido, la Nación ya tiene una norma que regula su responsabilidad, esta es la Ley N° 26.944 que ha sido objeto de grandes cuestionamientos por la doctrina. Actualmente nuestra legislatura tiene en su recinto diversas propuestas que buscan únicamente adherir a esta norma nacional que, además de las observaciones de académicos, resulta una clara contradicción a toda la línea jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además, estas propuestas no toman en consideración particularidades propias de nuestro sistema local como el Código Contencioso Administrativo o la Ley 8132.

el Anteproyecto del Código Civil y Comercial de la Nación (CCyC) contenía diversas disposiciones en sus artículos 1764 a 1766, para regir la responsabilidad del Estado como un supuesto especial de responsabilidad civil. Las mismas fueron posteriormente eliminadas por el Poder Ejecutivo al elevar el Proyecto para su tratamiento legislativo, en un giro de ciento ochenta grados se desterró del ámbito civil la problemática, prohibiéndose la aplicación directa o subsidiaria del nuevo Código y disponiéndose su regulación por el derecho administrativo nacional o local (arts. 1764 a 1766 CCyC). Paralelamente, como se señaló, se sancionó la ley 26.944 (B.O. 08/08/14) de Responsabilidad Estatal (LRE) con alcance al ámbito nacional, invitándose a adherir



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Este cambio de política legislativa que ha tenido como antecedente de peso el rumbo adoptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del caso «Barreto»<sup>1</sup>, cuando redefiniera el concepto de «causa civil», implica una definición sobre la naturaleza atribuible a la responsabilidad estatal, zanjando la vieja discusión entre administrativistas y civilistas en detrimento de estos últimos. Cualesquiera sean las opiniones que se tengan en tal disputa, lo cierto es que desde un punto de vista pragmático no cabe hoy volver sobre ella y sí pensar en los efectos que el cambio traerá consigo y en las medidas que deberían adoptarse para afrontarlos.

La transformación legislativa operada coloca a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el dilema de decidir entre tres alternativas posibles: (i) abstenerse de actuar, (ii) adherir a los términos de la nueva ley nacional, y (iii) dictar su propia normativa. La opción (i) implica dejar las cosas como están. De resultar elegida, la Provincia de Buenos Aires no contará –en lo que refiere a las relaciones jurídicas indemnizatorias surgidas a partir de entonces- con un «régimen sistemático de responsabilidad estatal». Ciertamente, antes de la entrada en vigencia del CCyC tampoco existía tal cosa, pero indiscutiblemente podían aplicarse (y se aplicaron permanentemente, aun cuando no siempre se las mencionara) las disposiciones del Código Civil que estructuran el régimen general de la responsabilidad civil; mientras que al comenzar a regir el nuevo Código éste «no podrá aplicarse directa ni subsidiariamente» a los nuevos conflictos de este tipo. Tal vacío, de alcances mucho más vastos de los que parece asumir la LRE –como se verá más adelante- exigiría

---

<sup>1</sup> CSJN, 21/03/2006, Fallos: 329: 759.



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

recurrir como fuentes, exclusivamente, a la Constitución Nacional, a los instrumentos internacionales (art. 75 inc. 22), a la Constitución de la Provincia (fuentes que suministran principios importantes pero no especificidad normativa) y a los criterios elaborados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Suprema Corte de Buenos Aires<sup>2</sup>.

Ahora bien, estos criterios, cuya importancia no puede desconocerse en atención a que la Corte ha «construido» un sistema de responsabilidad estatal argentino, serían insuficientes porque no han sido siempre homogéneos. De tal modo que, sin normativa a la que recurrir, en ciertos supuestos (v.gr. daños derivados de la ejecución de una obra pública, de un accidente de tránsito, el uso del arma reglamentaria, etc.) se discutirían los alcances del resarcimiento, el factor de atribución e incluso la propia atribución de responsabilidad, empleándose como sustento argumentativo por ambas partes, quizá, precedentes disímiles de la Corte. Por otra parte, la construcción jurisprudencial referida siempre contó, como afirmaba antes, con las bases normativas suministradas por la legislación civil y con la interpretación doctrinaria y jurisprudencial conferida a la misma en dicho ámbito, bases que en principio, con excepción del recurso de la analogía, no podrán ya ser empleadas. Finalmente, descansar en el uso protagónico de tales criterios importaría un uso desmedido de la fuente jurisprudencial, considerando la adscripción de nuestro sistema al europeo continental de bases romanista y la preeminencia de la ley como fuente del Derecho ratificada por el nuevo Código (arts. 1º y 2º). La adopción de esta tesitura abstencionista, por consiguiente, generaría una creciente discrecionalidad judicial. El vacío normativo no tendría compensación

---

<sup>2</sup> Ello sin perjuicio de la existencia de normas aisladas, v.gr. Ley 8132.



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

suficiente en la recurrencia a principios constitucionales y convencionales y a la jurisprudencia –a veces sinuosa- del máximo Tribunal.

La alternativa (ii), consistente en la adhesión a la LRE, presenta como aspecto atractivo la posibilidad de lograr una cierta uniformidad nacional en la adjudicación del derecho, muy saludable en términos de previsibilidad y, en definitiva, de seguridad jurídica, valor tan despreciado en nuestro tiempo. El problema (el «pero» mayúsculo) reside en las falencias que presenta la LRE que tornan dudosa su efectiva y estricta aplicación por los tribunales, y más dudoso aún el logro de una adhesión unánime o mayoritaria en el país. Dejando por ahora a un lado una serie de defectos de menor talla que cabría atribuir a la norma nacional aludida, hay uno mayúsculo que parece suficiente como para descartar la adhesión: la absoluta prescindencia, como contexto condicionante, de los procesos de constitucionalización y convencionalización del Derecho.

No es una novedad señalar que las tareas de creación e interpretación de leyes de cualquier índole exigen actualmente su adaptación a directivas, principios y valores contenidos (explícita e implícitamente) en el bloque de constitucionalidad federal; e, incluso, su adaptación a las recomendaciones y sentencias dictadas en el sistema interamericano de derechos humanos. La necesidad de respetar esta exigencia, o dicho en otros términos, la necesidad de sortear en tales tareas los controles de constitucionalidad y convencionalidad, no es una cuestión opinable, algo que pueda discutirse o peor, ignorarse. Se trata de asumir el fenómeno del «constitucionalismo», tal como en el plano normativo lo han hecho más de veinte años atrás la reforma constitucional de 1994 y hoy el CCyC, cuyas disposiciones referidas a las fuentes y



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

aplicación del Derecho (arts. 1° a 3°), vale ponerlo de resalto, tienen incidencia en todas las ramas jurídicas, incluso en las de Derecho público. Fenómeno que ha transformado el modo tradicional de operar en los sistemas jurídicos emplazando a la Constitución (y a los instrumentos internacionales jerarquizados) en su centro, de modo tal que la creación normativa y la interpretación de las normas debe ajustarse o conformarse, sin excepciones, a los principios y valores contenidos en tales normas fundamentales.

La LRE no sólo omite cualquier referencia al bloque de constitucionalidad federal (mención expresa que no resulta exigible pero sí muy conveniente en nuestros días para orientar la práctica jurídica), sino que restringe severamente los alcances de la responsabilidad estatal vulnerando principios consolidados en el sistema. Exterioriza la voluntad de limitar los desembolsos indemnizatorios que debe soportar la comunidad por los daños causados por el Estado, inspirada, seguramente, en finalidades loables: principios de justicia distributiva, protección del erario nacional y otros posibles predicados históricamente por buena parte de la doctrina publicística, fundamentalmente en tiempos en los que no se había asumido aún el constitucionalismo y sus efectos. Pero omite considerar la disonancia de algunas de sus soluciones respecto a los criterios prevaletentes en el sistema interamericano de derechos humanos y constitucional interno que, basados en la idea central de la inviolabilidad de la persona humana y del respeto a su dignidad, privilegian (en forma creciente) los principios de *no dañar*, de *reparación integral, plena o justa*<sup>3</sup>, de *igualdad*<sup>4</sup> y de *propiedad de quien resulta*

<sup>3</sup> Principios estos últimos que se extraen del art. 19 C.N., debiendo recordarse que la Corte ha dicho que toda la reglamentación que el Código Civil ha realizado tiene fundamentación en el principio constitucional de reparación integral que alcanza a cualquier disciplina jurídica (CSJN, "Gunther", 05/08/86, Fallos, 308:1118). El principio se encuentra también reconocido (bajo la expresión «indemnización justa») en el art. 63 I. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

Razón por la cual, si se hace abandono en términos tan categóricos de las disposiciones civiles para regular esta institución de «derecho público», no es plausible concretarlo sin incorporar una serie de aspectos relevantes que han sido omitidos en la norma nacional (o en todo caso, sin remitir expresamente a la aplicación analógica de las disposiciones civiles). Entre otros aspectos, además de precisiones conceptuales que demandaría la inaplicación de la legislación civil que las contiene, cuestiones tales como la prevención del daño y los deberes atribuibles al respecto tanto al Estado como a la víctima, las causales de justificación, la asunción de riesgos, algunas cuestiones específicas sobre la relación de causalidad, la carga probatoria de los presupuestos y las facultades judiciales correspondientes, las especies de daños resarcibles, el curso de los intereses, las responsabilidades especiales que ameritarían un tratamiento particular, las causales de suspensión e interrupción del curso de la prescripción (si como lo hace la LRE, se decide regular el plazo de prescripción de las acciones), y un amplio etcétera.

Las razones hasta aquí señaladas, que podrían ampliarse con más espacio, decididamente justifican adoptar la alternativa (iii) y, por tanto, la construcción de un sistema de responsabilidad estatal propio en el ámbito provincial que traduzca un mayor apego a las directivas convencionales y constitucionales, corrija algunos defectos y contemple aspectos omitidos en aquella.

---

ENTERRÍA, Eduardo, FERNANDEZ, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, 6ta. ed., T. II, Madrid, Civitas, 1999, p. 54.)



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

*perjudicado por el Estado.* O ya, en una mirada más abarcadora, hay una desconsideración por parte de la LRE del principio *pro homine* según el cual el intérprete y el operador han de buscar y aplicar la norma que en cada caso resulte más favorable para la persona humana, para su libertad y sus derechos, cualquiera sea la fuente que suministre esa norma –internacional o interna.<sup>5</sup>

De allí que aunque alguna limitación específica pudiera tal vez llegar a sortear los controles de convencionalidad<sup>6</sup> y constitucionalidad, es altamente improbable que el elenco de restricciones contenido en la ley analizada pueda conseguirlo. Así, una cosa es que en materia de responsabilidad por actividad legítima se restrinja parcialmente la

---

Interamericana de Derechos Humanos, desde sus primeros precedentes, ha establecido que "... La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución (*restitutio in integrum*), lo que incluye el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales, incluyendo el daño moral" (CIHD, caso "Velásquez Rodríguez", 21/07/89, Serie C N 7, Ed. San José de Costa Rica, 1990, pág. 21; caso "Godínez Cruz", 21/07/89, Serie C N 8, Ed. San José de Costa Rica, 1990, pág. 19)

<sup>4</sup> Tiene dicho la Corte, aludiendo a la responsabilidad por daños, que ninguna disposición constitucional destaca la posibilidad de un tratamiento distinto entre las personas privadas o públicas (Estado) y el art. 100 de la Carta Magna menciona a la Nación como justiciable por cualquier clase de causa (CSJN, "Gunther", op. cit.).

<sup>5</sup> BIDART CAMPOS, Germán, Las fuentes del derecho constitucional y el principio «pro homine», en Bidart Campos y Gil Domínguez (coords.), El derecho constitucional del siglo XXI: diagnóstico y perspectivas, Bs.As., Ediar, 2000, p. 13.

<sup>6</sup> Para dimensionar las severas exigencias que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparación de daños, v. GARCIA RAMIREZ, Sergio, La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones, en La Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un cuarto de siglo: 1979-2004. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, 2005; y ROUSSET SIRI, Andrés J., El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Revista Internacional de Derechos Humanos, 2011, Año I - N° 1, p. 59, [en línea], <http://www.cladh.org/wp-content/uploads/2012/07/a1-n1-2011-art03.pdf> Fecha última consulta: 30.06.15; y BAZAN, Víctor, El test de convencionalidad en sede interna como medio para proteger los derechos humanos y evitar la responsabilidad internacional del Estado, en Revista de Derecho de Daños, 2015-1, Responsabilidad del Estado II, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2015, pp. 14 y ss.





## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

indemnización<sup>7</sup>, y otra muy distinta es que, además:

- se califique tal tipo de responsabilidad como «excepcional» (art. 5°);
- se exija que el daño sea «actual» (art. 4° inc. a) dejando sin reparación daños futuros ciertos; - se exija que el daño sea «mensurable en dinero», expresión oscura que podría dar lugar a interpretaciones más restrictivas aún;
- se limite la indemnización al «valor objetivo del bien y los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la actividad desplegada por la autoridad pública», pudiendo bajo tal fórmula quedar excluido algún tipo de daño emergente que no encuadre estrictamente en esas condiciones;
- se requiera, finalmente, una relación de causalidad «directa, inmediata y exclusiva» (art. 4° inc. c) marginando de la reparación no sólo a las consecuencias mediatas previsibles sino también, la propia responsabilidad estatal en supuestos de concurrencia causal.

Tamaño nivel de limitaciones, aunque extraídas de algunos precedentes de la Corte (en forma selectiva, ya que los mismos no son actuales y menos aún, homogéneos), incuestionablemente en nuestros días no superaría los test de convencionalidad y constitucionalidad<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Limitación que aun siendo hoy también discutible, encuentra apoyo en algunos precedentes de la Corte Suprema de Justicia, en la doctrina administrativista mayoritaria e, incluso, en el Anteproyecto de Código Civil y Comercial -v. su art. 1766-.

<sup>8</sup> Señala Coviello (por citar una opinión administrativista autorizada) aludiendo a la ley 26.944: "... sobre la idea de la "excepcionalidad" de la responsabilidad por la actividad legítima me viene a la mente la pregunta de si ello es tan así, sobre todo, a la luz del texto de la Constitución Nacional y del Pacto de San José de Costa Rica, que en su art. 63.1 reconoce el derecho a una justa indemnización cuando se afecten un derecho o libertad protegidos. ¿No podrían ser, en algún caso, esa y otras normas, atacables por vía del control de constitucionalidad y convencionalidad? Esto mismo es extensible a la cláusula de irresponsabilidad por la actividad judicial legítima (tema que merece un capítulo aparte). Ante este



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

Más allá de la desatención de principios y criterios de observancia ineludible, la LRE omite regular algunos aspectos que deberían definirse ante el descarte realizado por el legislador nacional de las bases normativas establecidas en el Código Civil y Comercial. Bases que, vale insistir, han sido utilizadas hasta ahora en materia de responsabilidad del Estado, incluso en la construcción realizada durante décadas por la Corte Suprema de Justicia. Es que incluso tomando partido por la visión publicística en la vieja discusión sobre la naturaleza de esta responsabilidad, tal como lo ha hecho el legislador actual, el más fanático de los partidarios no podría ignorar que la institución se ha nutrido (y continúa haciéndolo) de elaboraciones normativas e interpretativas edificadas durante siglos en el ámbito del Derecho Civil. Para ser más claro, cuando en el ámbito de la responsabilidad estatal se alude a «daño», se sobrentiende su concepto, sus requisitos de resarcibilidad, sus especies y las exigencias probatorias de cada una, etc., nociones todas que provienen de la ley civil y han sido y son elaboradas y reelaboradas por la dogmática y jurisprudencia civilística<sup>9</sup>.

---

panorama, el lector quizás se pregunte: ¿qué pasará con esta ley? Respondo: los jueces tendrán la última palabra, y en sus decisiones conflu. No hay que olvidar que los jueces tienen por sobre la ley a la Constitución Nacional y los tratados contemplados en el art. 75, inc. 22, de consuno con los principios y valores insitos en ellos; y creo que la opción no será dudosa (COVIELLO, Pedro J.J., Los jueces frente a la Ley de Responsabilidad del Estado, en El Derecho, [en línea], <http://www.elderecho.com.ar/includes/columnaopinion/CO18092014.pdf> Fecha última consulta: 22.06.15.

<sup>9</sup> Enseñan García de Enterría y Fernández, en palabras que vale la pena reproducir para graficar la crítica, que "... aunque exista una distinción entre las instituciones administrativas y las civiles, ello no significa, ni mucho menos, que unas y otras se encuentren en radical oposición. Esta puntualización es importante para salir al paso de quienes por un excesivo afán de garantizar la autonomía e independencia del Derecho administrativo han pretendido separar dogmáticamente de una manera radical sus instituciones respecto de las de otros Derechos, viniendo a oponer, por ejemplo, la responsabilidad administrativa a la responsabilidad civil [...] como si unos y otros no tuvieran nada en común y hubieran de regirse por normas o principios absolutamente diferentes. Evidentemente, esto no es así ..." (GARCÍA DE



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

Esta propuesta -que se enmarca en la alternativa (iii)- encuentra su origen y antecedente fundamentalmente en un anteproyecto esbozado por el Dr. Carlos Emilio Depetris<sup>10</sup> y publicado en la revista Rubinzal-Culzoni online RC D 459/2015. Además, dicho anteproyecto fue presentado ante la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe por el Senador Hugo Marcucci en 05/11/2015, Expte. 31971 – FPL. En virtud de ello, los diversos argumentos que fundamentan la propuesta resultan un reflejo de los que fueron articulados al momento de elaborarse el anteproyecto, con más los fundamentos que justifican su adaptación al esquema jurídico de la Provincia de Buenos Aires.

El anteproyecto tomado de base tomaba como fuentes principales a la propia ley 26.944, los artículos 1764 a 1766 del Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación que fueran suprimidos al elevarse el Proyecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Proyecto de Ley de Bases de Responsabilidad del Estado de Jorge R. Vanossi (2006) y la doctrina nacional especializada.

A los fines de tener un sistema armónico de responsabilidad estatal, se propone derogar la actual ley 8132 para incorporar dicha regulación en la presente norma. Asimismo, se busca generar un entramado normativo que -en lo posible- evite

---

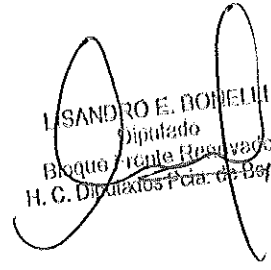
<sup>10</sup> Es Abogado (UNL), especialista en Derecho de Daños (UNR-CEJ, y UNL), profesor adjunto ordinario Derecho Civil I (FCJS, UNL), profesor estable en la carrera de especialización en Derecho Administrativo (Módulo Responsabilidad del Estado, FCJS, UNL), capacitador judicial en cursos de actualización sobre el nuevo Código Civil y Comercial (convenio Infojus-Ju.Fe.JusTribunales Superiores provinciales), doctorando FCJS UNL. ExJefe del Departamento de Responsabilidad Extracontractual en la Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Fe y actual Juez en la Cámara Civil y Comercial de Santa Fe (Sala III).



## Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires

regulaciones procedimentales que puedan resultar incompatibles con el CCA o con el art. 155 de la Constitución Provincial.

Por todas las razones expuestas, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

  
SANDRO E. BONELLI  
Diputado  
Bloque Frente Renovador  
H. C. Diputados Pcia. de B. As.