

RESPONSABILIDAD CIVIL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para empezar, vamos a recordar que el Derecho, como cualquier otra actividad, utiliza palabras técnicas, que no admiten sinónimos. Por eso, para poder entender de qué hablamos, es conveniente definir los términos que vamos a utilizar, y en base a los cuales se va a desarrollar este tema.

Al decir DAÑO, nos vamos a referir a todo perjuicio, sea material o sea moral que pueda sufrir una persona; mientras que por RESPONSABILIDAD entenderemos la obligación que alguien tiene de reparar el daño y el perjuicio que se han causado a una persona.

El Código Civil, define el daño en su Art. 1068. Dice: *“Habrá daño siempre que se causare a otro algún perjuicio susceptible de apreciación pecuniaria, o directamente en las cosas de su dominio o posesión, o indirectamente por el mal hecho a su persona o a sus derechos o facultades”*

Con mayor especificidad, el Art. 1069 establece que: *“El daño comprende no sólo el perjuicio efectivamente sufrido, sino también la ganancia de que fue privado el damnificado por el acto ilícito, y que en este Código se designa por las palabras ‘pérdidas e intereses’.*

Por otra parte, al referirse a la responsabilidad, el mismo Código Civil, en su Art. 1109 dice: *“Todo el que ejecuta un hecho, que por su culpa o negligencia ocasiona un daño a otro, está obligado a la reparación del perjuicio. Esta obligación es regida por las mismas disposiciones relativas a los delitos del derecho civil.*

“Cuando por efecto de la solidaridad derivada del hecho uno de los coautores hubiere indemnizado una parte mayor que la que le corresponde, podrá ejercer la acción de reintegro.”

A partir de estos textos legales, estamos en condiciones de afirmar que el daño puede ser producido por una persona, por sus dependientes, por las cosas que de ella dependan o por los animales que tenga a su cargo; lo que nos habilita para aclarar que, entonces, el responsable va a ser el que ocasionó directamente el daño o un tercero que lo tiene a su cargo, pero también será responsable el dueño de la cosa o del animal que provocaron el daño.

Al respecto, el mismo cuerpo legal, en su Art. 1113, dispone: *“La obligación del que ha causado un daño se extiende a los daños que causaren los que están bajo su dependencia o por las cosas de que se sirve, o que tiene a su cuidado.*

**En los supuestos de daños causados con las cosas, el dueño o guardián, para eximirse de responsabilidad, deberá demostrar que de su parte no hubo culpa; pero si el daño hubiere sido causado por el riesgo o vicio de la cosa, sólo se eximirá total o parcialmente de responsabilidad acreditando la culpa de la víctima o de un tercero por quien no debe responder.*

Efectivamente, dependiendo de cada caso en particular va a poder exigirse la reparación a quien se le pruebe que tuvo responsabilidad por el hecho dañoso y deberá repararlo.

**Si la cosa hubiese sido usada contra la voluntad expresa o presunta del dueño o guardián, no será responsable”*

Interpretando estas normas legales, en un caso en que se pretendía probar la responsabilidad de un Museo (léase el Estado), por las lesiones que se había provocado un niño al manipular un cañón, que formaba parte de su patrimonio, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala II, el 09/III/09, en la causa ‘Méndez de Hornos, Susana Yanet y otros c/ Ciudad de Buenos

Aires y otros’, sostuvo que: ***“Es improcedente responsabilizar al museo, en el que se encontraba de excursión un menor al momento de sufrir lesiones, como dueño o guardián de la cosa productora de los daños –en el caso, un cañón- toda vez que se acreditó que este exhibía carteles prohibiendo tocar los mecanismos de los instrumentos expuestos, además de señalar expresamente que la seguridad de los niños era responsabilidad de los acompañantes, máxime cuando el patio del museo, lugar donde se produjo el accidente, estaba excluido del recorrido guiado de la galería, por lo que los alumnos sólo se encontraban bajo la vigilancia de los maestros”.***

Ahora bien, debemos preguntarnos: ¿cómo se repara el daño? Según nuestro Código Civil, el responsable puede hacerlo restituyendo el objeto a su estado anterior al daño o supliéndolo por su equivalente en dinero, o directamente en dinero si así lo pidiera el damnificado.

*Art. 1083 C.C. “*El resarcimiento de daños consistirá en la reposición de las cosas a su estado anterior, excepto si fuera imposible, en cuyo caso la indemnización se fijará en dinero. También podrá el damnificado optar por la indemnización en dinero”.*

Dicho esto, deducimos que el Estado es responsable por sus dependientes y por los hechos u omisiones de éstos, en el cumplimiento o no de sus obligaciones; razón por la cual, si aconteciera un accidente, producto de la negligencia o la culpa o dolo de algún empleado del estado, ya sea nacional, provincial o municipal, del que dependa el museo, galería de arte, monumento histórico, etc., pueden reclamar la correspondiente indemnización o reparación el damnificado directamente o sus familiares

directos en caso que éste hubiera muerto (padre, madre, marido o mujer) o fuese menor de edad (padre o madre).

Esto surge del Art. 1112 del C.C. que dice: *“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, son comprendidos en las disposiciones de este título”*

Art. 1110 C.C.: *“Puede pedir esta reparación, no sólo el que es dueño o poseedor de la cosa que ha sufrido el daño o sus herederos, sino también el usufructuario, o el usuario, si el daño irrogase perjuicio a su derecho. Puede también pedirlo el que tiene la cosa con la obligación de responder de ella, pero sólo en ausencia del dueño.”*

Art. 1111 C.C.: *“El hecho que no cause daño a la persona que lo sufre, sino por una falta imputable a ella, no impone responsabilidad alguna.”*

Art. 923 C.C.: *“La ignorancia de las leyes, o el error de derecho en ningún caso impedirá los efectos legales de los actos lícitos, ni excusará la responsabilidad por los actos ilícitos.”*

Entonces, es posible demandar al autor directo del daño, si lo hubiere, dejando en claro que en todos los casos, el reclamante es el que tiene que probar la responsabilidad del demandado.

Puesto en otros términos, ¿qué pasa con el empleado que por su descuido, negligencia, olvido, dejó de hacer lo que debía, o hizo lo que no debía, y ocasionó así un daño?

Este empleado puede ser directamente demandado por quien ha sido dañado directa o indirectamente, pero si así lo fuere, el demandante no puede reclamar dos veces lo mismo, es decir, no puede reclamarlo también del Estado.

Ahora, si el Estado se ha visto obligado a responder por el daño, puede exigirle a su dependiente que devuelva lo que él tuvo que pagar como consecuencia de su mal hacer o dejar de hacer; o sea, por el incumplimiento de sus deberes; y, para ello, la ley le otorga como plazo de prescripción diez años.

A su turno, el Estado le aplicará al autor directo del daño las sanciones que estime pertinentes, teniendo en cuenta para ello la reglamentación vigente (Derecho Administrativo aplicable en cada caso). Esto es así, porque la relación existente entre el Estado y su dependiente es una relación contractual, y como tal, se rige en primer término por las normas propias de la Administración Pública.

La responsabilidad del Estado por los hechos u omisiones de sus funcionarios o dependientes y las de éstos directamente, dimana de los artículos 1112 y 1074 del C.C.

Art. 1112 C.C.: “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, son comprendidos en las disposiciones de este título”

Art. 1074 C.C.: “Toda persona que por cualquier omisión hubiese ocasionado un perjuicio a otro, será responsable solamente cuando una disposición de la ley le impusiere la obligación de cumplir el hecho omitido.”

La jurisprudencia nos aporta un ejemplo claro de eximición de responsabilidad, en el fallo dictado por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala G, el 29/VII/95, en la causa ‘Pérez Garrido de Sánchez Lucca, María I. c/ Arzobispado de Buenos Aires’, donde se sostuvo que: “El daño producido por la caída en parte de la mampostería

de la Catedral Metropolitana responsabiliza al Estado Nacional como guardador de la estructura y conservación de la misma –obligación conferida por la ley 12.665 respecto de Monumentos, Museos y Paseos o Lugares Históricos- desplazándose así la responsabilidad del propietario (Arzobispado de Buenos Aires) por encontrarse excluido legalmente del cuidado de la cosa, lo que concluye en un supuesto de culpa de un tercero por quien no debe responder” “Las atribuciones conferidas por la ley 12.665 al Estado Nacional para el mantenimiento, cuidado y reparación de Monumentos, Museos y Paseos o Lugares Históricos, se ejercen en concurrencia con las respectivas autoridades provinciales o municipales, según el lugar de ubicación de aquellos, por lo que cabe también atribuir responsabilidad a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires por los daños y perjuicios producidos por la caída de la mampostería de la Catedral Metropolitana, máxime si se tiene en cuenta que antes de la producción del mismo, la Municipalidad ejerció tales prerrogativas realizando reparaciones en la Catedral a los fines que desaparezca todo riesgo para terceros.”

Debe aclararse que el tema de la responsabilidad extracontractual del Estado, ha discurrido por un largo camino en el derecho argentino. En un primer momento se consideraba que el Estado no respondía ante los particulares, basado esto en la soberanía que investía, ya que se consideraba que se la ponía en juego, o, mejor dicho, en tela de juicio, si se veía obligado a responder.

A esta corriente se sumó la Ley de Demandas contra la Nación, cuyo objetivo era limitar la posibilidad de demandar al Estado. Esta postura fue avalada por la Corte Suprema de Justicia en el caso “Seste” cuando sostuvo que, quien inviste la soberanía (el Estado) no puede ser arrastrado por particulares ante los tribunales de otro fuero -sin que medie su expreso

consentimiento- para responder de sus actos y ser apremiado al cumplimiento de las obligaciones que de ellos puedan resultarle, porque ese cumplimiento está sujeto a reglas especiales, y tiene por garantía su buena fe. Es algo así como la inmunidad diplomática, o como los fueros de que están investidos los legisladores mientras cumplen sus funciones; por lo que no pueden ser enjuiciados, salvo en caso de flagrante delito o una vez que han sido desaforados por el mismo Poder Legislativo.

Con el correr de los años, se advirtió, en un segundo momento, que tal postura no podía subsistir, y se admitió la responsabilidad por daños del funcionario público, pero no la del Estado.

En un tercer momento, se aceptó la responsabilidad de ambos. Aquí sienta precedente el caso “Devoto” que admite por primera vez, la responsabilidad extracontractual del Estado.

Actualmente, en el caso “Vadell” se admite que el Estado debe responder, basado en la idea de falta de servicio, que es objetiva y directa.

Es así que, a partir del principio de irresponsabilidad estatal se avanzó gradualmente, hasta llegar a la responsabilidad plena del Estado. Asimismo, cabe aclarar que la responsabilidad estatal surge no sólo de la ley sino también de los principios que informan el Estado de Derecho.

CONCLUYENDO: Para que exista responsabilidad del Estado, debe existir un daño causado por un funcionario o dependiente por hechos o por omisiones en incumplimiento probado de sus obligaciones que pueden ser delitos (en derecho civil designa toda acción ilícita por la cual una persona a sabiendas e intencionalmente perjudica los derechos de otra) o pueden ser ilícitos (ningún acto voluntario tendrá el carácter de ilícito, si no fuere expresamente prohibido por las leyes ordinarias, municipales o reglamentos de policía; y a ningún acto ilícito se le podrá aplicar pena o sanción de este Código, si no hubiere una disposición de la ley que la hubiese impuesto –

Art. 1066 C.C.-); la prueba de la responsabilidad queda a cargo del demandante que puede ser el propio damnificado o puede ser un familiar directo, en caso que éste falleciere o fuere menor de edad.

En concreto, el daño que se pretende cobrar debe ser “cierto”; debe existir una relación de causalidad entre el acto ilícito y el daño; que haya afligido de manera personal al accionante; y debe resultar de la negación de un derecho o de la lesión a un interés protegido por la ley, de suerte que el accionante pueda ser considerado un damnificado en sentido jurídico y no sólo de hecho.

EJEMPLO: Accidente dentro de un museo, un adolescente tropieza con una alfombra que no estaba correctamente fijada en el suelo, pierde el equilibrio y cae contra una vitrina que se rompe y le lastima la cabeza. Lo trasladan a un servicio asistencial, queda internado y, por ser diabético, muere.

En peritajes posteriores queda en evidencia el hecho de que la alfombra estaba mal colocada y que la vitrina era de vidrio común, incumpliendo disposiciones administrativas que establecían que debía ser de blindex.

Del ejemplo se deduce la existencia de:

Un delito, no en el sentido penal (no se trata de una conducta tipificada en el Código Penal) sino en el sentido civil (acto totalmente voluntario y contrario a derecho): se transgredió una disposición que obligaba a colocar blindex, no vidrio.

Un ilícito (no hay dolo, es decir, voluntad deliberada de dañar): no haber colocado bien la alfombra.

Daño: las heridas y, finalmente, la muerte.

Damnificado: en principio y directamente el adolescente; indirectamente, los padres.

Qué se tiene en cuenta al momento de hacer el reclamo o la demanda? En este caso en particular que ponemos a examen, el perjuicio que sufren los padres tanto por el sufrimiento moral, como por la pérdida material. Se tiene en cuenta la ayuda económica del hijo en el presente y para el futuro. Se puede demandar al Estado directamente, o a cada uno de los empleados que se considere responsables, quedando a cargo de los demandantes la prueba de dicha responsabilidad.

También cabe acotar, que se puede demandar penalmente a los responsables, y en este caso, sí debe acusarse penalmente a los empleados que se consideren responsables de la muerte.

Con lo expuesto, quedan planteados los términos de la cuestión, y quedo a disposición de ustedes para analizar juntos cualquier caso que quieran presentar, si es extraído de la vida real, mejor.