



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

VIEDMA, 31 DE AGOSTO DE 2018

NOTA N° 12-IL-18

Al Señor
Presidente de la Legislatura de la
Provincia de Río Negro
PROF. PEDRO PESATTI
SU DESPACHO.-

Tengo el agrado de dirigirme a usted, y por su intermedio a los miembros de ese Cuerpo, a fin de presentar ante la Legislatura que dignamente preside, para su tratamiento, consideración y posterior sanción, el Proyecto de Ley que se adjunta, el cual propicia la creación de la Ley de Responsabilidad Extracontractual del Estado Provincial.

La iniciativa legislativa que se promueve se asienta en la necesidad de regular la materia específica, que en la actualidad no cuenta con ningún marco jurídico local en el cuál basarse, concentrándose en el caso un verdadero vacío legislativo.

La sanción y entrada en vigencia del nuevo Código Civil y Comercial (Ley 26.994) deja absolutamente desreguladas las consecuencias jurídicas que provienen de la actuación de los órganos del Estado Provincial y los daños que pueda producir en los particulares. En efecto, los postulados del derogado Código Civil de la República Argentina eran aplicados para resolver las controversias judiciales que se suscitaban en la materia. Así, es histórica la aplicación de la Teoría General de la Responsabilidad Civil que pregonaba dicho cuerpo normativo, y que -más allá de la evolución e interpretación que fue delineando la Jurisprudencia en torno a la especificidad del actuar de los órganos del Estado-, aquéllos postulados conferían los lineamientos básicos.

La exclusión de la Responsabilidad del Estado del articulado del nuevo Código Civil y Comercial se encuentra actualmente dispuesta expresamente en los artículos 1764 y sgtes. Allí se establece que dicha responsabilidad, así como la de los funcionarios y empleados públicos se rigen por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local, según corresponda.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

A la circunstancia jurídica apuntada, suma, que el propio Estado Nacional ha reconocido que la regulación de esta institución jurídica es de competencia de los Estados Provinciales, que se trata de materia no delegada (art.121 Constitución Nacional). Ello genera la apremiante necesidad de que el Estado Provincial cuente con una herramienta legal, idónea y propia, que evite dejar librado a la interpretación o creación de la jurisprudencia la reparación de los perjuicios provenientes de acciones u omisiones del Estado, con la consecuente litigiosidad e inseguridad jurídica que ello genera y que no se corresponde con un Estado de Derecho.

Así, la consagración del régimen normativo aventará los riesgos de la cambiante interpretación sobre cuál es el alcance de la responsabilidad estatal en la Provincia de Río Negro.

En el ámbito Nacional, se ha sancionado la ley 26.944 (BO 8/8/14) de Responsabilidad del Estado, que regirá en el ámbito de actuación del Gobierno Federal. Consecuentemente, con el ya mencionado reconocimiento del carácter local del derecho que rige la responsabilidad del Estado, la propia ley ha invitado a adherir a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los términos de esa ley, para la regulación de la responsabilidad estatal en cada una de sus jurisdicciones.

Las previsiones normativas allí contenidas no producen cambios significativos con relación a las decisiones más trascendentes del Máximo Tribunal Federal en la materia, así como la recepción doctrinaria de los mismos y en general, el consenso de los especialistas sobre la temática. De esta forma se pretende justificar que el proyecto que por el presente se eleva contiene, en lo sustancial, dichos postulados. En efecto, el reconocimiento de la responsabilidad directa y objetiva del Estado, la noción de Falta de Servicio, la responsabilidad basada en la actuación legítima, sus requisitos y condiciones de procedencia, constituyen materias afianzadas en el ámbito del derecho administrativo y de uniforme recepción judicial que justifican su reedición.

No obstante, la adhesión lisa y llana al texto al que se nos ha invitado a adherir, no involucraría cuestiones inherentes a nuestra realidad jurídica provincial que tornan necesaria la adaptación del texto, de modo de crear, en esta oportunidad histórica, una herramienta idónea y autosuficiente que contemple las distintas alternativas del derecho de daños en materia de derecho público.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

En tren de repasar los postulados inherentes a esta materia que ya existen en nuestra legislación local, debemos detenernos, primeramente, en la Constitución Provincial.

En lo pertinente, nuestra Constitución consagra la responsabilidad personal de los agentes públicos de los daños causados por extralimitación o cumplimiento irregular de sus funciones (art. 54). Para determinar dicha responsabilidad, el art. 57, prevé que los mismos deban ser citados a juicio cuando la Provincia o el Municipio sean demandados por hechos de sus agentes, para integrar la relación procesal. Por su parte, el art. 55 establece que la Provincia y los Municipios son responsables por sí y por los actos de sus agentes realizados con motivo o en ejercicio de sus funciones.

El presente proyecto incorpora esos postulados y los reglamenta. La normativa constitucional provincial impide replicar la ley Nacional que ha optado por reglar la traslación subjetiva de los daños, exclusivamente, mediante la acción de repetición contra el Funcionario.

Se ha precisado el ámbito de aplicación de la norma, incluyendo a todo el sector público provincial en concordancia con al ley de administración financiera (3186) de la Provincia de Río Negro, así como la concentración de su representatividad judicial en la Fiscalía de Estado (Ley K 88), en tanto la responsabilidad que se endilgare excluyere la actividad comercial o industrial que constituyan el objeto de las diferentes descentralizaciones administrativas.

Se ha considerado necesario agregar un eximente de responsabilidad del Estado vinculado a los casos en que se cuestiona una falta personal del agente que no atañe al cargo. Estas circunstancias han generado controversias y dispares criterios jurisprudenciales que pueden superarse con la existencia de la norma. Se ha precisado también la exclusión de responsabilidad por el daño causado con las cosas de propiedad del Estado pero utilizada en contra del fin público para el cuál fueran adquiridas.

Finalmente se ha meritado pertinente legislar algunos aspectos de la prescripción de las acciones, manteniendo el plazo establecido en la Ley Nacional, pero acordando que éste será igualmente aplicable al ámbito de la Responsabilidad contractual del Estado con el fin de evitar controversias y desinterpretaciones en cuánto a cuál sería al norma que rige dicha prescripción, alejando un supuesto de inseguridad jurídica. La habilitación legal para legislar en materia de prescripción en cuestiones locales surge de una correcta hermenéutica de las previsiones contenidas en los



Legislatura de la Provincia de Río Negro

arts. 2560, 2532, 1764 a 1766 del Código Civil y Comercial que comenzó a regir a partir del 1° de agosto de 2015 y en la propia Ley Nacional de Responsabilidad del Estado.

Lo propio se ha hecho respecto a las acciones que tengan causa u origen en la relación de empleo público. Si bien las previsiones que contiene este proyecto de ley no se aplicarían al Estado en su carácter de empleador, resulta prudente legislar la prescripción para evitar riesgos jurídicos derivados de la aplicación de uno u otro plazo. En nuestra Provincia, ante reclamos salariales retroactivos, por ejemplo, se aplicaba el art. 4027 inc. 3° del Código Civil (5 años). En el nuevo código, esta prescripción se redujo a 2 años (art. 2562 inc. c). No obstante, y a la vez, dicha ley establece, en el art. 2560, un plazo genérico de prescripción de 5 años, "excepto que esté previsto uno diferente en la legislación local". Por ello para aclarar el plazo aplicable, que de acuerdo a diversas interpretaciones de estas normas podría ser el de 2 años, el de 5 o incluso el de 3 que se prevé en este proyecto para otros supuestos, se interpreta conveniente establecer el plazo de 3 años, como para el resto de las demandas contra el Estado.

Por otra parte, e regula aquí también un supuesto de suspensión del plazo de prescripción, por el término de un año, para aquéllos casos en que se hubiere intentado una reclamación administrativa previa o se haya recurrido un acto expreso, en los casos que legalmente corresponda. La solución legal -que se aplicaría a todos los vínculos que entabla el Estado con los particulares- persigue evitar que se deban abonar excesivas sumas en concepto de intereses. Dicha norma tiende a evitar el abuso del derecho a reclamar, se asienta en el principio general de que el interés es la medida de la acción y se concentra en un contexto legal que ante el silencio de la administración, el reclamante cuenta hoy con distintas herramientas procedimentales (administrativas y judiciales) que le permiten sortear en tiempo razonable la falta de pronunciamiento expreso de la administración (amparo por mora, pronto despacho, etc).

En cuanto al plazo general, y más allá de algunas precisiones, se ha optado por seguir el término previsto en el ámbito nacional, que a su vez, corresponde con el dispuesto en el Código Civil (3 años). Se agrega el plazo de prescripción de un año para el supuesto en que se opta por demandar en forma autónoma y posterior, los daños derivados de un acto nulo o norma inconstitucional.

En lo atinente a la responsabilidad del Estado por actividad judicial legítima se replica la previsión que contiene la ley Nacional, así como lo relativo a la responsabilidad de concesionarios y contratistas de los



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

servicios público. En este último caso se contempla y recepta la doctrina de la CSJN in re "Monrroy, Elsa Alejandra c/ Infantes S.R.L. y otro" y "Gómez, Susana Gladys c/ Golden Chef S.A. y otro", acerca de la improcedencia de la condena solidaria al Estado en los términos de la Ley de Contrato de Trabajo.

Finalmente, en este proyecto, se invita a adherir a los Municipios de la Provincia, atento el carácter local del derecho administrativo.

Por lo demás, se ha optado por transcribir, con las adaptaciones necesarias, los conceptos de la ley nacional, aplicado a un texto que propone un orden y sistematización diferentes, pero manteniendo su esencia ya que, como adelanté, se trata de conceptos arraigados en la materia jurídica específica.

En virtud de los fundamentos aquí expuestos, remito adjunto el Proyecto de Ley de Responsabilidad Extracontractual del Estado Provincial para su tratamiento legislativo.

Sin otro particular, Saludo a Usted con la más distinguida consideración.

Firma: ALBERTO E. WERETILNECK, GOBERNADOR PROVINCIA DE RIO NEGRO



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

AMBITO DE APLICACION

Artículo 1°.- Esta ley rige la responsabilidad de la Provincia de Río Negro por los daños que su actividad o inactividad produzca a los bienes o derechos de las personas.

Artículo 2°.- Queda incluida en el ámbito de aplicación de la presente ley:

- a) La administración provincial, conformada por la administración Central, Poderes Legislativo y Judicial, los organismos descentralizados y los Entes de Desarrollo que crea el artículo 110 de la Constitución Provincial.
- b) Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas y todas aquellas empresas donde el Estado tiene participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, excepto cuando el supuesto involucre el ejercicio de la actividad industrial o comercial propia de aquéllas.

PRINCIPIO GENERAL

Artículo 3°.- La responsabilidad del Estado Provincial es objetiva y directa.

ACTIVIDAD O INACTIVIDAD ILEGITIMA

Artículo 4°.- Son requisitos de la responsabilidad del Estado por actividad e inactividad ilegítima:

- a) Daño cierto debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero.
- b) Imputabilidad material de la actividad o inactividad a un órgano estatal.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- c) Relación de causalidad adecuada entre la actividad o inactividad del órgano y el daño cuya reparación se persigue.
- d) Falta de servicio consistente en una actuación u omisión irregular de parte del Estado.
- e) La omisión sólo genera responsabilidad cuando se verifica la inobservancia de un deber normativo de actuación expreso y determinado.

Artículo 5°.- Se excluye o limita la responsabilidad del Estado en los siguientes casos:

- a) Por los daños y perjuicios que se deriven de casos fortuitos o fuerza mayor, salvo que sean asumidos por el Estado expresamente por ley especial.
- b) Cuando el daño se produjo por el hecho de la víctima o de un tercero por quien el Estado no debe responder.
- c) Cuando la acción lesiva derive de la falta personal del agente o funcionario sin que exista una relación con el cargo y las obligaciones del servicio.
- d) Cuando el daño se haya ocasionado con la intervención de una cosa de propiedad del Estado utilizada en contra de los fines públicos para la cuál ha sido destinada.

Artículo 6°.- Las disposiciones del Código Civil y Comercial de la Nación se aplicarán en forma supletoria en lo atinente al daño resarcible en los supuestos de Responsabilidad Ilegítima del Estado.-

RESPONSABILIDAD DEL AGENTE Y FUNCIONARIO PUBLICO

Artículo 7°.- La actividad o inactividad de los funcionarios y agentes públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular, incurriendo en culpa o dolo, las obligaciones legales que les están impuestas, los hace responsables de los daños que causen.

Artículo 8°.- La citación a juicio del agente o funcionario procede cuando:

- a) Se endilgue responsabilidad al Estado en virtud de una falta personal del agente o funcionario y hubiera correspondido dirigir la demanda exclusivamente contra éste.
- b) Cuando la responsabilidad en el hecho hubiere sido determinada por sumario o acto administrativo.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- c) Cuando se hubiere acreditado la responsabilidad penal del agente.

Artículo 9°.- En todos los supuestos previstos en el artículo anterior, o cuando el agente o Funcionario hubiera sido co-demandado, le corresponderá asumir el rol procesal de demandado y la sentencia dispondrá su condena o absolución. Dicha decisión hará cosa juzgada contra el mismo.

Artículo 10.- En los supuestos en los que el Funcionario o el agente público no hubiera sido co-demandado ni citado a juicio, su responsabilidad se determinará mediante juicio de repetición de conocimiento pleno en el que se alegue y pruebe la culpa o dolo del mismo. En este caso, el demandado podrá deducir todas las excepciones y defensas que hubiere opuesto de haber sido demandado o citado en el juicio seguido contra el Estado.

ACTIVIDAD LEGITIMA

Artículo 11.- Son requisitos de la responsabilidad estatal por actividad legítima:

- 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.
- e) Sacrificio especial en la persona dañada, diferenciado del que sufre el resto de la comunidad, configurado por la afectación de un derecho adquirido.

Artículo 12.- La responsabilidad del Estado por actividad legítima es de carácter excepcional.

Artículo 13.- 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, beneficio económico esperado, ganancias dejadas de percibir ni las hipotéticas.

Los daños causados por la actividad judicial legítima del Estado no generan responsabilidad del Estado.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

CONCESIONARIOS Y CONTRATISTAS

Artículo 14.- El Estado no debe responder, ni aun en forma subsidiaria, 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.

Asimismo el Estado no responde por las obligaciones de los concesionarios y contratistas respecto de sus dependientes.

PRESCRIPCION

Artículo 15.- El plazo para demandar al Estado en los supuestos de responsabilidad extracontractual o contractual es de tres (3) años computados a partir de la verificación del daño o desde que la acción de daños se encuentre expedita.

La pretensión resarcitoria contra funcionarios y agentes públicos prescribe a los tres (3) años.

La acción de repetición del Estado contra los funcionarios o agentes causantes del daño prescribe a los tres (3) años de la sentencia firme que estableció la indemnización.

Artículo 16.- 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. En este último caso, el plazo de prescripción será de un (1) año desde que la sentencia se encuentre firme, no resultando necesario instar ni agotar la vía administrativa.

Artículo 17.- La prescripción por responsabilidad extracontractual del Estado sólo se interrumpe por medio de la interposición de la demanda judicial, no existiendo ningún supuesto de suspensión del curso de la misma, dejando a salvo los supuestos de dispensa en que será aplicable el Código Civil y Comercial. La querrela criminal o demanda judicial contra el agente o Funcionario público no suspende ni interrumpe la acción contra el Estado.

Artículo 18.- Cuando se haya intentado una reclamación administrativa previa, en los casos en que ella corresponda, o cuando se ha impugnado un acto administrativo, el curso de la prescripción se suspenderá por única vez por el término de un (1) año.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL

Artículo 19.- La responsabilidad contractual del Estado se rige por lo dispuesto en las normas específicas, excepto en lo que respecta al plazo de prescripción.. En caso de ausencia de regulación, se aplica esta ley en forma supletoria.

Las disposiciones de la presente ley no serán aplicadas al Estado en su carácter de empleador, excepto en lo que respecta al plazo de prescripción.

Artículo 20.- Invítase a los Municipios a adherir a los términos de esta ley.

Artículo 21.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Provincial.