

ano 12 - n. 50 | outubro/dezembro - 2012  
Belo Horizonte | p. 1-260 | ISSN 1516-3210  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

---

Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO &  
CONSTITUCIONAL

A&C

---

# A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

**IPDA**  
Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo

INSTITUTO DE DIREITO  
ROMEUFELIPE  
**BACELLAR**

© 2012 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luis Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andares - Funcionários  
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil  
Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br  
E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Supervisão editorial: Marcelo Belico  
Revisão: Equipe Fórum  
Bibliotecário: Ricardo Neto - CRB 2752 - 6ª Região  
Capa: Bruno Lopes  
Projeto gráfico: Virgínia Loureiro  
Diagramação: Reginaldo César de Sousa Pedrosa

Impressa no Brasil / Printed in Brazil  
Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados  
são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11,  
(jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela  
Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa especialmente credenciada pelo Ministério da Educação – Portaria nº 2.012/06), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta revista está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

**Diretor-Geral**

Romeu Felipe Bacellar Filho

**Diretor Editorial**

Paulo Roberto Ferreira Motta

**Editores Acadêmicos Responsáveis**

Ana Cláudia Finger

Daniel Wunder Hachem

**Conselho Editorial**

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Carlos Ari Sundfeld (PUC-SP)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)	Nelson Figueiredo (UFG)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Odilon Borges Junior (UFES)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Emerson Gabardo (UFPR)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Eros Roberto Grau (USP)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
José Carlos Abraão (UEL)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
	Weida Zancaner (PUC-SP)
	Yara Stroppa (PUC-SP)

**Homenagem Especial**

Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)  
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)  
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)  
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)  
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)  
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)

# La responsabilidad del Estado y del funcionario público en la provincia de Santa Fe\*

## Irmgard Elena Lepenies

Profesora Titular, por concurso, de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Co-Directora de la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Presidenta de la Asociación de Derecho Público del Mercosur. Ex-Presidenta de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Miembro del Consejo Directivo de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo. Fue Fiscal de Estado de la Provincia de Santa Fe, Secretaria Técnica de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe y Juez de Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la Provincia de Santa Fe. Abogada, egresada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.

---

**Resumo:** Investiga-se no presente estudo a configuração jurídica da responsabilidade do Estado e do agente público na província de Santa Fe, na República Argentina. São analisados os requisitos necessários para ensejar a responsabilidade estatal por atos ilícitos, bem como por atos lícitos. O texto examina, ainda, decisões jurisprudenciais da província de Santa Fe que reconheceram a responsabilização do Estado em situações específicas, tais como os danos causados ao agente pelo exercício da atividade policial.

**Palavras-chave:** Responsabilidade do Estado. Responsabilidade do agente público. Santa Fe (Argentina).

---

**1** La Constitución de Santa Fe ya en su texto de 1900 previó la responsabilidad de las autoridades superiores y empleados inferiores del Estado pero, al contrario de lo que ocurrió en 1996 en Mendoza, lo hizo excluyendo la responsabilidad del Estado por los actos ilícitos de aquéllos.

---

\* El texto corresponde a la ponencia ministrada en las jornadas sobre Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público, ocurridas en la Universidad Austral en el año 2000. Las normas jurídicas referidas no han cambiado, ni, en términos generales, la problemática expuesta.

Los autores de la Constitución de 1900, si bien advirtieron la necesidad de legislar la problemática, ajustándose a las ideas reinantes en esa época y, contrariando un principio de justicia que hoy estimamos elemental, consagraron la irresponsabilidad de la provincia por los actos que sus funcionarios practicaren “fuera de sus atribuciones”, sin perjuicio de la responsabilidad de éstos por los delitos y faltas cometidos en el ejercicio de sus funciones (Artículo 24).

Ello descartaba la responsabilidad de la provincia si los funcionarios incurrieran en actos ilícitos excediendo sus atribuciones, aunque obraren en ejercicio de función administrativa; o sea, de hecho, en la mayoría de los casos.

Incluso se previó, en aquel momento, la nulidad de cualquier acto, decisión o disposición que contrariara este principio de irresponsabilidad del Estado y responsabilidad personal de los funcionarios por el mal desenvolvimiento en sus funciones.

**2** La situación varió claramente con la reforma constitucional de 1962, en la que se sancionó el texto constitucional en vigencia, que eliminó aquella injusticia.

En esa oportunidad se explicó la introducción de la norma — a la que luego me referiré — planteando la diferencia en el desenvolvimiento de las funciones del Estado según actúe con supremacía respecto de otros sujetos, o cuando lo hace en paridad con ellos.

Se insistió en que, en el primer caso, el régimen jurídico era de Derecho público, mientras que si actuaba en paridad, estaba sometido a las normas del Derecho privado.

Esta diferencia tiene importancia fundamental en la concepción que en la provincia de Santa Fe se ha tenido porque, desde luego, ello implicó reivindicar claramente las facultades del Estado provincial para regular en materia de responsabilidad del Estado. De allí que los santafesinos, como casi todos los provincianos, hemos compartido la posición que el Dr. Salomoni tan bien expusiera para defender las competencias constitucionales que tienen las provincias para regularla en el ámbito del Derecho público.

Ello, claro está, sólo cuando se trata de la responsabilidad del Estado en ese ámbito, pero no cuando actúa valiéndose de medios del Derecho Privado porque en tal supuesto se somete a las mismas normas que los particulares con lo cual la aplicación del derecho común es perfectamente aceptable y no produce ninguna violación a competencias constitucionales (Artículo 75, inciso 12 de la Constitución Nacional).

Se dijo, además (Rovere), que la responsabilidad será directa respecto de los titulares de los órganos e indirecta respecto de sus dependientes, sin perjuicio de la obligación personal de reembolso de unos y otras; pero, en todo caso,

será suficiente que se haya causado a terceros el injusto daño *en el ejercicio de las actividades que les competen*. Es la solución justa. De paso, se ajusta a la moderna concepción del *órgano*.

3 El nuevo artículo constitucional — nuevo relativamente, es texto de 1962 — prevé que: “En la esfera del Derecho público, la Provincia responde hacia terceros de los daños causados por actos ilícitos de sus funcionarios y empleados en el ejercicio de las actividades que le competen sin perjuicio de la obligación de reembolso de éstos. Tal responsabilidad se rige por las normas del Derecho común en cuanto fueren aplicables”.

Les he querido leer el texto, tratando de resaltar dos expresiones en esta norma constitucional; la primera, *por actos ilícitos* en ejercicio de la función administrativa; la segunda, que refiere a la normas de derecho común *en cuanto fueren aplicables*.

En cuanto al primer aspecto, como ustedes pueden advertir, la norma está excluyendo de esta conceptualización a la responsabilidad por actos lícitos. Pero, ¿significa esto que en la provincia de Santa Fe se ha entendido que el Estado no responde por las consecuencias dañosas de su actuar lícito?

No, sin duda no ha ocurrido así. Lo que ha ocurrido es que en nuestra Provincia — por obra de dos doctrinarios, profesores universitarios que fueron constituyentes provinciales y miembros incluso de la Suprema Corte y, uno de ellos, fiscal de Estado — enraizó la distinción entre la *Teoría de la responsabilidad del Estado* y la *Teoría de las indemnizaciones públicas*, proveniente de la doctrina alemana que magistralmente sigue Alessi<sup>1</sup> — que en España toma Garrido Falla — y, en Santa Fe, República Argentina, los doctores Rovere y Ulla.

La señalada distinción, que asoció necesariamente el concepto de responsabilidad al supuesto de actuación estatal ilícita, y vinculó el de indemnización a los casos de actuación estatal lícita, pero productora de un sacrificio especial en los administrados, surgió como interpretación de normas expresas en la órbita del derecho alemán. De allí, se expandió a la interpretación de otros sistemas jurídicos, debido a su recepción expresa en la actividad de calificada doctrina iuspublicista.

En lo que interesa con respecto a la provincia de Santa Fe, importa su recepción por la doctrina italiana, principalmente en la obra de Alessi, pues de allí fue tomada por los referidos profesores — de relevante actuación en cuanto al contenido de nuestra Carta constitucional — que la desarrollaron en el ámbito del Derecho público santafesino.

---

<sup>1</sup> Alessi, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Barcelona, Editorial Bosch, 1970, t. II, “Parte Tercera – Título Segundo”, p. 465-532.

En efecto, nuestra Constitución diferencia claramente, lo que significan las consecuencias del actuar antijurídico del Estado, de las consecuencias del actuar jurídico de éste, aunque sean dañosas.

Y, esta norma del Artículo 18 está exclusivamente referida a la actividad antijurídica mientras que el Artículo 9º,<sup>2</sup> por ejemplo, que establece la responsabilidad de los jueces por los daños que causan en el ejercicio de sus funciones, o las normas del Artículo 15<sup>3</sup> que refieren a los sacrificios a la propiedad y en consecuencia hacen referencia al conocido instituto de la expropiación, son aplicaciones de la llamada *responsabilidad por acto lícito*, pero que en la Constitución de Santa Fe no se le ha reconocido como tal sino como expresiones de la teoría de las indemnizaciones públicas.

Desde ese punto de vista, si bien la doctrina, nacional incluso, ha criticado esta distinción afirmando que no tenía razón de subsistir (así, por ejemplo, la Dra. Reiriz ha planteado hace muchos años la innecesariedad de esta distinción para justificar la responsabilidad del Estado, por estimar que en definitiva originariamente estas doctrinas se desarrollan en Alemania y se aceptan en Italia como un medio para justificar que el Estado soporte las consecuencias por su acción dañosa aunque lícita),<sup>4</sup> creo que sigue teniendo una importancia fundamental a la hora de determinar las consecuencias de esa reparación, porque dentro de nuestro sistema de Derecho privado no son las mismas las consecuencias si se actúa con dolo que si se actúa con culpa y, desde luego tampoco son las mismas las consecuencias que el Estado debe soportar en casos en que el daño lo provoque para causar un mayor bien a la sociedad porque se supone que la acción que desenvuelve, en ejercicio de sus facultades, tiende a la satisfacción de los intereses públicos comunes.

Entonces, y aunque hablemos de responsabilidad por acto lícito, lo trascendente es rescatar las diferentes consecuencias y alcances porque la teoría de las indemnizaciones públicas lleva a una reparación más limitada.

En el ámbito de la provincia de Santa Fe, estas dos teorías han tenido recepción legislativa.

En efecto, en tal distinción, se sustentaron los anteproyectos remitidos por el Poder Ejecutivo, a instancia del Dr. Ulla que se desempeñaba entonces

---

<sup>2</sup> Artículo 9º, cuarto párrafo “[...] cuando prospere el recurso de revisión por verificarse la inocencia del condenado, la Provincia indemniza los daños que se le hubiesen causado”.

<sup>3</sup> Artículo 15, segundo párrafo: “El Estado puede expropiar bienes, previa indemnización, por motivos de interés general calificados por ley”.

<sup>4</sup> Reiriz, Graciela, “Responsabilidad del Estado”, en *El Derecho Administrativo Hoy: Jornadas presididas por el Dr. Miguel Marienhoff*, Editorial Ciencias de la Administración, División Estudios Administrativos.

como Fiscal de Estado, y que luego se convirtieron en Ley de Expropiaciones y de Ocupación Temporal Transitoria (con sustento en el Artículo 15, segundo párrafo de la Constitución de la provincia). Tal recepción surge con claridad de los Mensajes del Poder Ejecutivo que acompañaron los anteproyectos.<sup>5</sup>

También, a su impulso se sancionó, la Ley por Reparación de Error Judicial Excusable, con base sobre el Artículo 9, segunda parte de la Constitución de la Provincia que prevé indemnización por los daños causados en caso de prosperar el recurso de revisión penal por verificarse la inocencia del condenado, surgiendo asimismo del mensaje que acompañó aquel proyecto se hizo mérito de aquella distinción.<sup>6</sup>

También, — aunque debe señalarse que no llegó a ser consagrado normativamente —, ya que se produjo la interrupción institucional a raíz del golpe militar de 1976, se sustentó en tal distinción el anteproyecto de ley de “Indemnización de los Sacrificios Especiales Impuestos a los Derechos Patrimoniales de los Particulares”.<sup>7</sup>

De forma tal que, sin perjuicio de la ponderación de las críticas que a tal interpretación se hayan realizado, no puede desconocerse la notable influencia que ella ha ejercido en el desarrollo de las líneas sobre las que se construyó el sistema normativo provincial.

No ha pasado lo mismo en el plano jurisprudencial, porque en la provincia, estas diferencias establecidas normativamente no se han traducido — por las

<sup>5</sup> En el Mensaje 155 del 19-09-74, se sostuvo que “En ciertas ocasiones, cuando el Estado utiliza una potestad que le ha sido conferida por el ordenamiento jurídico, con contenido antitético a un derecho subjetivo, éste se debilita (o condiciona) por su concurrencia con el interés público, el que por ser superior, necesariamente tiene que prevalecer sobre el interés privado. Esta debilitación implica un daño económico para su titular, pero no se trata de un daño antijurídico, como fácilmente se advierte, porque no deriva de un acto ilícito sino de un acto legítimo del Estado, en tanto, por supuesto, éste use el poder conferido dentro de los límites marcados por el ordenamiento jurídico. De este modo, no puede hablarse, entonces, en la hipótesis señalada, de una violación del derecho subjetivo, violación que es fuente de una responsabilidad para el Estado, puesto que esta idea presupone la ilegalidad de la lesión”.

<sup>6</sup> Mensaje 235/75 del 07-03-75, en el que se señaló que “No puede hablarse de responsabilidad del Estado en lo que toca a los errores judiciales, sino simplemente de una obligación de reparar las derivaciones de ese error. El Estado no es responsable en el sentido propio del concepto de responsabilidad, porque ésta supone violación de los derechos como resultado de una actividad antijurídica de las consecuencias de sus actos jurisdiccionales, pero él puede garantizar la integridad de la justicia que ha instituido y administra con dos medios [...] el recurso de revisión y la reparación patrimonial y moral por el sacrificio individual injustamente irrogado. Como se ve, estamos frente a una actividad legítima pero errada”.

<sup>7</sup> En el Mensaje 268 del 19 de Junio de 1975 se sostuvo que se trataba de “[...] legislar sobre los sacrificios especiales impuestos a los derechos patrimoniales de los particulares autorizados por las leyes que no prevén, como a menudo sucede, la indemnización por el daño económico, que algunos consideran equivocadamente responsabilidad del Estado por actos legislativos, ocasionado al titular del interés sustancial tutelado [...]”.

razones a las que luego aludiré — en la creación de una línea jurisprudencial que las tenga claramente en cuenta.

En lo referente a la segunda expresión *en cuanto fuere aplicable*, ella no sólo no fue desarrollada por el legislador que no tomó ninguna previsión, ni aclaró mediante normas en qué casos algunas disposiciones del Derecho privado pudieran resultar no aplicables, sino que tampoco lo fue por los jueces quienes, en la realidad, prácticamente, concluyeron en su inaplicación, prefiriendo en cambio la recepción de la jurisprudencia de la Corte Nacional o, a veces, de algunos tribunales provinciales como sería el ejemplo de Mendoza (en el caso “Torres”, que se citó aquí, sobre *responsabilidad por acto lícito* del Estado).

El repaso de la jurisprudencia de los tribunales locales denota además que, en muchos fallos, no resulta delimitada con claridad la regulación que corresponde al caso concreto, en tanto que en el desarrollo teórico de las decisiones se alude indiscriminadamente a responsabilidad directa (falta de servicio), a responsabilidad indirecta (con fundamento en el Artículo 1.113 del Código Civil) y a responsabilidad por acto lícito, sin que se precise luego en cuál supuesto se encuadra el caso, lo que debería tenerse en cuenta atento a las diversas consecuencias, en cuanto al alcance de la reparación, por ejemplo, según se trate de responsabilidad por actividad lícita o ilícita.

La problemática tiene su explicación ya que, en la provincia de Santa Fe, salvo un período relativamente breve, en el que la Corte provincial entendió que era competente para resolver sobre las acciones civiles que se instauraran contra empleados públicos — criterio éste que ya no mantiene —, la competencia para resolver todas las demandas contra el Estado por responsabilidad se realizan en los estrados judiciales con competencia ordinaria.

En efecto, conforme a la particular organización judicial de la provincia, a las reglas de competencia contenidas en las leyes procesales en relación con la jurisdicción para juzgar demandas sobre daños, y a las excepcionales razones que habilitan la vía recursiva contra las decisiones de la primera instancia, contribuyeron a que la Corte Suprema de Justicia provincial no tuviera muchas oportunidades de expedirse sobre la problemática.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Conforme lo dispone la Ley N° 10.160, como regla, es competencia de los Tribunales Colegiados de Responsabilidad Extracontractual conocer en todos los procesos que versen sobre la responsabilidad civil extracontractual, tramitándose los respectivos procesos de acuerdo con las reglas del juicio oral (Artículos 541 a 563 del Código de Procedimientos Civil y Comercial – Ley N° 5.531), contra sus decisiones, sólo se admite la promoción de Recurso Extraordinario de Apelación (Artículos 564 a 570 del C.P.C. y C.), el cual tal como su nombre lo indica constituye un remedio extraordinario que puede ser fundado sólo en la inobservancia manifiesta de las formas sustanciales previstas para el trámite o la decisión de la causa y la violación de la ley o doctrina legal

Esto ha llevado a que la jurisprudencia emane de los tribunales ordinarios que han seguido básicamente la evolución que en doctrina y en jurisprudencia ha tenido respecto a la responsabilidad en el Derecho común.

Tal actitud tiene, en definitiva, un sustento constitucional porque ante la responsabilidad por acción antijurídica del Estado, la Constitución remite al régimen del Derecho Privado. Pero, claro está, con una previsión del constituyente, que permite contemplar la problemática del Estado, ya que el mencionado Artículo 18 de nuestra Constitución dejó a salvo que se rige por el derecho común *en cuanto fuere aplicable*.

**4** La jurisprudencia, entonces, en la provincia de Santa Fe básicamente sigue los criterios jurisprudenciales del orden nacional y diría que es muy amplia al momento de reconocer la responsabilidad del Estado.

**4.1** En lo que respecta al ejercicio de policía de seguridad, hay una gran cantidad de casos en los que resulta condenada la provincia.

En algunos de ellos, se la hace responsable por el daño que sufren sus propios agentes — los policías — en el desenvolvimiento de sus funciones, por ejemplo, en el caso del policía que fue asesinado al efectuar un control de documentación a los delincuentes que estaban en un automotor.<sup>9</sup>

En otros casos, se hace responsable a la provincia cuando, en ejercicio de la función policial, el agente causa daños a terceros; supuestos éstos en que la condenan invocando riesgo de la cosa por ser propietaria del arma que porta y utiliza el personal policial, o por vía de reconocer responsabilidad indirecta sobre la base de la primera parte del 1.113 en los casos en los que le imputa negligencia o impericia al agente, o ya sea aduciendo deficiencia en el servicio de seguridad que imputaría en forma directa al Estado sobre la base de la interpretación que a partir del caso “Vadell” la Corte Nacional estableció con sustento en el Artículo 1.112 del Código Civil.<sup>10</sup>

---

(Artículo 564), causales éstas que se perfeccionan ante la ocurrencia de algunos de los supuestos previstas en la misma ley (Artículos 565 y 566) y, luego la decisión a que arribe la Cámara de Apelaciones Civil y Comercial con competencia territorial (Artículos 564 del C.P.C. y C. y 42 de la L.O.P.), sólo es impugnable por la vía del Recurso de Inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia de la Provincia (Ley Nº 7.055), el cual como remedio extraordinario sólo se habilita ante supuestos sumamente excepcionales (Artículo 1º – Ley Nº 7.055).

<sup>9</sup> Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario, Sala II, “Odone, Luis c/ Estado provincia de Santa Fe s/cobro de pesos”, 19-3-98.

<sup>10</sup> Tribunal Colegiado de Responsabilidad Extracontractual Nº 1, Santa Fe, “Oldani, Alejandro Luis c/Capara, Mario Luis y provincia de Santa Fe s/ Daños y Perjuicios”, 26-7-94; “Guri, Olga Beatriz c/ Saire, José y provincia de Santa Fe s/ Daños y Perjuicios”, 20-11-95; Tribunal Colegiado de Responsabilidad Extracontractual Nº 6, Rosario, “Márquez c/ provincia de Santa Fe s/ Daños y perjuicios”, 28-11-96; Tribunal Colegiado de Responsabilidad Extracontractual Nº 1, Rosario,

**4.2** Lo mismo en los supuestos de deficiencias en la custodia de presos que afectan la seguridad de éstos. Así, por ejemplo, el de unas jóvenes — incluso una de ellas detenida a pedido de familiares que no la lograban controlar — que fueron alojadas en la cárcel de mujeres y incendiaron los colchones para escapar y murieron quemadas o sufrieron quemaduras muy serias.

Hechos como esos conmocionaron la opinión pública y los jueces hicieron responsable al Estado por ese tipo de daños invocando deficiencias en la custodia de los detenidos y en el deber de custodiarlos adecuadamente.<sup>11</sup>

**4.3** Con voto dividido, en un fallo muy interesante de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario, Sala II, también se ha declarado responsable al Estado en el supuesto de los daños causados por el fluido eléctrico a quien se habría *enganchado* clandestinamente en una villa de emergencia, zona donde la conexión furtiva es lo común, y los esfuerzos de la Administración por evitar estos enlaces son prácticamente inútiles porque — como dijo el juez que votó en disidencia — pasa la cuadrilla para desconectarlos y al minuto siguiente se están volviendo a enganchar. La mayoría entendió responsable por la muerte a la Empresa Provincial de Energía y consideró que ésta debió buscar otros modos de transportar el fluido eléctrico para dificultar el enganche clandestino, temática que nuevamente enfrenta al problema de los limitados presupuestos estatales que dificultan o impiden el cumplimiento eficiente de sus cometidos.<sup>12</sup>

**4.4** Se ha hecho también responsable al Estado por los daños causados en los tumultos por estallidos sociales.

Esta posición, sin embargo, no ha sido unánime en la provincia. En Rosario, los tribunales condenaron a la provincia, entendiendo que había existido negligencia, pues tenía información con respecto al probable acaecimiento de estallidos y, sin embargo, no adoptó medidas preventivas de carácter efectivo;<sup>13</sup> cuando, en realidad, existió una verdadera impotencia frente a este tipo de situaciones.

---

"Primavera de Fernández, Dora Ángela c/ Pelegri y Otros s/ Daños y perjuicios", 28.8.89; "Burgos, Raúl y Otra c/ Burgos, José y Otro s/ Daños y perjuicios", 07-03-93; y, "Zapata, Gilda y Otros c/ Gómez, Sergio y Otros s/ Daños y perjuicios" y su acumulado "Duran, Noemí Raquel c/ provincia de Santa fe y Otros s/ Daños y Perjuicios", 1-12-99.

<sup>11</sup> Tribunal Colegiado de Responsabilidad Extracontractual N° 1, Santa Fe, "Gómez, Ramona Nélida c/ provincia de Santa Fe s/ Daños y Perjuicios", 23-5-00; "Romero, María Aracelli c/ provincia de Santa Fe s/ Daños y Perjuicios", 27-6-96; y Tribunal Colegiado de Responsabilidad Extracontractual N° 6, Rosario, "Meza, Rita y Otra c/ Salinas, Hugo y provincia de Santa Fe s/ Daños y perjuicios", 26-11-97.

<sup>12</sup> Cámara de Apelación Civil y Comercial de Rosario, Sala II, "Diple, José c/ Dirección Provincial de Energía s/ Daños y perjuicios", 19-2-99.

<sup>13</sup> Tribunal Colegiado de Responsabilidad Extracontractual N° 6, Rosario, "Bugatti, Diana Mabel c/ provincia de Santa Fe s/ Daños y perjuicios", 14-12-95.

El Tribunal entendió que, aun cuando hubiere existido un accionar policial adecuado y suficiente, el Estado igual sería responsable por los perjuicios causados por su actividad lícita.

En la ciudad de Santa Fe, en situación prácticamente similar, los tribunales entendieron que no correspondía responsabilizar al Estado, que había adoptado las medidas posibles para evitar tumultos y daños.

**4.5** Un caso interesante sobre responsabilidad por omisión se produjo frente al reclamo por daños sufridos por una niña al hacer ejercicios físicos normales en la escuela, siendo que padecía un quiste óseo no detectado con anterioridad.<sup>14</sup>

En la provincia de Santa Fe, desde el año 1991, existen normas que obligan a estudios previos anuales que debe efectuar el Ministerio de Salud en todos los establecimientos educacionales.

Desde luego, estas normas no se aplicaron invocándose lo que tantas administraciones padecen, es decir, insuficiencia presupuestaria que impide o dificulta asumir todo este tipo de medidas preventivas que claramente serían imprescindibles para evitar los daños y, desde luego, las consecuentes reparaciones.

**5** Dos palabras sobre el tema de responsabilidad de los empleados. Se responde civilmente, se responde frente a los daños causados al Estado por vía de los juicios de responsabilidad.

El empleado responde también por los daños causados. En Santa Fe, este tema tiene una regulación especial porque la provincia está obligada a citar a los funcionarios que han cometido delito, tiene posibilidad de reembolso y de exceptuarlos en caso de que así lo estime adecuado en las circunstancias del caso.<sup>15</sup>

Con respecto a la responsabilidad civil de los jueces, en la provincia de Santa Fe, desde el año 1908, y así se ha interpretado también jurisprudencialmente la Constitución de 1962, no necesitan ser objeto del desafuero para poder ser demandados, pueden serlo sin que se los tenga que privar de sus fueros. Así en Provincia de Santa Fe se tiene una posición claramente contraria a la establecida en el orden nacional por la jurisprudencia de la Corte Nacional.

<sup>14</sup> Tribunal Colegiado de Responsabilidad Extracontractual N° 4, Santa Fe, "Arredondo, Juan Carlos y Otra c/ provincia de Santa Fe s/ Daños y Perjuicios", 13-5-98.

<sup>15</sup> El régimen de defensa en juicio de la Provincia (Ley N° 7.234 y modificatorias) prescribe que en las demandas que se sigan contra la provincia, sus entes autárquicos, institucionales, municipalidades o comunas, por resarcimiento de daños y perjuicios derivados de actos ilícitos imputables a sus agentes, será obligación de sus representantes, solicitar la citación a juicio del o los agentes representados, pudiendo estos últimos solicitar ser representados o patrocinados por el defensor general, estatuyéndose también que en los supuestos en que la provincia o cualquiera de los entes demandados hubiera pagado el resarcimiento a que fueran condenados, requieran del o los agentes el reembolso de lo pagado dentro del plazo que se les fije, disponiéndose en caso contrario el reembolso por retención de haberes, con atención a las modalidades que se establezcan en atención a las circunstancias de cada caso, previéndose si éstas lo hicieran aconsejable, el Poder Ejecutivo podrá, mediante resolución fundada condonar total o parcialmente la deuda del agente.

6 Una última reflexión, sobre la situación que se produciría por deficiencia del Estado cuando, frente a determinadas circunstancias, no adopta las medidas necesarias para prevenir daños; tema tratado en el caso “Torres” que fue muy bien resuelto por la Corte de Mendoza, pero que exige un muy serio análisis de las circunstancias de cada caso y de la realidad de las Administraciones Públicas, de los problemas que enfrentan y de los medios que tienen para remediarlos.

El tema me causa escalofrío porque, desde luego, nosotros debemos analizar la situación del *alcance* con que responde el Estado, y, en especial, de los *montos* con los que se obligue a responder, sin perder de vista la desesperante situación que está padeciendo todo nuestro país.

Debemos pensar que una inadecuada ampliación de la responsabilidad para resarcir a aquellos que han sufrido un daño patrimonial — porque en la mayor parte de los casos, las reparaciones vienen a resarcir ese tipo de daños — puede generar la desprotección de quienes no tienen un patrimonio que defender, pero sí el elemental derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, que frente a la insuficiencia de recursos quedan tantas veces insatisfechos.

---

#### The Responsibility of the State and Public Agent in the Province of Santa Fe

**Abstract:** It is investigated in the present study the juridical configuration of the responsibility of the State and the public agent in the province of Santa Fe, Argentina. It analyzes the requirements to configurate the State responsibility for illegal acts as well as legal acts. The text examines also jurisprudential decisions of the province of Santa Fe which recognized the responsibility of the State in specific situations, such as damage to the agent by the exercise of police activity.

**Key words:** State responsibility. Responsibility of public agent. Santa Fe (Argentina).

---

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LEPENIES, Irmgard Elena. La responsabilidad del Estado y del funcionario público en la provincia de Santa Fe. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 12, n. 50, p. 41-50, out./dez. 2012.

---

Recebido em: 12.04.2012

Aprovado em: 23.05.2012