

**“RESPONSABILIDAD CIVIL DE LAS PERSONAS
JURÍDICAS”**



RESPONSABILIDAD CIVIL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS

Manuel Ramírez Candia*

I - INTRODUCCIÓN

El obrar humano, a veces, puede constituirse en causante de daños a sus semejantes, estos tienen reglado en el derecho las vías para requerir la reparación del daño sufrido. La responsabilidad civil o derecho de daños, significa, precisamente, la obligación de prestar una reparación pecuniaria que restablezca la situación patrimonial anterior, esto es, haga desaparecer la lesión sufrida por alguien.

El daño que consiste en “el menoscabo que a consecuencia de un acontecimiento o evento determinado sufre una persona, ya en sus bienes vitales naturales, ya en su propiedad o patrimonio”¹⁴ puede ser causado por un ser humano actuando en forma individual o al amparo de ciertos entes o esfera de imputación distinta a su persona. Estos entes de actuación humana se encuentran regulados en el Código Civil y leyes complementarias, son las personas jurídicas a las que se reconoce el carácter de sujeto jurídico distinto de sus miembros,

* Abogado, Egresado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica en el año 1989. Miembro del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Judicial de Caaguazú y San Pedro. Profesor de “Derecho Constitucional y Administrativo” en la Universidad Católica, Sede Regional Villa Rica del Espíritu Santo. Profesor de “Derecho Constitucional y Laboral” en la Universidad Católica, Sede Regional Coronel Oviedo. Profesor de “Finanzas Públicas” en la Universidad Nacional de Coronel Oviedo. Profesor de “Derecho Político” en la Facultad de Derecho de la Universidad del Norte. Maestría en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Contables y Administrativas de la Universidad Católica. Publicaciones: “Interpretación Constitucional” Revista La Ley 1998. Miembro del Consejo de Facultad de la Universidad Católica. Ex Convencional Constituyente.

¹⁴ Larenz, Karl. Derecho de las Obligaciones, Volumen 2, trad. esp. Pág. 163

patrimonio independiente y capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones.

Las actividades humanas efectuadas por medio de las personas jurídicas, sean públicas o privadas causante de daños y que motivan la obligación resarcitoria se analizan desde las siguientes perspectivas:

- 1) *Evolución histórica* de la responsabilidad civil de las dos categorías de personas jurídicas, tanto privada como pública.
- 2) *Los presupuestos de la responsabilidad* de los mismos.
- 3) *Causas eximentes de responsabilidad*.

La evolución histórica de la responsabilidad civil será abordada desde una perspectiva general, de modo que la misma es comprensiva para las dos categorías de personas jurídicas: Privada y Pública.

Los presupuestos de responsabilidad tanto de las personas jurídicas públicas, como de las personas jurídicas privadas serán analizados en forma separada atendiendo a la diferencia de caracteres y funciones de estas entidades.

Las causales por las cuales estas personas jurídicas quedan exoneradas de la responsabilidad civil guardan identidad, salvo las que se vinculan a sus funcionarios.

II- FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN DOCTRINARIA

La sociedad romana se articuló sobre tres grandes máximas del comportamiento social: “Vivir honestamente; dar a cada uno lo suyo y no causar daños a los demás” (Ulpiano).

Esta tercera máxima, se constituye en el fundamento histórico del derecho de daños, la misma alcanzó en la sociedad romana la protección a través de la “Lex Aquilia” que tenía una finalidad

resarcitoria y el fundamento de la responsabilidad del causante del daño era la culpa en cualquiera de sus grados.

Esta concepción romana de la responsabilidad civil se mantuvo intacta hasta finales del siglo XIX, y se plasmó en el campo doctrinal, en la teoría clásica de la culpa o teoría subjetiva y, en el campo legislativo, en los artículos 1.382 y 1.386 del Código de Napoleón.

1- La responsabilidad civil subjetiva: como vía de acceso a la responsabilidad civil se fundamenta en la culpa del agente causante del daño, que se estructura en términos legislativos en el Código Napoleónico y en el Código de Dalmacio Vélez Sarsfield, en la que el autor del daño responde sólo y porque el mismo se ha producido por su culpa y exige la concurrencia de tres presupuestos esenciales para la responsabilidad civil del agente, que son la antijuridicidad, la imputabilidad y la culpabilidad.

Nos encontramos, con una concepción fundada exclusivamente en la culpa del agente. Ello implica que la preocupación del sistema jurídico no era tanto la indemnización de la víctima debido a la limitación de los casos en los que el autor del daño estaba jurídicamente obligado a soportarlo. En definitiva, *“la irresponsabilidad es la norma, la responsabilidad es la excepción”*

CRISIS DE LA TEORÍA: EL CAMINO HACIA LA OBJETIVACIÓN

A finales del siglo XIX, se constata que esta teoría es inapropiada para las necesidades sociales de la época. En efecto, en la segunda mitad del siglo XIX, aparece el “maquinismo”, la industria utiliza nuevas energías, como el vapor y la electricidad y se desarrolla la “revolución industrial”, caracterizada por la producción en masa y por las dificultades del control de esa producción, lo cual va a cambiar rápidamente las costumbres y el modo de vida del hombre. Ello sin embargo, tendrá un elevado costo por la multiplicidad de accidentes producidos por la proliferación y defectuoso control de las máquinas.

En estas circunstancias, las víctimas, condicionadas por la necesidad de que el daño sea imputable a una conducta culposa de alguien y por la dificultad de cumplir la exigencia de probar dicha culpa, se encuentran en la mayoría de los casos desprotegidas.

Esta situación nueva, caracterizada por la existencia de una cada vez más numeroso grupo de víctimas que no encuentran satisfacción, va a producir una reacción hacia una cierta objetivación de la culpa. Esta evolución se va a efectuar en tres planos que no siempre actuarán sincronizadamente, a saber: la doctrina, la legislación y la jurisprudencia.

2- *La responsabilidad civil objetiva*: La doctrina ha propuesto variadas soluciones a la situación provocada por la crisis del sistema de responsabilidad basado única y exclusivamente en la culpa del agente causante del daño. Estas soluciones se agrupan en tres sistemas: la teoría de la culpa civil o social; y la teoría de la garantía.

1. LA TEORÍA DEL RIESGO

Surge a finales del siglo XIX, como consecuencia de la insatisfacción que producía numerosos accidentes provocados por la fabricación en masa escasamente controlada, tanto a los obreros como a los usuarios y dentro de ella se han desarrollado sucesivamente diversas vertientes, entre las que se puede citar:

a) *La teoría del riesgo-beneficio*: sus partidarios, siguiendo la máxima "*Ubi emolumentum, ibi onus*", afirman que el fundamento de la responsabilidad civil se sitúa en la concepción del riesgo. Es normal, y conforme a la moral, que quien se aprovecha de una actividad, soporte las consecuencias dañosas que se deriven de ella.

En esta concepción de la responsabilidad civil, ya no es necesario probar, ni presumir, la culpa del autor del daño. El responsable debe reparar el daño "porque se beneficia de la actividad de la que se derive". La víctima sólo debe probar la relación de causalidad entre el daño y la actividad del responsable.

Esta teoría ha inspirado toda la legislación sobre los accidentes laborales y sobre la responsabilidad objetiva de determinadas ramas de la actividad empresarial generadoras de potenciales riesgos graves. Sin embargo, la teoría del riesgo basada únicamente en el beneficio se muestra insuficiente cuando los daños se producen fuera del ámbito de cualquier actividad lucrativa. Por ello, se buscaron nuevas soluciones.

b) *La teoría del riesgo creado o agravado*: Esta doctrina sostiene que el concepto de “beneficio”, que es la contrapartida de la obligación de reparar el daño, debe ser entendido en su acepción más extensa. El fundamento de la responsabilidad civil se encuentra, única y exclusivamente, en el riesgo “creado o agravado” por la actividad del agente. Con ello, se hace abstracción del beneficio obtenido por el autor del daño, ya que la obligación de reparar se justifica sobre la actividad objetiva, presumiéndose que el responsable obtiene de ella un “beneficio”, material o moral.

Esta concepción de la teoría del riesgo, excesivamente extensa y objetiva, presenta los siguientes inconvenientes:

- el concepto de beneficio incluye a todas las actividades humanas, por lo que el temor de una responsabilidad civil objetiva podía paralizar determinadas actividades sociales.

- hace abstracción del “beneficio” obtenido por la víctima en el curso de la actividad, o inactividad, en el que se produjo el daño.

- no tiene en cuenta la función que la “culpa” mantiene en materia de responsabilidad civil: concurrencia de culpas; culpa exclusiva de la víctima, etc.

Estas razones propiciaron la búsqueda de soluciones eclécticas.

c) *La teoría mixta*: Los partidarios de esta teoría sostienen que la responsabilidad civil se fundamenta en la “culpa” y el “riesgo”. Dentro de ella, desarrollaron dos tendencias sobre la forma en que estos dos fundamentos se han de articular entre sí. La primera tendencia sostiene la preeminencia de la culpa: la culpa es la principal y más justa fuente de responsabilidad. El riesgo tiene un papel secundario, ya que sólo actúa en forma subsidiaria, en los casos en los

que la equidad exige que la víctima obtenga la reparación de los daños sufridos.

La segunda tendencia sitúa a la culpa y al riesgo en un plano de igualdad, considerando que ambos constituyen los dos polos de atracción de la responsabilidad civil.

2. LA TEORÍA DE LA CULPA SOCIAL

Esta doctrina rechaza por materialista la teoría del riesgo. Sus defensores aducen que la responsabilidad no se puede reducir a constatar la existencia del daño y la existencia de quien materialmente lo ha causado.

El fundamento de la responsabilidad civil será la disconformidad del acto con la norma de conducta. Se llega así a la noción puramente positivista y amoral de la culpa.

3. LA TEORÍA DE LA GARANTÍA

La teoría de la garantía rechaza por incompletas las teorías de la responsabilidad basadas en la culpa, tradicional o social, y en el riesgo. Esta doctrina sostiene que ambas concepciones reducen el fundamento de la responsabilidad al ámbito de actuación del causante del daño, omitiendo toda referencia a la víctima.

Los defensores de la misma aducen que la finalidad de la responsabilidad civil es resarcir el daño sufrido por el perjudicado. Ello implica la existencia de un previo derecho a la seguridad. Este derecho a la seguridad que, en determinados casos, entraña un conflicto con el "derecho a actuar", habría de prevalecer en los supuestos de daños corporales y materiales y cedería ante el segundo en los casos de daños de naturaleza estrictamente económica o moral, independientes de cualquier lesión corporal o material, los cuales estarían sometidos al puro sistema culpabilístico.

III - LAS PERSONAS JURÍDICAS Y LA RESPONSABILIDAD CIVIL

1. CONCEPTO

El Código Civil no define las personas jurídicas, por lo que atendiendo a las notas características que se atribuyen a estos entes por nuestra legislación, podemos conceptuarlo en los términos siguientes: “la persona jurídica constituye un sujeto jurídico ideal distinto a los miembros que la componen con patrimonio propio y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones”.

En los términos de Francisco Ferrara “es la vestidura orgánica, con la que ciertos grupos de hombres o establecimientos se presentan en la vida del derecho”¹⁵ para participar en las relaciones sociales.

2. RESPONSABILIDAD CIVIL

Etimológicamente, la expresión responsabilidad proviene del latín “*responsus*” cuyo significado aproximado es “constituirse en garante”. El Prof. Bonifacio Ríos Ávalos define la responsabilidad civil en los términos siguientes: “es una carga que recibe el agente por imperio de la ley, en virtud de los factores de atribución de la misma, por tratarse del autor de una conducta dañosa, o por guardar una relación con el autor del daño o la cosa o actividad productora del daño”.¹⁶

También, se puede decir en expresiones de *Hely Lopes Meirelles* que “responsabilidad civil es la que se traduce en la obligación de reparar daños patrimoniales y se responde con una indemnización”.¹⁷

¹⁵ Ferrara, Francisco. Teoría de las Personas Jurídicas, Editorial Bosch, Barcelona 1.943, Pág. 162.

¹⁶ Ríos Ávalos, Bonifacio. Teoría de la Responsabilidad Civil, Revista Jurídica U.C., Pág. 224, año 1996.

¹⁷ Lopes Meirelles, Hely, Direito Administrativo Brasileiro, Pág. 545

La responsabilidad civil de las personas jurídicas consiste en el deber de reparar con bienes propios los daños causados por sus agentes (órganos, dependientes) o por las cosas que utilizan en el cumplimiento de sus fines.

3. FUNDAMENTO DE RESPONSABILIDAD

El fundamento de la responsabilidad civil de la persona jurídica por los actos de sus órganos radica en los supuestos siguientes:

a) Los órganos sociales entran en relaciones con terceros en virtud de su calidad o poder de dirección de que están investidos, y puede perjudicarlo por medio de los recursos sociales que tiene a su disposición y corresponde que un patrimonio responda cada vez que sus órganos ocasiona un perjuicio a terceros. Así, como el individuo soporta las consecuencias de sus actos, las personas jurídicas deben soportar los de sus órganos, ya que por medio de estos realiza su objeto.

b) Por otro lado, Francisco Ferrara lo fundamenta en el hecho de que si la ley atribuye a los entes ideales la posibilidad de querer y obrar por medio de las personas físicas, considerando como propia voluntad del ente la voluntad de éstos últimos, debe esta atribución de efecto su reconocida en el campo de lo lícito, y por esto del mismo modo y en el mismo sentido en que las personas jurídicas tienen capacidad de querer también tienen capacidad de delinquir.

4. CLASIFICACIÓN

De la normativa contenida en la Ley N° 388/94 modificatoria del Código Civil, y la Ley N° 1034, del Comerciante, se desprende la siguiente clasificación de las personas jurídicas:

- a) Personas jurídicas de Derecho Público Interno.
- b) Personas jurídicas de Derecho Público Externo.
- c) Personas jurídicas Privadas o Voluntarias.

Personas Jurídicas de Derecho Público Interno:

- a) El Estado;
- b) Los Gobiernos Departamentales y las Municipalidades;
- c) Los entes autárquicos, autónomos y los de economía mixta y demás entes de derecho público, que, conforme con la respectiva legislación, sean capaces de adquirir bienes y obligarse;
- d) Las Universidades;¹⁸
- e) Partidos Políticos;
- f) Iglesia Católica y Confesiones Religiosas.

Personas Jurídicas de Derecho Público Externo:

“Son también personas jurídicas los estados extranjeros, los organismos internacionales reconocidos por la República, y las demás personas jurídicas extranjeras”¹⁹

Personas Jurídicas Privadas o Voluntarias:

- a) Asociaciones de bien común y capacidad restringida;
- b) Fundaciones;
- c) Cooperativas;
- d) Sociedades comerciales;
- e) Empresa individual de responsabilidad limitada.²⁰

5. CARACTERES COMUNES

Sean ellos públicos o privados presentan las siguientes características comunes:

¹⁸ Ley N°388/94 “Que establece disposiciones sobre la constitución de las Sociedades Anónimas y modifica artículos de la Ley N° 1.183/85, “Código Civil”, Art. 91.

¹⁹ Art. 92 “Código Civil”.

²⁰ Ley N° 1034, del Comerciante.

1. *Personalidad jurídica propia*: La atribución de la personalidad es un mecanismo legal por la que se le reconoce la condición de sujeto de derecho distinto al de sus miembros.

Las personas jurídicas públicas adquieren su personalidad de la propia Constitución o de la Ley, y las privadas, en algunos casos, desde su inscripción en el Registro Público pertinente. Las sociedades que tiene por objeto la actividad de intermediación financieras y de seguros requieren de la autorización previa de los organismos públicos pertinentes. Las Cooperativas deben inscribirse en el Registro del Instituto Nacional de Cooperativismo.

2. *Autonomía patrimonial*: Los bienes afectados por sus miembros al cumplimiento de los objetivos de las personas jurídicas son independientes al patrimonio de sus miembros.

3. *Separación de responsabilidad* entre la persona jurídica y sus miembros (Art. 94 C.C.).

4. *Imputación de los actos de sus órganos a las personas jurídicas*.

IV - PRESUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD CIVIL

Las personas jurídicas privadas estarán obligadas a reparar los daños que causan a las personas, cuando concurren los presupuestos fácticos siguientes:

a) *Hecho productor de daños imputables a sus órganos o dependientes y las que provienen de las cosas que utilizan, sean consecuencia de actos materiales o jurídicos comisivos u omisivos.*

- Actos de los órganos: Los órganos son los agentes de dirección y administración por medio de los cuales actúan las personas jurídicas. La cantidad de órganos que componen las personas jurídicas difieren en cuanto a su naturaleza y objetivos. Las personas jurídicas pluripersonales como las sociedades y cooperativas deben contar en forma obligatoria con los órganos siguientes:

- Asambleas
- Órgano de dirección
- Órgano de administración
- Órgano de control
- Órganos voluntarios: son los constituidos por voluntad de sus miembros, se establecen en el acta constitutiva o en los estatutos en virtud del principio de la libertad jurídica establecida en el artículo 9 de la Constitución Nacional.

La persona jurídica de naturaleza unipersonal, como la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada, que se regula en la Ley N° 1034, del Comerciante, debe contar por imperio de dicha ley con un administrador (Art. 16 inc. (f)) y las demás que el instituyente disponga en el acta constitutiva de dicha entidad.

Con respecto a las funciones se exige que estén conformados por los órganos de dirección y administración (Art. 129 Código Civil), y los demás impuestos por voluntad de su instituyente.

El fundamento legal de la atribución a las personas jurídicas de los actos de sus órganos, se halla en el artículo 97 del Código Civil, que dispone: “Se reputan actos de las personas jurídicas los de sus órganos”.

- Actos de los Dependientes: El artículo 98, última parte, establece que también serán responsables de los daños causados por sus dependientes. El dependiente es la persona que presta sus servicios sometidos al poder de dirección de la persona jurídica. Para que el acto de estas personas comprometan la responsabilidad del principal deben concurrir los requisitos siguientes:

a) *Relación de dependencia*: “Es una relación más amplia que la dependencia laboral, y se configura con el hecho de que el dependiente reciba órdenes o instrucciones del principal”.²¹

b) *Ejercicio de la función*: El principal “no puede responder por todos los actos del dependiente, pero sí de todos los actos realizados con motivo o en ocasión de la función”.²²

c) *Inexistencia de culpa del tercero*: Si el daño es producido por culpa de la víctima o de terceros, las personas jurídicas no asumen responsabilidad (Art. 1842 del Código Civil, última parte).

El fundamento de la atribución de responsabilidad por los actos de los dependientes se basa en tres teorías objetivas de atribución, que son:

a) Teoría de la presunción de culpa “*in eligendo*” e “*in vigilando*”, es decir, existe culpa del principal por su elección del personal o por no vigilarlo. Es sólo una presunción *juris tantum*.

b) Teoría de la Presunción de culpa *iure et de iure*, por culpa del principal no admite prueba en contra.

c) Teoría de la Garantía, el principal asume la obligación de reparar por el deber de garantía hacia los terceros. Se trata de una responsabilidad objetiva que obviamente no admite la prueba de la no culpa del principal.

- Hechos materiales que son los daños que producen las personas jurídicas por las cosas que utilizan para el cumplimiento de sus fines sociales.

²¹ Ghersi, Carlos Alberto. Teoría General de la Reparación de daños. Editorial Astrea. Pág. 122. 1.997

²² Ghersi, Carlos Alberto. Teoría General de la Reparación de daños. Editorial Astrea. Pág. 123. 1.997

b) *Existencia de daño reparable*: La definición legal del daño se expone en el artículo 1.835 del Código Civil según el cual el daño reparable implica causar algún perjuicio a otro en su persona, derecho o facultades, o en las cosas de su dominio o posesión.

La configuración legal del daño es lo suficientemente amplia para abarcar los daños de tipo económico y extra económico.

Los daños de tipo económico pueden ser:

a) A la persona humana: en su capacidad de generar riquezas como su capacidad laboral, su capacidad potencial por instrucción o educación, que se presenta en la hipótesis de disminución de su aptitud psicofísica para adquirir estos conocimientos.

b) Al patrimonio, como violación del derecho real de dominio.

Daños extraeconómicos:

a) A la persona:

- Daño moral;
- Daño psíquico;
- Daño biológico;
- Daño estético;
- Daño al patrimonio afectivo.

La doctrina por su parte exige que el daño reúna los requisitos de:

a) Certidumbre, está relacionada con su existencia material y no conjetural.

b) Que sea personal del damnificado o sus herederos, en caso de haberse producido su muerte con el hecho causante del daño (Art. 1835 del Código Civil).

Los daños pueden ser causados por:

a) Los órganos de las personas jurídicas

b) Los dependientes de las Personas Jurídicas

Estos fueron analizados al explicar el primer presupuesto de la responsabilidad.

c) Las cosas de que se sirvan las personas jurídicas.

Los daños producidos por las cosas de que se sirven las personas jurídicas comprenden dos supuestos: a) El daño que se produce con la cosa; y b) El daño que se produce por la intervención relativamente autónoma y activa de las cosas.

a) Daño con las cosas: Cuando las cosas son un simple instrumento de los sujetos responsables de las Personas Jurídicas, y de escasa incidencia en el daño, estamos mas bien ante un hecho del sujeto imputable. Es una responsabilidad por hecho propio en lo que la vía de acceso a la responsabilidad es subjetiva.

b) Daños causados por las cosas: Se trata de daños causados por la intervención autónoma de las cosas que desbordan la actividad del hombre y el control material que se ejerce sobre ellos, estamos ante una atribución de responsabilidad por riesgo creado (Art. 1846 del Código Civil).

c) Relación de causalidad entre la acción u omisión de los órganos, y dependientes de las personas jurídicas y el daño causado.

Debe también existir una relación de causa-efecto entre la actividad riesgosa de las personas jurídicas, y el daño que se ocasiona.

El presupuesto de la culpa no tiene relevancia para la atribución de la responsabilidad civil a las personas jurídicas, siempre que concurren los supuestos de que: a) los agentes hayan actuado en ejercicio de sus funciones; y b) en beneficio de la entidad (Art. 98).

2. CAUSALES DE EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD DE REPARACIÓN DEL DAÑO

Los daños ocasionados por los agentes de las personas jurídicas, algunas veces exoneran a éstas entendidas de la obligación de reparar dichos daños. Los supuestos fácticos de exoneración de la responsabilidad civil establecidas en nuestro Código Civil, son las siguientes:

a) Caso fortuito: Es aquel suceso no imputable al agente, imprevisible o previsto pero inevitable que determina la causación de un daño. Se puede hablar de caso fortuito en la causación del daño: a) que se origina en un evento o acontecimiento independiente de la voluntad del agente causante; b) que el acontecimiento sea imprevisible o previsto pero inevitable, y; c) que entre el mencionado acontecimiento y el subsiguiente evento dañoso exista un necesario vínculo de causalidad, sin que intervenga en esta relación como factor apreciable la actividad dolosa o culposa del agente,

El artículo 1842 del Código Civil, expresa que “el principal quedará exento de responsabilidad si prueba que el daño se produjo por caso fortuito”. En aplicación de esta norma legal, las personas jurídicas pueden exonerarse de la responsabilidad de indemnizar los daños que causan sus agentes si prueba la concurrencia del caso fortuito.

El concepto de fuerza mayor que define Enneccerus como “el acontecimiento conocible, imprevisible que no deriva de la actividad en cuestión, sino que viene de afuera y cuyo efecto dañoso no podía evitarse por las medidas de precaución que racionalmente era de

esperar”²³, debe ser incluido dentro del concepto de caso fortuito que refiere el Código como eximente de la responsabilidad civil.

b) Culpa Exclusiva de la Víctima: Cuando entre el actuar del agente y el resultado dañoso que el mismo hubiese ocasionado, se interpone la actuación culposa de la propia víctima, también el principal se exonera de la responsabilidad de indemnizar, si acredita la circunstancia referida (Art. 1842 C.C.).

c) Legítima Defensa: Si el agente de la persona jurídica actúa en legítima defensa también excluye la responsabilidad indemnizatoria de su principal, conforme con la disposición contenida en el artículo 1838 del Código Civil al señalar que “El que obra en legítima defensa no es responsable del perjuicio que en tales circunstancias cause el agresor”. La legítima defensa se configura en los términos del artículo 19 del nuevo Código Penal, en los términos siguientes: “No obra antijurídicamente quien realizara una conducta descrita en el tipo legal de un hecho punible, cuando ella fuera necesaria y racional para rechazar o desviar una agresión presente y antijurídica, a un bien jurídico propio o ajeno”.

d) Estado de Peligro: Es otra hipótesis legal de exoneración de responsabilidad civil que se establece en el artículo 1.839 del Código Civil, en los términos siguientes: “*El que deteriore o destruya la cosa de otro, o hiera o mate al animal de otro, para evitar un peligro inminente, propio o ajeno, resultante de esta cosa o de este animal, no obrará ilegalmente si el deterioro o la destrucción fueren necesarios para evitar el peligro, si el daño no es desproporcionado con éste y si la intervención de la autoridad no puede obtenerse en tiempo útil. Si el autor del daño ha causado el peligro, estará obligado a indemnizar daños y perjuicios*”. Debe considerarse que cuando la causación del daño ocasionado por el agente de la persona jurídica que en ejercicio de sus funciones actúen bajo las condiciones de la legítima defensa y estado de peligro también debe exonerarlo de la responsabilidad indemnizatoria.

²³ Ennerccesus, Ludwig. Tratado de Derecho Civil, Primer Tomo, Parte General, Volumen II, Editorial Bosh, Barcelona, 1935, pág. 447.

e) Delito Cometido fuera de sus funciones y sin beneficio para la entidad: Es causal de exclusión de responsabilidad civil de las personas jurídicas que se infiere por oposición de lo que dispone el artículo 98 del Código Civil, que transfiere a la persona jurídica la responsabilidad civil por los delitos cometidos por sus agentes en ejercicio de sus funciones y en su beneficio.

V - LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO

I. CONCEPTO

Las personas jurídicas públicas abarcan al Estado, los gobiernos departamentales, municipales, los entes autárquicos, autónomos y los de economía mixta y los otros tipos de entes del derecho público.

El Estado es la organización jurídica de la sociedad dentro de un territorio determinado, dotado del poder político, cuyo origen es la voluntad del Poder Constituyente originario.

Los gobiernos departamentales y municipales son también entidades de derecho público de base territorial con autonomía normativa, administrativa, política y económica, que tienen su origen en la normativa constitucional.

Las entidades públicas autónomas y autárquicas son órganos públicos que se caracterizan por la auto-administración funcional y económica en el cumplimiento de sus objetivos.

Las entidades públicas de economía mixta son las que se constituyen con patrimonio social proveniente del sector privado y público. Todas estas entidades de derecho público se originan en sus respectivas leyes orgánicas.

También los partidos políticos son personas jurídicas públicas, cuyo origen proviene de la propia normativa constitucional,

pero deben estar inscritas en el Registro Electoral para la adquisición de la personalidad jurídica.

Responsabilidad civil, aquí debe ser entendida como el deber de los entes públicos de reparar económicamente los daños causados y que le sea imputable de derecho, por los actos materiales o jurídicos comisivos y omisivos.

2. EVOLUCIÓN DE LAS DOCTRINAS SOBRE RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO

“Hay dos correctivos de la prerrogativa de la Administración -decía Hauriou- que reclama el instinto popular, cuyo sentimiento respecto al poder público puede formularse en estos dos brocados: que actúe, pero que obedezca la ley; que actúe pero que pague el perjuicio”.²⁴

Llegar a esa conclusión, en principio tan obvia, que impone, por tanto, la formulación de un principio de resarcimiento de todos los daños causados por la administración, no ha sido, sin embargo, tan fácil, en el derecho comparado. Muy al contrario, la afirmación de un principio general de responsabilidad del Estado y de la administración pública ha exigido recorrer un largo camino, cuyo término sólo ha podido vislumbrarse bien entrado este siglo.

1. Irresponsabilidad del Estado: Por una combinación entre la potestas imperial romana y la concepción teocéntrica del poder del monarca, característica medieval, se formuló por los juristas ingleses, pero común a todo Occidente, el principio según el cual “el rey no puede hacer ilícito”. Dicho principio se prolongó en el Estado moderno por los teóricos del Absolutismo sobre la base del *princeps legibus solutus* y se prolonga incluso después de la Revolución Francesa, ya que la Declaración del Hombre y del Ciudadano de 1789 sólo se refería a los daños estrictamente expropiatorios. Incluso, a

²⁴ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo II, Pág. 355, Ed. Civitas.

finales del siglo pasado, *Lafferriere* afirmaba que “lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin compensación”.

Sobre este punto de partida se va a producir una doble evolución: la anglosajona, de base legislativa, y la continental de base eminentemente jurisprudencial.

2. Responsabilidad del funcionario: Estos conceptos indiscutiblemente no podían perdurar, y pronto se empezó a comprender que el rey no era un representante de origen divino, sino que, por el contrario, su poder emanaba directamente del pueblo al que gobernaba, por cuanto era él quien de un modo u otro se lo confería de acuerdo con la organización política imperante. Así, comenzó a visualizarse en el horizonte del derecho el concepto de responsabilidad.

Se pasó gradualmente de la idea de la irresponsabilidad más absoluta a la de responsabilidad amplia y completa, cuando ha mediado de parte del funcionario o empleado mal desempeño en el ejercicio de sus funciones o cuando llenando su cometido, perjudica a la persona o bienes de sus subordinados.

En ésta época el Estado sigue siendo irresponsable, pero quien resulta perjudicado por un acto dañoso, ilegal o injusto de un funcionario público, tiene acción contra él para reclamar la correspondiente indemnización.

En Inglaterra, por ejemplo, rige este principio: *The king can do not wrong*, y en este sistema existe una verdadera separación entre el Estado y la persona del agente o funcionario; irresponsabilidad absoluta de la administración y, a su vez, responsabilidad directa del funcionario o empleado.

En este sistema se considera al funcionario como mandatario del Estado y todo hecho que signifique responsabilidad para éste, implica una verdadera extralimitación del mandato. Extralimitación que no puede caer sobre el instituyente y cuyas consecuencias deben ser afrontadas sólo por la persona que la ha cometido.

3. Responsabilidad parcial del Estado: Algunos autores sostienen que la primera manifestación de responsabilidad del Estado fue la expropiación, acto por el que el Estado toma una propiedad para un fin público y reconoce al particular el derecho a ser indemnizado, existe aquí un principio de responsabilidad, pues desaparece el dominio eminente del Estado. Este principio de responsabilidad por un acto de la administración con el progreso de las ideas sobre esta materia, se extiende a todos los actos, cualquiera sea el órgano de que emana.

La dificultad aparece cuando el Estado ejecuta actos de gestión y cuando realiza actos de autoridad.

La tesis fue la siguiente: El Estado es responsable de los actos de gestión, pero no lo es de los actos de autoridad.

Este principio se encontraba, en cuanto a la responsabilidad, íntimamente vinculado a la de falta de servicio y falta personal, pues ambos consagran la responsabilidad parcial del Estado.

Esta teoría llevó a sus autores a sostener que la personalidad del Estado tiene una doble faz: Una persona jurídica de Derecho Privado, otra, persona jurídica de Derecho Público. Y esta doble faz corresponde una doble actuación: 1. *La de los actos de gestión*, que son aquellos actos que caen bajo la esfera del Derecho Privado, por existir una igualdad de derechos entre las parte; 2. *Los actos de autoridad*, que son aquellos reglados por el Derecho Público, donde existe una desigualdad de derechos y que caen en el dominio de las relaciones de poder.

Laferriere, quien propugna esta teoría expresa que si los actos perjudiciales de los funcionarios o empleados del Estado son actos de gestión, queda comprometida la responsabilidad pecuniaria de la Administración, porque el Estado los realiza con fines patrimoniales, es decir, análogos por su finalidad a los que realizan los individuos en su vida ordinaria de relación y resulta lógico y equitativo que si el personal del Estado realiza funciones al del individuo, se someta a las

normas del Código Civil, y responda con su patrimonio a la reparación del daño que hubiera causado.

Si el acto perjudicial es un acto de autoridad, entonces el Estado es irresponsable, porque no saca la fuerza obligatoria de sus decisiones de un derecho de carácter patrimonial sino de su soberanía, y por consiguiente debe imponerse a los administrados sin dar lugar por parte de éstos a reclamación alguna, a pesar del daño que esa medida les pudo ocasionar.

De acuerdo con estos principios, mientras más alta sea la función, más amplia será la irresponsabilidad.

Falta de servicio y falta personal: El Consejo de Estado Francés dejó la teoría de los actos de autoridad y de gestión para analizar la responsabilidad del Estado y llegó a la conclusión de que todo acto administrativo puede entrañar la responsabilidad del Estado, pero se subordina esta responsabilidad a una falta del servicio público.

Pero indicar con exactitud cuándo la Administración debe responder por los hechos de sus agentes, es necesario precisar la noción de falta de servicio.

Existe falta de servicio, cuando no se cumple, cuando se lo realiza en forma deficiente o tardíamente. Si el agente no es responsable porque ha puesto su empeño para que el servicio se cumpla en forma eficiente, entonces el Estado es directamente responsable.

Hay falta personal, cuando el funcionario se extralimita en sus atribuciones para cometer la falta.

Hauriou define la falta personal como aquella en la cual se descubre una mala intención del agente y por la que se extralimitó en la función. Es decir, hay intención de dañar, sabe que ese acto no le corresponde y a pesar de ello lo realiza. En este supuesto la responsabilidad no es del Estado, sino del funcionario.

4. Responsabilidad directa del Estado: Llegamos finalmente a la última etapa del concepto de responsabilidad del Estado. En este período se llega a reconocer la responsabilidad de la administración por razón del simple funcionamiento del servicio, sin que el demandante tenga necesidad de probar la culpa de los agentes.

Actualmente, y gracias al avance de las teorías sobre esta materia se afirma la responsabilidad directa y total de la administración, sin necesidad de conocer previamente si el daño se produjo por culpa del agente o de la administración.

El traspaso al Estado de las obligaciones provenientes de la responsabilidad de los funcionarios tiene la finalidad de poner al acreedor frente a un deudor cuya solvencia es inmiscuida en cualquier circunstancia.

3. FUNDAMENTO

a) Doctrinario: El análisis del fundamento de la responsabilidad del Estado nos conduce al de los criterios de imputación del daño, ya que éstos constituyen criterios particulares que consagran dicho fundamento.

Varios son los autores que, tanto desde el ámbito del derecho público como desde el del derecho privado, señalan un cambio de perspectiva en la teoría de la responsabilidad, según el cual el rol protagónico se ha desplazado del autor del daño a la víctima.

En la doctrina tradicional de la responsabilidad explica el fenómeno, vinculando la obligación de reparar con la idea de sanción. Dado un determinado comportamiento contrario a derecho, corresponde la sanción correlativa. En este enfoque no es difícil que la noción de responsabilidad aparezca ligada con la de culpa. La responsabilidad es la sanción por el hecho ilícito culposo. El dogma es, pues, “no hay responsabilidad sin culpa”.

La doctrina moderna, en cambio, desplaza la perspectiva desde la acción del sujeto responsable, al sujeto lesionado, definiendo a la responsabilidad como “imputación de un hecho dañoso a un sujeto”. La responsabilidad del Estado, en esta nueva óptica, no persigue sancionar a un Estado culpable sino -como expresa Soto Kloss- algo mucho más simple: reparar un daño producido a una víctima en circunstancias de realizar al Estado sus funciones de bien común, las que aún pueden haberse llevado a cabo sin malicia o negligencia de sus agentes. La responsabilidad es concebida, pues, como un fenómeno reparatorio y no sancionador.

El daño, la pérdida, el menoscabo, el perjuicio o detrimento acaecido no desaparece con la indemnización, la que sólo sirve para desplazar las consecuencias económicas desfavorables producidas, desde el patrimonio de la víctima hacia el del responsable. La responsabilidad consiste esencialmente en transferir el daño desde la persona que lo sufrió a la persona que es designada como debiendo soportarlo. La cuestión es, entonces, determinar mediante qué criterios se realiza ese traspaso o imputación del daño.

1. Criterios subjetivos: La responsabilidad del Estado es reconocida en el derecho anglosajón, con fundamento en el criterio subjetivo de la culpa.

En los primeros fallos de la jurisprudencia francesa que recogen la responsabilidad del Estado través del concepto de “falta de servicio”, algunos autores ven aún, una modalidad de responsabilidad fundada en criterios subjetivos, con base sobre todo, en la idea de culpa anónima, culpa o imperfección del servicio (“*culpa in comitendo*”: el servicio funcionó mal, o “*culpa in omitendo*”: el servicio no funcionó o funcionó tardíamente).

En nuestra opinión, tales fallos se encuentran a mitad de camino entre el criterio subjetivo de la culpa y los criterios objetivos, en cuanto -como señalan García de Enterría y Fernández - el sistema se basa en una falta objetiva, falta del servicio mismo, que no es necesario individualizar.

2. *Criterios objetivos*: Pueden manifestarse como criterios objetivos los siguientes:

- El criterio del riesgo, según el cual la responsabilidad de la Administración queda comprometida desde que se aprecia la existencia de un daño imputable a ella, por razón del riesgo creado por su actividad.
- El criterio del provecho, obtenido en la actividad que el Estado desarrolla. Constituye ejemplo de este supuesto, el “*arrêt Chavat*” del Consejo de Estado, de 1943, referido a colaboraciones voluntarias o expresamente requerida por la Administración.
- El principio de igualdad ante las cargas públicas, según el cual debe indemnizarse a quien soporta un perjuicio de carácter especial y anormal con relación a las cargas generales que la convivencia impone a todo ciudadano.
- El criterio del enriquecimiento sin causa, como principio general de derecho, con caracteres propios en el derecho público, según el cual el Estado debe responder por aquellas circunstancias que hacen mejor su condición en daño de otros, sin que haya mediado intención de liberalidad. Puede ponerse como ejemplo de aplicación de este criterio, el caso en que el Estado prohíbe una actividad hasta entonces lícita, ejercida por particulares, reservándose su explotación exclusiva, que le proporcionará beneficios.
- La aplicación analógica del principio de expropiación por causa de utilidad pública, según el criterio de que la Administración debe indemnizar cuando causa daño, degrada o destruye la propiedad de un particular (expropiación indirecta). Se ha objetado a este criterio, que si se expropia algo es para incorporarlo al dominio estatal, lo que no ocurre cuando se causa un daño material.
- El fundamento de la equidad, respecto del cual Bielsa observa que es tan elástico, que puede utilizarse tanto para considerar al Estado responsable como irresponsable. En tal sentido señala este autor: “La equidad es ya una panacea, ya un azote”, por cuanto lo equitativo es casi

siempre incierto, no sólo en lo que respecta a la procedencia de la reparación, sino también en la extensión de ésta.

- El principio de la aptitud para soportar el daño a través de su atribución entre grupos o la sociedad, según el cual será responsable aquel que tenga capacidad para absorber la pérdida y difundirla socialmente, supuesto que resulta enteramente aplicable al Estado. En la base de este criterio subyace una concepción social o solidarista de la responsabilidad.

a) *Constitucional*: La normativa constitucional que prescribe la obligación del Estado de indemnizar los perjuicios causados en el ejercicio de sus funciones (Art. 39 de la C.N.) se halla fundada en la finalidad instrumental del Estado, que consiste en la tutela de los derechos fundamentales de las personas; la vida y su patrimonio, en el ejercicio de sus funciones. Y en consecuencia, el fundamento de la responsabilidad estatal dentro del Estado de Derecho es la justicia y la seguridad jurídica, por lo que la obligación de indemnizar resulta un lógico corolario de los principios del respeto a la dignidad humana, a la propiedad privada, a la igualdad ante las cargas públicas.

VI- RESPONSABILIDAD EN NUESTRO DERECHO VIGENTE

El artículo 39 de la Constitución Nacional dispone que *“toda persona tiene derecho a ser indemnizada justa y adecuadamente por los daños o perjuicios de que fuese objeto por parte del Estado. La Ley reglamentará este derecho”*.

Por otra parte el artículo 106 de la Constitución Nacional establece que *“Ningún funcionario quedará exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abonar en tal concepto”*.

Debe entenderse que esta disposición preceptúa la obligación directa del Estado por las actividades legales efectuadas en el ejercicio de sus funciones y en la que expresa o tácitamente se reconoce la obligación de indemnizar.

No se puede concebir que el Estado pueda actuar en forma ilegal, habida cuenta el principio de legalidad en que debe encuadrar su función y en la hipótesis de causar daño por actos irregulares, la misma sólo será imputable a los funcionarios y empleados públicos quienes asumen responsabilidad directa por los daños que causan en los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el ejercicio de sus funciones y el Estado sólo es responsable en forma subsidiaria (Art. 106 C.N.).

Er la hipótesis del derecho a la indemnización por error judicial, también debe entenderse que el Estado asume una responsabilidad subsidiaria porque el error judicial debe ser considerado como una transgresión del deber del juez de resolver las cuestiones litigiosas aplicando la Constitución y la Ley.

El ejercicio irregular de la función judicial hace incurrir al Juez en responsabilidad civil como dispone el artículo 16 del Código Procesal Civil, según el cual “el incumplimiento de los deberes o el ejercicio irregular de las facultades que las leyes imponen a los Jueces, los hará incurrir en responsabilidad civil. La cosa juzgada o la preclusión no obstan a la demanda de responsabilidad”.

En conclusión, se puede sostener que la normativa constitucional establece dos vías de responsabilidad estatal: *directa* (Art. 39) entendida como la legitimación del sujeto de reclamar la indemnización en forma directa al Estado e *indirecta* (Art. 106 C.N.) en cuyo caso debe efectuar la reclamación indemnizatoria previamente al funcionario causante del daño y sólo en caso de insolvencia de éste, reclamar al Estado la efectividad de su obligación subsidiaria.

1. RESPONSABILIDAD DIRECTA (ART. 39)

Ocurre cuando la causación del daño se halla autorizada expresa o tácitamente por la normativa constitucional o legal, hipótesis en la que el órgano o funcionario público causa daño en el ejercicio regular de sus funciones. Esta circunstancia ocurre en los siguiente supuestos:

- Expropiación de los bienes pertenecientes a particulares. El acto expropiatorio se halla permitido por la misma Constitución, con la consiguiente obligación de una justa y previa indemnización.
- Daño de guerra. El acto declaratorio de guerra conlleva implícitamente la autorización de dañar los bienes de las personas. Compartimos la afirmación del Dr. Pangrazio, de que si en el transcurso de una conflagración bélica se ordenara la demolición de un edificio por cuestiones estratégicas, no se puede responsabilizar de dicho acto al comandante que ordenó dicha demolición, sino al Estado. La doctrina administrativa exonera de responsabilidad al Estado por el uso de los poderes de guerra.
- Daño causado durante el Estado de Emergencia, en los casos de desastre y calamidad pública, autorizado por Ley (Art. 202 numeral 13 C.N.). También consideramos que la Ley declarativa del Estado de emergencia legitima la causación de daños a terceros con la finalidad de evitar la situación de emergencia. En este supuesto, los daños causados en aplicación de dicha ley debe ser asumido por el Estado.
- Daño causado por las cosas utilizadas por el Estado.

2. RESPONSABILIDAD INDIRECTA O ILEGÍTIMA

Es cuando el Estado asume la obligación de indemnizar por los actos irregulares de sus funcionarios.

Los actos irregulares pueden consistir en:

- a) Transgresiones, que deben ser entendidas como actos o hechos administrativos irregulares que se producen en violación de los principios de legitimidad, competencia y forma.
- b) Delitos, son las conductas tipificadas como tales en la normativa penal.
- c) Faltas, son las conductas tipificadas como tales en las leyes penales y administrativas.

En la hipótesis de la actuación irregular del funcionario público, éste asume la responsabilidad directa y el Estado sólo lo asume en forma subsidiaria en caso de insolvencia de su funcionario (Art. 1845 del C.C.).

En este caso, existe una diferencia con las dependientes de las personas jurídicas voluntarias en la que estas personas jurídicas por imperio del artículo 98 del Código Civil asumen la responsabilidad directa de indemnizar los daños causados por la comisión de delitos de sus dependientes siempre que estos actúen en el ejercicio de sus funciones y en beneficio de la misma.

VII- CLASES DE RESPONSABILIDAD

- La clasificación de la Responsabilidad del Estado se puede efectuar conforme con la doctrina administrativa, atendiendo a la naturaleza de la actividad productora del daño en:

a) *Contractual*: Cuando el daño es producto del incumplimiento de acuerdos bilaterales suscripto por el Estado con otro sujeto jurídico.

En el caso de daños emergentes de los contratos administrativos, debe reclamarse su resarcimiento directamente al Estado, en razón de que el sujeto dañado suscribe el contrato con el Estado y no con el funcionario que actúa en su representación, con derecho del Estado a la acción de repetición en caso de que el

incumplimiento contractual obedezca a una actuación irregular del funcionario.

b) *Responsabilidad extracontractual*: Deviene por las actividades unilaterales desarrollados por el Estado en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad puede originarse en un acto o hecho del órgano legislativo, judicial o administrativo.

La responsabilidad legislativa se concreta en daños causados por una Ley del Congreso, en igual sentido la responsabilidad judicial surge de actos judiciales típicos. Las demás actuaciones de estos órganos causantes de daños constituyen responsabilidades administrativas.

Responsabilidad por actos en ejercicio de funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Responsabilidad por acto Judicial: En esta materia, por principio general, la solución clásica ha sido la irresponsabilidad estatal, basada en que el acto jurisdiccional se caracteriza por su fuerza de verdad legal (cosa juzgada). Si se reputa que la sentencia declara el derecho, no puede surgir responsabilidad de ella, pues el acto es conforme a derecho.

Pero este principio cesa cuando, por un acto jurisdiccional posterior (revisión) dictado de acuerdo con los procedimientos establecidos al efecto, se reconoce que hubo error judicial en la sentencia impugnada.

Las víctimas del error judicial, por excepción al principio, tienen derecho indemnizatorio. Por ejemplo, cuando a alguien se lo condena y posteriormente se deja sin efecto la sentencia. Si el damnificado por el "error judicial" no obtuviera un resarcimiento por el daño que se le ha inferido, quedaría vulnerado el principio de la igualdad de las cargas públicas, y también se habría violado el derecho de propiedad en el sentido amplio en que lo entiende la jurisprudencia. Es indispensable que el Estado garantice la integridad y efectividad de la justicia que administra. La injusticia eventual,

aunque derive de sentencia definitiva, debe ser adecuada y oportunamente indemnizada.

Pero el problema de la responsabilidad estatal por ejercicio de la función judicial no se agota en el supuesto de las sentencias erróneas. Muchas veces los daños son provocados por actos procesales que no son sentencias; o por la irregularidad o deficiencia con que se ejecutan dichos actos procesales (decretos de embargo o el levantamiento de medidas precautorias, secuestros, extracciones de fondos depositados judicialmente, etc.).

Se sostiene la irresponsabilidad del Estado-Juez, en primer lugar, basándose en el principio de la autoridad de la cosa juzgada y, en segundo término, porque la actividad jurisdiccional, generalmente y pese a la existencia de un daño y de una víctima, es legítima y no culpable. No obstante, el Estado debe garantizar la integridad y plenitud de la justicia; por ello, y para evitar interpretaciones autoritarias evasivas de los principios constitucionales de la responsabilidad estatal, se propugna la sanción de leyes que expresamente establezcan la obligación de indemnizar a las víctimas en caso de error judicial.

Los requisitos exigidos por la legislación penal comparada son: 1) supuesto de revisión judicial, es decir, segunda sentencia de la que resulte la inocencia de un condenado; 2) procede la indemnización sólo a petición de parte, no de oficio; 3) la condena debe ser privativa de la libertad y por más de tres meses como plazo mínimo, es decir, no procede cuando la pena es de multa, inhabilitación o privación de libertad por menos de tres meses; 4) la víctima no debe haber contribuido al error judicial con su dolo o con su culpa.

Responsabilidad por acto Legislativo: La responsabilidad del Estado, en un sentido amplio y general, comprende, sin lugar a dudas, los daños causados por la potestad legislativa del Estado.

En principio se afirma la irresponsabilidad del Estado por daños causados por la legislación.

El Consejo de Estado francés se fundamentó en el principio de que la ley es un acto de soberanía, es voluntad colectiva del pueblo expresado a través de sus representantes y por lo tanto no puede causar daño a nadie.

Hoy día se admite en la doctrina que para la indemnización de los daños causados por los actos legislativos deben concurrir los siguientes requisitos:

a) El particular debe acreditar, en todo caso, la existencia de una lesión en sus intereses patrimoniales, de forma efectiva, como consecuencia de un acto normativo.

b) El perjuicio patrimonial causado por el particular debe superar la media normal de sacrificio que suele imponer la legislación.

c) No puede existir indemnización si se trata de una actividad prohibida, inmoral o contraria al interés general.

VIII- PRESUPUESTO DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

1. LESIÓN RESARCIBLE

Al construir la responsabilidad de la Administración al margen de toda idea de culpa, el fundamento de aquélla se desplaza desde la perspectiva tradicional de la acción del sujeto responsable a la del patrimonio de persona lesionada; así el concepto de lesión patrimonial se convierte en la base del sistema. La responsabilidad, dice Enterría, “pasa a reposar de este modo sobre un principio abstracto de garantía de los patrimonios, dejando de ser una sanción personal por un comportamiento inadecuado para convertirse en un mecanismo objetivo de reparación que se pone en funcionamiento sólo si, y en la medida en que se ha producido una lesión patrimonial”. Dicho concepto se concreta:

a) *Inexistencia de causas de justificación*: Para que la lesión sea resarcible es necesario que no existan causas de justificación que legitiman como tal el perjuicio de que se trate. Estas causas han de ser expresas y deben consistir siempre en un título que determine o imponga como jurídicamente querido el perjuicio contemplado (por ejemplo, cumplimiento de un contrato, ejecución administrativa o judicial, exacción de un impuesto o el cumplimiento de cualquier otra obligación impuesta expresamente por la ley).

b) *La posibilidad de imputación a la Administración*: Si el perjuicio se imputase al mismo titular no habría antijuricidad y si se imputase a una causa extraña o una fuerza mayor, además de faltar la antijuricidad, no existía un sujeto al que atribuir el deber de resarcimiento.

c) *Concurrencia de los requisitos del daño*: El daño ha de reunir los caracteres de efectividad, posibilidad de evaluación económica e individualización en relación a una persona o grupo de personas. Además, debe ser objeto de una cumplida actividad probatoria, en cuanto a su existencia y extensión.

En cuanto a la carga de la prueba, corresponde al perjudicado, sin que pueda invertirse la misma, ni tan siquiera cuando la propia Administración ha admitido su responsabilidad.

-Daño. Posibilita el resarcimiento de todo tipo de daños, tanto materiales como personales e incluso los propios daños morales; sólo se excluyen y no por la naturaleza de los daños sino por su falta de efectividad los llamados daños eventuales (simplemente posible, pero no actuales).

-Efectivo y evaluable económicamente. Estas notas son comunes al derecho privado y no requieren más precisión, supuesta su exclusiva finalidad de evitar la inclusión en el ámbito de coberturas de simples perjuicios y aun de meras molestias subjetivas.

-Individualizado. Con este requisito se quiere indicar que ha de tratarse de un daño concreto residenciable directamente en el

patrimonio del reclamante y que exceda además de lo que pueden considerarse cargas comunes de la vida social.

Reuniendo estos requisitos el daño es indemnizable cualquiera que sea su origen (un Reglamento, un acto administrativo, una actuación material o una simple omisión), superando la tendencia anterior a considerar responsable a la Administración solamente de los daños causados por su actuación material.

2. LA IMPUTACIÓN DEL DAÑO A LA ADMINISTRACIÓN

La imputación es un fenómeno jurídico consistente en la atribución a un sujeto determinado del deber de reparar un daño, en base a la relación existente entre éste y aquél.

Ha de precisarse que, dado el sistema de responsabilidad objetiva, no siempre se produce una identificación entre imputación y relación de causalidad. Esta identificación existe cuando el sujeto responsable es el que causa materialmente el daño; pero también puede ocurrir que la ley califique de responsable a un sujeto que no sea el autor material del hecho en relación de causalidad con el cual se ha producido el daño, en cuyo caso es exigible no sólo la relación de causalidad, sino, también un título jurídico de imputación al sujeto responsable.

a) *Presupuesto de la imputación*

-Un elemento subjetivo, consistente en que el daño tenga lugar en el seno de alguna organización administrativa y,

-Un elemento objetivo, consistente en que la actividad productora del daño esté sujeta al Derecho Administrativo.

b) *Título y modalidades de imputación del daño a la Administración:* El título de imputación básico es la titularidad administrativa de la actividad o servicio en cuyo marco se ha producido el daño. Ahora bien, este título de imputación puede revestir muy diversas modalidades.

- *Actuación, legítima o ilegítima, de una persona física.* Si el daño surge de la conducta de una persona física basta constatar la integración de la misma en la Administración prestadora del servicio o actividad, puesto que la expresión “funcionamiento normal de los servicios públicos”, al independizar las nociones de ilicitud y responsabilidad hace innecesaria cualquier otra indagación. Ello requiere las siguientes puntualizaciones:

1. Positivamente, el hecho de la integración en la organización administrativa permite ampliar la noción de funcionario a estos efectos más allá de los límites que resultan del concepto formal a todo tipo de autoridades, empleados o contratados e incluso a cualquier agente que por un título desempeñen, aunque de modo ocasional, esas funciones.

2. Negativamente, por no estar integrados en la organización, no imputan su actividad dañosa a la Administración, los concesionarios, los contratistas y en general los profesionales libres que ejercitan privadamente funciones públicas (por ej. Notarios).

3. Particular referencia merece el “funcionamiento anormal de los servicios públicos” ya que, aunque comprenda la conducta ilícita o culpable, es evidente que la cobertura no puede ser indefinida de forma que alcance a los daños derivados de actos puramente personales del agente más allá de los límites del servicio público. Por ello, si la actuación del agente más allá de los límites de la responsabilidad se imputa a la Administración aun en presencia de dolo penal, pero si la actividad dañosa es realizada por el funcionario o agente absolutamente al margen de las funciones de su cargo no se imputa a la Administración.

-*Imputación por riesgo creado por la Administración (Art. 1846 C.C.):* Ello resulta del riesgo creado por el funcionamiento de los servicios prestados por el Estado.

El caso fortuito, se caracteriza por dos notas esenciales, la indeterminación (la causa del accidente productor del daño es

desconocida) y la interioridad (daño directamente conectado al hecho productor del mismo), cuyos contrarios, la determinación irresistible (ordinariamente imprevisible en su producción y en todo caso irresistible aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista) y la exterioridad (causa extraña) singularizan la fuerza mayor.

-Imputación por enriquecimiento (Art. 1817 C.C.): El enriquecimiento sin causa a favor de la Administración es una última modalidad de imputación.

3. RELACIÓN DE CAUSALIDAD

a) El problema de la causalidad: Cualquier acontecimiento lesivo se presenta normalmente no como el efecto de una sola causa sino más bien como el resultado de un complejo de ellas, por lo que en las dificultades nacen con el propio concepto de relación causal, tal y como ya hemos visto.

Una consideración abstracta, determinaría que cualquiera de esas causas es suficiente en la medida en que todas ellas contribuyen (así lo entiende la teoría de la equivalencia de las condiciones), pero ello es difícil de aceptar en términos de justicia; por ello se acude a determinar que la causa sea en sí misma idónea (teoría de la causalidad adecuada), pero aquí se plantea el problema de deslindar el poder casual de cada hecho y asignar a cada causa una parte del daño; por ello la Jurisprudencia (española y extranjera) renuncia a todo intento de categorización y se limita a resolver con un criterio pragmático caso por caso.

b) Incidencia de causa extraña, culpa de la víctima y hecho de un tercero: Existen determinadas circunstancias cuya aparición pueden servir para discutir acerca de la ruptura o no del nexo de causa existente entre el acto de la administración y el perjuicio ocasionado en el patrimonio del administrado. Entre ellas cabe enumerar el advenimiento de una causa extraña, la concurrencia de la culpa de la víctima y el hecho protagonizado por un tercero y el caso fortuito.

1. Incidencia de causa extraña. Es el supuesto de fuerza mayor en el sentido antes expuesto, que determina la exclusión de la responsabilidad.

2. Concurrencia de culpa de la víctima y del hecho de un tercero

IX- CAUSALES EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD

Atribuida la responsabilidad al Estado, éste debe alegar y probar alguna circunstancia que obste a cualquiera de los elementos comunes y particulares de los distintos tipos de responsabilidad. Al no existir una regulación expresa a cerca de las causales que eximen de responsabilidad al Estado, consideramos aplicable el régimen en la responsabilidad civil establecido en el Código Civil.

a) *Caso fortuito*: El artículo 1.842 del Código Civil, expresa que “el principal quedará exento de responsabilidad si prueba que el daño se produjo por caso fortuito”.

b) *Culpa Exclusiva de la Víctima*: Art. 1.842 del Código Civil, última parte, dispone: “El principal quedará exento de responsabilidad si prueba que el daño se produjo por culpa de la víctima o por caso fortuito”.

c) *Legítima Defensa*: El artículo 1.838 del Código Civil señala, “El que obra en legítima defensa no es responsable del perjuicio que en tales circunstancias cause el agresor”. La legítima defensa se configura en los términos del artículo 19 del nuevo Código Penal, que prescribe “No obra antijurídicamente quien realizara una conducta descrita en el tipo legal de un hecho punible, cuando ella fuera necesaria y racional para rechazar o desviar una agresión, presente y antijurídica, a un bien jurídico propio o ajeno.

d) *Estado de Peligro*: El artículo 1.839 del Código Civil, dispone: “El que deteriore o destruya la cosa de otro, o hiera o mate al animal de otro, para evitar un peligro inminente, propio o ajeno, resultante de esta cosa o de este animal, no obrará ilegalmente si el

deterioro o la destrucción fueren necesarios para evitar el peligro, si el daño no es desproporcionado con éste y la intervención de la autoridad no puede obtenerse en tiempo útil. Si el autor del daño ha causado el peligro, estará obligado a indemnizar daños y perjuicios”.

e) Actuación legítima del funcionario: No puede atribuirse responsabilidad alguna al Estado cuando el daño que ocasiona la actuación de sus agentes se encuadra dentro de lo que la doctrina denomina funcionamiento normal de la administración, es decir, si la aplicación de la Ley por el Estado causa daño a una persona, no tiene obligación de reparar.

X- CONCLUSIONES

1) Las personas jurídicas tienen la obligación de reparar los daños causados por los agentes por medio de las cuales desarrollan sus actividades y por las cosas que utilizan para el cumplimiento de sus objetivos.

2) Los factores de atribución de la responsabilidad civil son eminentemente objetivos, es decir, se prescinde de la investigación de la culpabilidad del agente causante del daño. La indemnización de los daños por las personas jurídicas no constituye una sanción por la conducta culposa de sus agentes sino en una garantía para la víctima por el hecho de haber soportado un daño que no debía.

3) Las diferencias entre las personas jurídicas públicas y privadas en materia de responsabilidad civil, radican fundamentalmente en la asunción de las responsabilidades por los actos de sus agentes y por la naturaleza de sus funciones. Estas diferencias se hallan justificadas por los fines que persiguen estas personas jurídicas; las privadas el bienestar de sus miembros y las públicas el bien común.