

LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO EN EL CAMPO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

SUMARIO: I. La responsabilidad extracontractual proveniente de la actividad ilegítima del estado. – II. la responsabilidad extracontractual del estado proveniente de su actuación legítima.

I

LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL PROVENIENTE DE LA ACTIVIDAD ILEGÍTIMA DEL ESTADO

1. Diferentes clases de responsabilidad según la función que cumplen los órganos que ocasionan el daño. Si bien –como se ha visto– el fundamento de la responsabilidad del Estado es unitario, ella presenta ciertas modalidades específicas que permiten efectuar –dentro de las grandes clasificaciones que se han expuesto– una subdivisión que tenga en cuenta la función que desarrolla el órgano que ocasiona el daño.

De ese modo, tanto la responsabilidad del Estado por actividad ilegítima como la responsabilidad por la actuación estatal legítima son susceptibles, cada una de ellas, de subdividirse a su vez, en base a la función material o actividad objetiva que desenvuelven los órganos estatales.

En consecuencia, corresponde distinguir en la actuación ilegítima del Estado dos ámbitos de responsabilidad estatal, según que el daño provocado al patrimonio del particular provenga de la función administrativa o de la legislativa o normativa, conforme a la concepción material u objetiva, lo que implica desplazar el criterio orgánico utilizado por la doctrina clásica, a fin de circunscribir las diferentes especies de responsabilidad, para clasificar toda la problemática en torno a los datos de ilegitimidad o legitimidad, que exhibe cada una de esas funciones estatales objetivamente consideradas (administrativa y legislativa o normativa). Por su parte, la responsabilidad por el ejercicio de la función jurisdiccional asume un carácter peculiar y de excepción que justifica un tratamiento separado. La distinción que se formula aparece fundada en la circunstancia de que la restitución tiene un mayor alcance en la reparación del acto ilegítimo, donde al administrado que sufre el perjuicio, no le ha sido impuesta la obligación de soportar la actividad ilegítima (que comprende las llamadas faltas de servicio) ni sus consecuencias dañosas.

2. La responsabilidad estatal por hechos y actos administrativos ilegítimos. Soluciones de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación hasta el caso "Devoto". Suele afirmarse que la responsabilidad extracontractual por los actos y hechos ilegítimos del Estado que causan daños sobre el patrimonio o persona de los administrados no fue reconocida sino a partir del caso "S. A. Tomás Devoto c. Gobierno Nacional s/daños y perjuicios", fallado el 22 de setiembre de 1933 (1) por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Pero lo cierto es que tanto la doctrina como la jurisprudencia (2) habían reconocido antes la responsabilidad extracontractual por los llamados actos de gestión en la intendencia de los servicios públicos, y que siempre se reconoció la responsabilidad del Estado en los actos de gestión de su patrimonio privado (3), es decir, cuando se consideraba que el Estado actuaba como persona jurídica, según la objetable expresión entonces utilizada.

La irresponsabilidad del Estado era sostenida, en cambio, respecto de los actos que se denominan puros actos de autoridad o de imperio, por aplicación de la doctrina alemana de la doble personalidad (4) o de la versión francesa de la personalidad única de doble faz (pública y privada, a la vez) propugnada, entre otros por Hauriou (5). A esta doble faz corresponde un doble sistema de actos: a) el de los llamados "actos

de gestión", que son aquellos que pertenecen al ámbito de la igualdad de derechos entre las partes, o sea en el campo del derecho privado, porque la Administración no los realiza como depositarla de la soberanía sino en calidad de "intendente de los servicios públicos" (Laferrière); y b) la de los "actos de imperio" o de autoridad, que caen en el campo de las relaciones de poder, de subordinación, de desigualdad de derechos, es decir, en la esfera del derecho público.

De ese modo, mientras se aceptaba la responsabilidad del Estado por los actos de gestión, se establecía el principio inverso en materia de daños provocados por actos de imperio o de autoridad, con fundamento, sobre todo, en la idea de soberanía, heredada del absolutismo y de la revolución francesa.

Hasta el año 1933 el estado de la cuestión puede resumirse de esta manera:

se aceptaba la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones convencionales, aplicándose por lo general, las normas y principios del código civil;

se consideraba también que el Estado era responsable por los actos de gestión, sea que se tratase de actos de gestión de su patrimonio privado como de los referentes a la intendencia de los servicios públicos (v. gr.: responsabilidad por los actos de los agentes que en ejercicio de su misión clausuran un establecimiento industrial por error o negligencia) (6);

en cambio, no se reconocía la responsabilidad aquiliana del Estado por delitos o cuasi-delitos, en la inteligencia de que los arts. 36 y 43 del cód. civil impedían que personas jurídicas estuvieran obligadas a responder por los actos ilícitos de sus representantes;

sin embargo, toda esta construcción se dejaba de lado frente al dictado de una ley especial que acordase indemnización por los daños causados por el Estado, ya sea que esa responsabilidad se vinculare con actos de imperio o actos de gestión (7).

3. Interpretación sustentada por la Corte Suprema en el caso "S. A. Tomás Devoto y compañía c. Gobierno Nacional", Jurisprudencia posterior. En el año 1933 la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de resolver una controversia que habría de tener resonancia en el futuro desarrollo de la corriente hacia el reconocimiento de la responsabilidad extracontractual del Estado. En el campo que locaba la "S. A. Tomás Devoto" en la provincia de Entre Ríos, ocurrió un gran incendio ocasionado por las chispas de un brasero que utilizaban unos empleados del Telégrafo Nacional que tenían el encargo de unir los hilos de la línea telegráfica que pasaba por el campo. El incendio provocó daños de considerable magnitud que llevaron a la sociedad perjudicada a entablar una demanda de daños y perjuicios contra el Gobierno Nacional.

Para reconocer la responsabilidad extracontractual del Estado la Corte elaboró una construcción verdaderamente pretoriana (8) sobre la base de la configuración de una responsabilidad indirecta, aplicando los arts. 1109 y 1113 del cód. civil.

De ese modo, el Alto Tribunal intentó sortear la valla que representaba el art. 43 del cód. civil (9) para el reconocimiento de la responsabilidad aquiliana de las personas jurídicas, ya que la doctrina de la ficción sólo aceptaba que las personas físicas podían cometer delitos o cuasi-delitos, en la inteligencia que no cabía suponer que un ser abstracto pudiera incurrir en dolo o culpa.

Este fallo de la Corte (10), que motivó la crítica de Bielsa (10 bi) contenía el error de fundar la responsabilidad en los arts. 1109 y 1113 del cód. civil, normas enteramente inaplicables al derecho administrativo, máxime cuando podía haber acudido al precepto contenido en el art. 1112 del cód. civil, que regla la responsabilidad del Estado por las llamadas "faltas de servicio" (11). En efecto, si bien la invocación al art. 1113 del cód. civil puede justificarse en orden a la responsabilidad de las personas jurídicas privadas (eludiendo así el art. 43 de dicho código) carece de sentido tratándose del Estado, al cual no se lo puede equiparar al dominus o patrón, dado que los agentes públicos son órganos de la persona pública estatal. Claro está que en esa época la teoría del órgano todavía no había encontrado recepción en la jurisprudencia de la Corte y que lo cierto es que la fuente del artículo fue el comentario de Aubry et Rau al inc. 3º del art. 1384 del cód. civil francés, relativo a la responsabilidad de patronos y comitentes por actos de sus subordinados (12).

Pero el error más grande está en haber acudido al art. 1109 del cód. civil, que consigna la responsabilidad sobre la base de la noción de culpa (13) en lugar de utilizar la figura de "falta de servicio", con fundamento en un principio del derecho administrativo, de base constitucional, cual es el de que no es justo que los administrados soporten los daños causados por el funcionamiento irregular o defectuoso del servicio o función pública, dado que de lo contrario se alteraría la igualdad ante las cargas públicas.

En el caso "Ferrocarril Oeste" (14), del año 1938, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció la responsabilidad de la provincia de Buenos Aires por los perjuicios causados por la prestación defectuosa o irregular del servicio de expedición de los certificados registrales, indispensables para realizar la escrituración de inmuebles. Si bien este precedente acusa algunos errores (15) tiene el mérito de apoyarse, fundamentalmente, en el art. 1112 del cód. civil y en su fuente doctrinaria para establecer la responsabilidad de la Provincia demandada por falta de servicio (16) aun cuando soslaya el fundamento de derecho público que anida siempre en la responsabilidad estatal por actos y hechos administrativos.

Pero nos parece también que, no obstante ser criticable su fundamentación civilista, este precedente exhibe algunos principios de riqueza doctrinaria indiscutible —no suficientemente destacados por la doctrina (17) y jurisprudencia posterior—. En tal sentido pueden señalarse:

a) cuando una provincia impone el deber de obtener un certificado registral como requisito para la escrituración de inmuebles, ello presupone la obligación de prestar un servicio regular que responda a las garantías que se procuran asegurar;

en tales casos, la entidad no actúa en el campo del derecho privado sino dentro del derecho público (18), no siendo aplicable el art. 43 del cód. civil;

la regla según la cual quien contrae la obligación de prestar un servicio lo debe realizar en condiciones adecuadas para llenar el fin para el que ha sido establecida, siendo responsable de los perjuicios que causara su incumplimiento o su irregular ejecución (doctrina de los arts. 625 y 630 del cód. civil) constituye una regla "fundada en razones de justicia y equidad" (19) que deba tener también aplicación en las relaciones entre el Estado y los administrados.

La tesis de la responsabilidad indirecta ha continuado aplicándose prácticamente sin interrupciones hasta la fecha, respecto de aquellos actos y hechos administrativos considerados ilícitos (20).

4. Aplicación del art. 1112 del cód. civil para determinar la responsabilidad del Estado. Se ha visto que la prescripción contenida en el art. 1112 del cód. civil regula la responsabilidad extracontractual del Estado por falta de servicio. Se trata, evidentemente, de una norma de derecho público, puesto que prescribe la responsabilidad de las personas públicas estatales por el ejercicio irregular de la función pública y ella puede invocarse como fundamento legal positivo de esta clase de responsabilidad sin conectarla con la responsabilidad indirecta del art. 1113 de dicho código. En tal sentido, la responsabilidad del Estado por los actos de sus órganos (agentes con competencia para realizar los hechos o actos pertinentes que dan origen a los daños) es siempre una responsabilidad directa, fundada en la idea objetiva de la falta de servicio, aun cuando no excluye la posibilidad de que se configure la falta personal del agente público.

Desde luego que el fundamento esencial de la responsabilidad extracontractual por la actuación ilegítima del Estado es siempre de derecho público y consiste en la necesidad de restablecer el equilibrio a fin de mantener la igualdad ante los daños causados por el Estado. Se trata, en suma, de un principio de derecho natural, reconocido por el art. 16 de la Constitución Nacional: el de la igualdad ante las cargas públicas (21).

5. Presupuestos de la responsabilidad por hechos y actos administrativos ilegítimos. Para que se configure la responsabilidad del Estado por actos y hechos administrativos ilegítimos en el ámbito extracontractual es menester la ocurrencia de ciertos presupuestos que condicionen esa responsabilidad, a saber: a) la inmutabilidad material del acto o hecho administrativo a un órgano del Estado en ejercicio u ocasión de las funciones; b) falta de servicio por cumplir de manera irregular los deberes y obligaciones impuestos por la Constitución, la ley o el reglamento o por el funcionamiento defectuoso del servicio (ilegitimidad objetiva); c) la existencia de un daño cierto en los derechos del administrado; d) la conexión causal entre el hecho o acto administrativo y el daño ocasionado al particular.

El primer presupuesto lo constituye la imputabilidad material del acto o hecho a un órgano del Estado. Se trata de una imputación objetiva que prescinde del requisito de la voluntariedad, al contrario de la solución positiva prescripta en el ámbito del código civil donde "los hechos que fueren ejecutados sin discernimiento, intención y libertad no producen por sí obligación alguna" (22). De ese modo, la Administración será responsable por los hechos ejecutados por un funcionario público demente cuando su actuación genere una falta de servicio y también lo será aun cuando no pudiera individualizarse el responsable, siempre que pueda atribuirse materialmente el acto o el hecho a la actuación de un órgano del Estado en ejercicio u ocasión de las funciones (23).

Como se ha visto el Estado responderá siempre que exista una falta de servicio determinada por no cumplir de una manera irregular los deberes u obligaciones impuestos a los órganos del Estado por la Constitución, la ley o el reglamento o, simplemente, por el funcionamiento irregular del servicio. Este concepto —que

denominamos ilegitimidad objetiva— traduce la disconformidad del acto o del hecho con el ordenamiento jurídico administrativo (24), incluyendo en el mismo los principios generales del derecho administrativo.

El concepto de falta de servicio, que prescinde de la noción de culpa, aparece estructurado positivamente en el art. 1112 del cód. civil, pero su fundamento es el principio unitario que rige la responsabilidad estatal que exige "afianzar la justicia" a través de la restitución que procede para restablecer la igualdad alterada por el daño ocasionado al particular por un acto o hecho administrativo.

La existencia de un daño o perjuicio en el patrimonio del administrado constituye también un presupuesto esencial para determinar la responsabilidad del Estado (25). Ese daño necesita reunir ciertos caracteres: a) puede ser actual o futuro, pero tiene que ser cierto, lo cual excluye los daños puramente eventuales (26); b) debe hallarse individualizado, no afectando por igual a todos los administrados, lo cual no excluye la responsabilidad por aquellos perjuicios que aun impuestos por normas generales excedan la medida normal de los inconvenientes de vecindad y los causados por las obras públicas (27); c) el derecho afectado puede ser tanto un derecho subjetivo como un interés legítimo (28) debe tratarse de un perjuicio apreciable en dinero, que comprende tanto al daño patrimonial estricto como al daño moral (29).

No menos importante es la relación de causalidad que debe existir entre el hecho o el acto administrativo y el daño causado al particular. Se trata de indagar la causa eficiente que origina el daño, lo que responde al principio lógico de razón suficiente, conforme al cual todo lo que es, tiene su causa en alguna razón. No se trata aquí de la imputabilidad material del hecho o acto administrativo al órgano del Estado sino de determinar si las consecuencias dañosas de ese hecho o acto se siguen necesariamente del mismo u obedecen a otras causas. En consecuencia, puede haber relación causal entre un hecho y el daño ocasionado aun cuando no se hubiera podido individualizar al autor del perjuicio, ya que la imputabilidad subjetiva no es presupuesto de la causalidad, que se basa en una relación objetiva, tendiendo a la realización de lo justo, sin atender al reproche moral o culpa del agente.

6. La responsabilidad del Estado por actos normativos o legislativos declarados ilegítimos por sentencia judicial firme: A) leyes inconstitucionales; B) reglamentos inconstitucionales o ilegales. Remisión. Tanto la doctrina (30) como la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación han aceptado la posibilidad de hacer responsable al Estado por los daños causados a los particulares por los actos normativos (leyes o reglamentos) declarados ilegítimos por sentencia judicial firme.

El Alto Tribunal ha reconocido la responsabilidad estatal por los perjuicios provocados por leyes o decreto-leyes que se declararon inconstitucionales (31) y el mismo criterio ha seguido respecto de reglamentos considerados ilegítimos (32). La responsabilidad por los daños causados por la actividad reglamentaria ilegítima —que un sector de la doctrina asimila a la proveniente de actos o hechos administrativos— (33) puede provenir de una transgresión constitucional, de una violación de la ley que es su causa eficiente (v. gr., en los reglamentos de ejecución) o de un vicio de ilegitimidad que transgrede el ordenamiento administrativo general (v. gr., en un reglamento autónomo un vicio en la finalidad).

En todos esos casos el Estado debe responder cuando exista una sentencia judicial firme que declare la ilegitimidad de la respectiva ley o reglamento, rigiendo los requisitos establecidos como presupuestos de la responsabilidad estatal por acto y hecho administrativo en punto al daño resarcible y a la conexión causal, sin perjuicio de que el juez acuda para determinar la responsabilidad —con las adaptaciones necesarias— a los requisitos que conciernen a la imputabilidad material e ilegitimidad objetiva (sin tener que analizar la culpa del órgano u órganos que dictaron el acto normativo).

7. Diversas cuestiones que suscita el ejercicio de la acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad del Estado proveniente de su actividad ilegítima: A) medida de la indemnización; B) posibilidad de acumular la responsabilidad extracontractual a la derivada de los contratos administrativos; C) prescripción de las acciones; y D) relaciones entre la acción de nulidad y la de daños y perjuicios.

A) La restitución: el criterio para establecer la medida de la indemnización

En principio, todo comportamiento ilegítimo de los órganos del Estado en ejercicio de la función administrativa y legislativa o normativa (ambas en sentido material u objetivo) que provoca daños al particular, engendra la obligación de restablecer la igualdad. Esa obligación se lleva a cabo a través de un acto de restitución —propio de la justicia conmutativa— que consiste básicamente en la igualación de las cosas, aun cuando se está obligado a reparar también según la condición de las personas y según las circunstancias (34).

El particular puede pretender que la restitución consista en la reposición de las cosas a su estado anterior, excepto si ello no fuera posible, en cuyo caso la indemnización se fijará en dinero. También puede el

administrado optar por la indemnización pecuniaria (35).

En lo que concierne al criterio para fijar la indemnización cabe señalar que deben resarcirse integralmente los daños, actuales o futuros, siempre que sean ciertos y no eventuales hipotéticos. Tratándose de la reparación de las consecuencias de los actos o hechos ilegítimos la indemnización debe ser integral y comprende todos los perjuicios patrimoniales (daño emergente y lucro cesante), ya sea que deriven de una consecuencia inmediata o mediata (36), como el daño moral, cuando éste fuera procedente. En el caso de acreditarse la existencia de dolo cometido por un órgano del Estado, la indemnización debe comprender también los daños provenientes de las consecuencias causales cuando ellas debieron producirse según las miras del autor del hecho o acto administrativo (37) sólo que, en tal caso, se tratará de una falta personal del funcionario, porque aparte que no es dable suponer la existencia de ese dolo específico en los órganos del Estado que actúan dentro de las funciones o en ocasión de las mismas, no resulta justo que la comunidad cargue con este dolo especial del agente público, que configura algo más grave aún que la desviación de poder (delito civil o criminal).

B) Acumulación de la responsabilidad extracontractual con la derivada del incumplimiento de contratos administrativos

A este respecto el código civil ha estatuido un sistema basado en la separación de las órbitas de responsabilidad (contractual y extracontractual) estructurado en el art. 1107 que, sin embargo, admite, en ciertos supuestos, la compatibilidad entre ambos tipos de responsabilidad (cuando el incumplimiento contractual configura, al propio tiempo, un delito de derecho criminal (38).

Dicho sistema es inaplicable al derecho administrativo, en el cual muchas veces el daño proviene del "hecho del príncipe" de una persona pública estatal (Estado Nacional), que puede no ser parte del contrato administrativo celebrado con otra entidad pública estatal (v. gr., entidad autárquica nacional) y donde, a su vez, ese mismo hecho puede provocar el incumplimiento contractual del cocontratante público.

La inaplicabilidad de ese sistema, propio del derecho civil, que impide acumular ambas responsabilidades (contractual y extracontractual) se apoya en estas razones: a) en el derecho administrativo la responsabilidad no se funda en la culpa sino que tiene naturaleza objetiva; b) de ello se sigue que no es necesario formular distinciones en punto a la prueba, pues en ambos casos hay que demostrar el incumplimiento material, la ilegitimidad objetiva y el daño cierto; c) los plazos de prescripción son en ambos casos "similares para las acciones tendientes a hacer efectiva la responsabilidad, aplicándose, como norma genérica, el precepto contenido en el art. 4023 del cód. civil, para las acciones de carácter personal.

C) Plazo de prescripción de las acciones vinculadas a la responsabilidad extracontractual

No habiendo precepto expreso en el derecho administrativo nacional para regir lo atinente al plazo de prescripción de las acciones por responsabilidad extracontractual del Estado, derivada de su actuación ilegítima, es menester la recurrencia al código civil, el que será aplicable por analogía, es decir, como lo sostuvo nuestro más Alto Tribunal en el caso "Los Lagos", con las salvedades de lo que es propio de la sustancia o naturaleza de aquel derecho.

De ese modo resulta aplicable la norma contenida en el art. 4023 del cód. civil que establece un plazo de prescripción de 10 años para las acciones personales por deudas exigibles y para las acciones de nulidad, salvo que disposiciones especiales establezcan un plazo menor.

En cambio, la prescripción del art. 4037, si bien se refiere después de la reforma a la responsabilidad extracontractual, no es de aplicación al derecho administrativo, pues ella regula la responsabilidad civil (como lo sostiene categóricamente el propio texto) y es sabido que ella se basa, primordialmente, en la ilicitud subjetiva mientras que en el derecho administrativo la responsabilidad extracontractual no se vincula con la idea de culpa sino con la de ilegitimidad objetiva.

En materia del plazo de prescripción de una acción de nulidad tendiente a hacer efectiva la responsabilidad extracontractual del Estado, el art. 4030 del cód. civil sólo se aplica respecto del vicio del error (siempre que no sea un error excluyente) porque en demás defectos contemplados en dicha norma generan siempre una nulidad absoluta, cuya acción, como tal, es imprescriptible (39).

Debe advertirse, al propio tiempo, que las actuaciones administrativas practicadas con intervención de órganos que posean competencia producen la suspensión de los plazos de prescripción, cuyo cómputo se reinicia a partir del momento en que queda firme el acto que declara la caducidad del pertinente procedimiento administrativo (40).

D) Relaciones entre la acción de nulidad y la de daños y perjuicios

En el sistema del código civil la acción de nulidad tiene autonomía respecto de la acción de daños y perjuicios, según lo ha sostenido la doctrina (41) que postula que, en esos casos, se trata de perseguir sanciones diferentes, de finalidad y régimen diversos, teniendo, inclusive, distintos términos de prescripción.

Esa situación —aparte de lo criticable e injusta que puede resultar como interpretación civilista— no se da en el derecho administrativo donde, en principio, ambas acciones tienen un régimen común (42) y, fundamentalmente, porque no se justifica esa autonomía, en virtud de la presunción de legitimidad del acto administrativo (43) por cuyo mérito se presume que toda la actividad de la Administración o de los otros órganos del Estado que ejerzan la función administrativa guarda conformidad con el ordenamiento jurídico.

Si el administrado debe cumplir el acto administrativo (44) aceptando que el mismo cuenta con esa presunción de legitimidad, va de suyo que cualquier acción de daños y perjuicios resulta complementaria y accesoria de la sanción de nulidad, que es lógico suponer iniciará cuando esa presunción haya cesado, al declararse la invalidez, por acto administrativo o por sentencia judicial firme. Es recién a partir de ese momento, el instante en que debe comenzar a computarse el plazo para promover la acción de daños y perjuicios. Por lo demás, como los derechos y obligaciones emergentes de los actos administrativos son, en principio, intransmisibles (principio que tiene mayor rigidez para el Estado en cuanto persigue la realización del interés público) el efecto de la nulidad repercutirá siempre entre las partes del acto (Estado y destinatarios particulares) llevando consigo la obligación de restituir lo que aquellas hubieran percibido o recibido en virtud o por consecuencia del acto anulado (45). En suma, la presunción de legitimidad del acto administrativo explica por qué la acción de daños y perjuicios contra el Estado derivada de un acto declarado inválido siembre tiene carácter accesorio, respecto de la restitución en sentido estricto.

De otra parte, la acción de daños y perjuicios tendrá, excepcionalmente, autonomía respecto de la acción de nulidad, cuando haya caducado el derecho a demandar directamente al Estado (46) lo que no impide promover después una acción tendiente al resarcimiento de los daños causados por el acto que se reputa ilegítimo (47) siempre que la acción se funde en las consecuencias perjudiciales de una invalidez absoluta o de una nulidad relativa, cuya acción aún no hubiere prescrito (47 bi).

II

LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO PROVENIENTE DE SU ACTUACIÓN LEGÍTIMA

1. Distintas especies de responsabilidad. Al igual que lo que acontece respecto de la actividad ilegítima, se hace necesario distinguir aquí las diferentes clases de responsabilidad, según que la actividad responda al ejercicio de la función administrativa o de la actividad normativa o legislativa, de acuerdo siempre a la concepción objetiva o material, que utilizamos como criterio real de sistematización, con la única excepción de la responsabilidad atinente a los actos propios de la función jurisdiccional, no tanto por el fundamento de la responsabilidad sino por las peculiaridades específicas que aquélla presenta.

De ese modo, luego de abordar lo inherente a las condiciones generales que determinan la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños causados a los particulares en ejercicio de su actividad legítima, se tratarán, separadamente, tanto los supuestos que conciernen a perjuicios provocados por hechos y actos administrativos, como aquellos derivados de leyes y reglamentos.

2. Presupuestos determinantes de la responsabilidad del Estado por sus actos legítimos. Remisión. Existen algunas condiciones que, por ser comunes a la responsabilidad estatal por acto ilegítimo, han sido ya analizadas al tratar los presupuestos que determinan esa clase de responsabilidad, y que se refieren a: 1) la imputabilidad material del acto (hecho, acto administrativo, reglamento o ley) a un órgano del Estado; 2) la existencia de un daño cierto en los derechos del particular afectado; y 3) la conexión causal entre el acto (individual o general) y el daño hecho al administrado.

El presupuesto que completa esa serie es aquí, obviamente, el que atañe a la "legitimidad" del acto administrativo, reglamento o ley, lo cual supone que el respectivo acto no adolece de algún vicio o defecto, por cuanto ha sido emitido de conformidad con todos los requisitos formales y sustanciales impuestos por el ordenamiento jurídico.

Se concibe que también constituyen actos legítimos aquéllos que sean portadores de alguna irregularidad intrascendente, la cual nunca da origen a la invalidez o ilegitimidad del respectivo acto (48).

3. Algunos supuestos de responsabilidad extracontractual del Estado por su actividad legítima. a) Por hechos y actos administrativos legítimos. Los casos que determinan la responsabilidad estatal por los daños que origina la actividad administrativa legítima son numerosos, y muchos de ellos encuentran fundamento en una ley formal. Sin el propósito de formular una sistematización de ellos, vamos a enunciar algunos supuestos que originan perjuicios, según que sean provocados por:

La ocupación temporánea de un bien perteneciente a particulares (49).

La expropiación de bienes privados por causa de utilidad pública o bien común (50).

La requisición de bienes en tiempo de guerra (51).

La revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, cuando ella fuere procedente y siempre que se observen las garantías constitucionales (52).

La realización de obras públicas que impliquen una disminución en el valor de los inmuebles linderos de los particulares, ya sea que provengan o no de una obra autorizada por ley (53).

En todos esos supuestos la responsabilidad del Estado es objetiva, con total prescindencia de la noción de culpa, pero también sin vinculación con la idea de falta de servicio, pues la responsabilidad deriva de un acto legítimo del Estado. El fundamento de ella es, como en los demás casos, el principio de la justicia legal o general, que demanda la igualdad ante las cargas públicas, con base en nuestro ordenamiento constitucional (art. 16, Constitución Nacional) que ha reconocido este trascendente principio de derecho natural, no siendo necesario que exista una ley que reconozca el derecho a la indemnización. Sin embargo, como se verá seguidamente, las reglas que gobiernan el régimen de la restitución difieren de las aplicables a la responsabilidad del Estado por los daños causados por sus hechos o actos ilegítimos.

b) Por leyes o reglamentos.

El mismo fundamento e idénticas reglas rigen la responsabilidad del Estado por los perjuicios que causan los actos normativos o legislativos, ya sea que éstos posean la forma de ley o de reglamento, siempre que se reúnan los presupuestos determinantes de la citada responsabilidad.

Entre los supuestos que pueden citarse a título meramente ejemplificativo, reconocidos según el caso por la doctrina (54) o por la jurisprudencia cabe señalar:

Leyes que consagran el monopolio estatal de actividades, lesionando el derecho de los particulares que tenían a su cargo dichas actividades y que debieron cesar en la fabricación o comercialización de los respectivos bienes (55).

Leyes que consagran la prohibición de fabricar o comercializar determinados productos en beneficio de otros intereses particulares (56) o de un interés general (57).

Reglamentos que estatuyen la prohibición de importar determinadas mercaderías (58) con el objeto de desnivelar la balanza de pagos y de proteger a la industria nacional.

Se trata, en todos estos casos, de un daño que sobrepasa los sacrificios normales que puede imponer una ley o un reglamento.

4. Reglas que gobiernan la restitución en la responsabilidad del Estado por acto legítimo. Para determinar la medida de la indemnización se aplican, en esta materia, las reglas atinentes a la indemnización debida por los daños provocados por los actos ilegítimos, con exclusión del lucro cesante.

La razón de esta exclusión —que tiene su fundamento positivo en la ley nacional de expropiaciones (59)— radica en la circunstancia de que la situación del administrado no es igual en ambos casos. En efecto, mientras en la responsabilidad por acto legítimo el particular soporta un daño en virtud de los deberes o cargas impuestos por la justicia legal o general, en la responsabilidad por acto ilegítimo él no debe contribución o servicio alguno al Estado, ya que nadie está obligado a soportar la actividad dañosa ilegítima y menos sin indemnización. Por esa causa, el Estado le debe al particular perjudicado por un acto ilegítimo una reparación integral mientras que en la responsabilidad por acto legítimo la restitución no

comprende el lucro cesante, aunque no por ello deja de regirse por la justicia conmutativa, que realiza la igualdad de objeto a objeto (60).

5. Prescripción de las acciones tendientes a obtener el resarcimiento de los daños causados por la actividad legítima. La Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Laplacette" (61) había sentado el criterio de que la prescripción de las acciones que podía ejercer el perjudicado por un acto legítimo (se trataba de una obra pública autorizada por ley) no es la que se aplica a la responsabilidad proveniente de los hechos ilícitos prescripta en el art. 4037 del cód. civil.

Esta jurisprudencia de la Corte ha variado a posteriori, aplicando el plazo de dos años del art. 4037 del cód. civil (62) lo cual traduce una tendencia contraria al reconocimiento de indemnizaciones debidas a los particulares que muchas veces aguardan, sin interrumpir ni suspender la prescripción, la realización de gestiones que realizan en sede administrativa.

El error de esta tendencia jurisprudencial estriba en no haber advertido en que la responsabilidad extracontractual del código civil se basa, primordialmente, en la ilicitud subjetiva mientras que el derecho administrativo ha estructurado una responsabilidad totalmente objetiva, que, en este caso, procede respecto de los actos legítimos del Estado. Por lo demás, el propio texto del art. 4037 del cód. civil indica expresamente que la prescripción allí regulada es la referente al ejercicio de acciones tendientes a consagrar la responsabilidad civil (63).

Por esa causa, la norma que debe aplicarse por analogía es la contenida en el art. 4023 del cód. civil, en cuanto posee una mayor generalidad, permitiendo la realización de la justicia sin cortapisas formales.

(1) Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 169-111 y sigtes. Véase: Reiriz, María Graciela, La responsabilidad del Estado, p. 81 y sigtes. La afirmación del texto es particularmente cierta en cuanto se trate de responsabilidad por hechos ilícitos (responsabilidad aquiliana) pero no comprende los otros supuestos de responsabilidad extracontractual (actos inválidos) ni daños causados por actos administrativos legítimos.

(2) Bullrich, Rodolfo, Responsabilidad del Estado, p. 141 y sigtes., Buenos Aires, 1920.

(3) Bullrich, Rodolfo, op. cit., p. 89 y siguientes.

(4) Mayer, Otto, Derecho Administrativo Alemán, t. I, p. 61 y sigtes., traducción del original francés, Buenos Aires, 1949.

(5) Hauriou, Maurice, *Precis de Droit Administratif*, p. 332, París, 1897, escribió que: "La personalidad administrativa es a doble faz, a la vez privada y pública. En tanto que privada ella implica el goce de todos los derechos privados de que puede beneficiarse una persona moral... En tanto que pública, la personalidad administrativa implica el goce de los derechos propiamente administrativos, más o menos teñidos de poder público". Como se advierte, Hauriou de algún modo intuyó la posibilidad de que el Estado actuara en el campo del derecho privado y en la esfera pública como una sola persona. Su error consistió en atribuir a una única persona dos personalidades distintas.

(6) Caso "Sáenz Peña c. Gobierno Nacional", Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 124-22.

(7) Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, t. V, p. 67 y sigtes., Buenos Aires, 1957. El fundamento no era otro que la ley, lo cual traducía una franca postura positivista.

(8) Reiriz, María G., La responsabilidad del Estado, ps. 86/87, Buenos Aires, 1969.

(9) El art. 43 del cód. civil prescribía, antes de la reforma introducida en el año 1968, lo siguiente: "No se pueden ejercer contra las personas jurídicas, acciones criminales o civiles por indemnización de daños, aunque sus miembros en común, o sus administrados individuales, hubieran cometido delitos que redundaran en beneficio de ellas".

(10) Sostuvo la Corte en el caso "Devoto" que "en nada influye para definir la responsabilidad por el desempeño negligente de sus empleados, que aquéllos en el caso de autos no hayan procedido intencionalmente, o que la causa generadora del incendio haya sido casual, desde que la casualidad sólo puede equipararse al caso fortuito en cuanto en ambas circunstancias han ocurrido sucesos que no han podido preverse ni evitarse (art. 514, cód. civil). Pero el estrago de autos ha podido ser previsto y evitado desde que él ha ocurrido por falta de atención de los agentes del gobierno y en tanto estos ejecutaban trabajos bajo su dependencia (reparación de la línea telegráfica nacional). Esta Corte ha dicho en casos análogos que el incendio -como acto reprobado por la ley- impone al que lo ocasione por culpa o negligencia, obligación de reparar los daños ocasionados a terceros, extendiéndose esta responsabilidad a la persona bajo cuya dependencia se encuentra el autor del daño o por las cosas de que se sirve o tiene a su cuidado (arts. 1109 y 1113, cód. civil; Fallos, 129-306; 130-143; 146-249; 156-246)".

(10 bi) Bielsa, Rafael, Responsabilidad del Estado como Poder Administrador, en JA, 43-416, quien criticó el fundamento civilista de la responsabilidad, diciendo que no obstante el buen propósito de la decisión era necesario el dictado de una ley para consagrar la responsabilidad del Estado.

(11) Conf. Linares, Juan F., En torno a la llamada responsabilidad civil del funcionario público, en LL, 153-601 y sigtes., sección doctrina. Observa este autor que en la cita de Vélez Sársfield correspondiente a la fuente del art. 1112 del cód. civil (comentario de Aubry et Rau al art. 1384 del cód. civil francés) "no existe una sola palabra sobre el asunto responsabilidad propia del agente por falta personal. Se refiere a la del Estado exclusivamente" y agrega: "No cabe así duda de que lo que Vélez quiso reglar, con su art. 1112, era la responsabilidad del Estado por faltas de servicio del funcionario, que corre a cargo del Estado. Con ello se quiso introducir una excepción a la irresponsabilidad total del Estado establecida en el art. 43, pero nada se dijo sobre la responsabilidad directa del funcionario frente al administrado". Lo realmente notable es que la solución del art. 1112 de nuestro cód. civil, que no se halla proscripta en el código civil francés, se adelantó en muchos años a la jurisprudencia del Consejo de Estado de ese país que reconoció la noción de falta de servicio.

(12) Cours de Droit Civil Français, t. IV, p. 758, París, 1871. Dicen estos autores que "El Estado representado por los diversos ministerios y administraciones o entidades públicas es, como todo comitente, responsable de los daños causados por sus empleados, agentes o servidores en el ejercicio de sus funciones o de su servicio".

(13) La culpa no es un presupuesto de la responsabilidad extracontractual del Estado y si bien durante el siglo pasado gozó de los favores de la jurisprudencia administrativa francesa, ella fue pronto abandonada para ser sustituida por la responsabilidad por los daños causados por falta de servicio (idea objetiva). Sobre los orígenes de la culpa como condición de la responsabilidad véase: Villey, Michel, En tomo al contrato, la propiedad y la obligación, trad. del francés, p. 77 y sigtes., Buenos Aires, 1981.

(14) Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 182-5 publicado también en LL, 12-122.

(15) El defecto más grande es nuevamente aquí la invocación al art. 1113 del cód. civil y la consecuente construcción de la responsabilidad indirecta que presupone una suerte de presunción de culpa del Estado por la responsabilidad en la elección de los agentes que desempeñan las funciones públicas. La idea de falta de servicio es objetiva, se independiza de la culpa y permite responsabilizar al Estado aun cuando no se individualice al autor del daño. Esto último lo reconoció la Corte más tarde, particularmente en el caso "Lucena" (Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 250-138).

(16) Dijo la Corte: "Que la disposición del art. 1112 del cód. civil, correlacionada con el art. 1113, significa la aceptación del principio de la responsabilidad del Estado, cuando concurren las condiciones anteriormente indicadas, tanto por lo que se desprende de su texto mismo, cuanto porque interpretada así concuerda con la teoría expuesta por Aubry et Rau, citada por el codificador en su nota al art. 1112...".

(17) Sobre todo por la doctrina que siguió apegada a la primitiva interpretación del art. 1112 del cód. civil, que circunscribía su ámbito de aplicación a los funcionarios públicos.

(18) El fallo aquí alude a que la provincia actúa como persona de derecho público, expresión que hemos corregido en el texto, pues aparte de configurar un error y hallarse desactualizada, su reemplazo no quita sentido al principio enunciado en esta causa respecto a la inaplicabilidad al Estado del art. 43 del cód. civil.

(19) Esta afirmación del fallo constituye en realidad el reconocimiento de que el derecho administrativo es un derecho de equidad.

(20) Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 300-639 (caso "Zezza c. Provincia de Buenos Aires") y 300-867 (in re "Serú, Liliana E. c. Provincia de Buenos Aires") donde volvió a invocar el art. 1113 del cód. civil para hacer responsable a una provincia por los daños causados por un agente de la policía provincial declarado responsable de un homicidio culposo cometido mientras desempeñaba un acto de servicio.

(21) Véase Fiorini, Bartolomé A., Derecho Administrativo, t. II, p. 715 y sigtes., Buenos Aires, 1976, Este autor, luego de señalar que el estudio integral del problema exige la transformación de los conceptos a la luz del derecho administrativo puntualiza que ello "no excluye que se utilicen los principios provenientes de la ciencia del derecho aunque se encuentren en el código civil" (p. 718). Sostiene Fiorini que "la Constitución consagra la organización nacional para «afianzar la justicia», que es el dar a cada uno lo que le corresponde y reparar aquello que se le sustrae o se le vulnera" (p. 720).

(22) Art. 900 del cód. civil.

(23) La regla del art. 43 del cód. civil se aplica por analogía al derecho administrativo, pero extendiendo sus alcances a todos los órganos del Estado, ya que en el mismo no cabe la distinción civilista entre representantes legales o administradores y dependientes.

(24) Sobre el concepto de ilicitud objetiva en el derecho civil, véase: Alterini, Atilio A., La responsabilidad civil, p. 65 y sigtes., Buenos Aires, 1972.

(25) Marienhoff Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, t. IV, p. 708 y sigtes., Buenos Aires, 1973.

(26) Vedel, Georges, Droit Administratif, p. 348, París, 1968. Señala este autor cómo este carácter ha sido dejado de lado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que ha concedido una indemnización a un candidato ilegalmente eliminado de un concurso. La Corte Suprema ha dicho que el daño ha de ser cierto (Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 300-630).

(27) Conf. Vedel, Georges, op. cit., p. 349.

(28) Marienhoff, Miguel S., op. cit., t. IV, ps. 710/711.

(29) Vedel, Georges, op. cit., ps. 350/352, quien anota la evolución de la jurisprudencia del Consejo de Estado hasta culminar con el reconocimiento de la responsabilidad del daño moral, aun cuando no revista

carácter excepcional.

(30) Marienhoff, Miguel S., op. cit., t. IV, p. 738; Reiriz, María G., op. cit., ps. 71/72.

(31) Fallos da la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 262-22 y 297-161.

(32) Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 252-39, en el caso "Acuña c. Provincia de Santiago del Estero", donde sobre la base de la inconstitucionalidad de un decreto que violaba el principio de la libre circulación, el derecho de propiedad y los derechos de libertad de comerciar y ejercer industrias, se condenó a la provincia demandada al pago del resarcimiento por los daños provocados por el actor. En el caso "Azucarera Buenos Aires, S. A. c. La Nación, s/ cobro de pesos", de noviembre 22-1972, la Corte declaró la responsabilidad del Estado Nacional por los daños causados por el decreto 563/66, que adolecía de irrazonabilidad, por haber establecido un régimen de cupos en función a la caña entregada a los ingenios en años anteriores, sin tener en cuenta las plantaciones reales de los productores (consid. 21).

(33) Marienhoff, Miguel S., op. cit., t. IV, p. 741, lo que es una consecuencia forzosa de la postura que adopta en lo que concierne a la naturaleza jurídica de los reglamentos, a los cuales concibe como actos administrativos de alcance general. Empero, esta divergencia no suscita distinciones en punto al régimen de la responsabilidad por actos normativos ilegítimos que se rige por los mismos principios que la correspondiente a los actos administrativos ilegítimos.

(34) De este aspecto de la restitución se ocupa Santo Tomás en el Tratado de Justicia, II-II, q. 62 a.4.

(35) El derecho del acreedor a pretender la reposición del status quo ante está ahora reconocido en el texto del art. 1083 del cód. civil (según la reforma introducida por la ley 17.711 [ED, 21-961]) aplicable analógicamente al derecho administrativo. Esta norma es sólo aplicable a la restitución de cosas, en los términos del art. 2311 del cód. civil (conf. Alterini, Atilio A., op. cit., p. 186).

(36) Se aplican aquí los principios que rigen en el código civil la reparación de los daños causados por actos ilícitos: arts. 903, 904, 1069 del cód. civil. Cuadra advertir, no obstante, que siendo la responsabilidad del Estado de carácter objetivo (prescindiendo, por ende, de la culpa) la aplicación de tales textos requiere adaptarlos a ese principio, de modo que el Estado debe siempre responder por su actividad ilegítima, tanto si las consecuencias nacen de un acto culposo o no culposo.

(37) Principio que recoge el art. 905 del cód. civil.

(38) Alterini, Atilio A., op. cit., ps. 43/44.

(39) En efecto, de acuerdo al art. 14, inc. a) de la ley 19.549 [ED, 42-917], los vicios de error excluyente, dolo, falsa causa y violencia física o moral, provocan siempre la nulidad absoluta, dado que afectan el llamado orden público administrativo.

(40) La ley 19.549, art. 1º, inc. e), ap. 9º.

(41) Arts. 1056 y 1057 del cód. civil; Llambías, Jorge J., Código Civil Anotado, t. II-B, ps. 249/250, con la colaboración de Raffo Benegas, Buenos Aires, 1979.

(42) Salvo el caso ya señalado antes de la acción de nulidad por vicio de error (siempre que no sea excluyente) que prescribe a los dos años.

(43) Art. 12 de la ley 19.549.

(44) El principio no es, desde luego absoluto, pero si bien cede frente a la existencia de una nulidad manifiesta, esa disminución de la prerrogativa estatal se opera para compensar la protección debida al administrado a los efectos de impedir la ejecución del acto, mediante la suspensión en sede administrativa, o en el orden judicial, a través de una medida cautelar o como objeto central de la acción de amparo de la ley 16.986.

(45) Art. 1052 del cód. civil.

(46) Art. 23 de la ley 19.549; Cassagne, Juan Carlos, Acerca de la caducidad y prescripción de los plazos para demandar al Estado, ED, 45-829 y siguientes.

(47) En contra: Marienhoff, Miguel S., Demandas contra el Estado Nacional. Los arts. 25 y 30 de la ley nacional de procedimientos administrativos, en LL, 1980-B-1082. Este distinguido autor admite, no obstante, la posibilidad de demandar el pago de los daños ocasionados por una ejecución material negligente o irregular por parte de la Administración Pública.

(47 bi) Este principio aparece expresamente reconocido en el Proyecto del Código Procesal en lo Contencioso administrativo para la Nación del año 1981 que elaboramos con los doctores Marienhoff y Linares, respecto de los daños causados por un acto afectado de nulidad absoluta.

(48) Marienhoff, Miguel S., op. cit., t. II, p. 491, Buenos Aires, 1966.

(49) Ley 21.499 [ED, 71-796], arts. 59 y 62.

(50) Ley 21.499, arts. 10 y siguientes.

(51) Ley 16.970, art. 37. La requisición puede ser a título de uso o consumo, o a título de dominio; en todos los casos da derecho a indemnización.

(52) Cassagne, Juan C., Derecho Administrativo, t. II, ps. 358/361, Buenos Aires, 1982; art. 18 in fine de la ley 19.549.

(53) Conf. Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 185-137 y 211-53.

(54) Marienhoff, Miguel S., op. cit., t. IV, p. 734 y sigtes., Buenos Aires, 1973.

(55) Sayagues Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, t. I, ps. 598/599, Montevideo, 1963.

(56) Vedel, Georges, Droit Administratif, ps. 360/373, París, 1968. La sentencia básica del Consejo de Estado Francés en esta materia fue dictada en el caso "Société La Fleurette" del año 1938. Para favorecer el mercado de productos lácteos, una ley había prohibido la fabricación de algunos productos derivados de

la leche, que podían perjudicar la comercialización de los productos lácteos. Esta ley afectó principalmente a la Sociedad La Fleurette, la cual demandó al Consejo de Estado el pago de una indemnización. Este le dio plena satisfacción a su reclamo apoyándose en cuatro consideraciones fundamentales: la actividad prohibida por la ley no tenía carácter nocivo; el perjuicio sufrido era específico de la empresa requirente; el legislador había considerado la protección de otros intereses profesionales; se trataba de una carga que no le incumbía normalmente al administrado.

(57) Con posterioridad, en el caso "Bovero" del año 1963, el Consejo de Estado francés amplió el principio de la responsabilidad del Estado por acto legislativo admitiendo la responsabilidad en un supuesto de que la legislación perjudicial se había dictado, no con la finalidad de proteger intereses particulares (como en el caso "La Fleurette") sino con una finalidad de interés público. Además, estableció condiciones menos restrictivas en punto a la especialidad del perjuicio.

(58) Conf. Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 301-405 y sigtes., in re "Cantón, Mario E. c. Gobierno Nacional".

(59) Ley 21.499, art. 10.

(60) Santo Tomas, Suma Teológica, II-II, q. 62, a.1, en el Tratado de Justicia.

(61) Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 195-66 in re "Juan Laplacette, s/suc. y otros c. Provincia de Buenos Aires", fallado en el año 1943, donde se consideró que la prescripción del art. 4037 del cód. civil no podía ser invocada válidamente por ser notorio que la acción deducida no nacía de un acto ilícito sino del ejercicio legítimo del poder público en la realización de una obra de interés general.

(62) Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 300-143; en el caso "Cipollini, Juan S. c. Dirección Nacional de Vialidad". Allí sostuvo el Alto Tribunal que el texto actual del art. 4037 del cód. civil (luego de la reforma introducida por la ley 17.711 [ED, 21-961]) es más amplio que el anterior, pues abarca no sólo la responsabilidad civil extracontractual. Lo que no dice el Tribunal es que los otros supuestos de responsabilidad extracontractual del derecho civil también presuponen una ilicitud, aunque ésta se determine objetivamente, es decir, sin culpa (v. gr., art. 1113, cód. civil). Tampoco advierte que el derecho civil no regula la responsabilidad por acto legítimo, lo cual constituye una regla en el derecho administrativo. Estas consideraciones nos llevan a sostener la improcedencia de aplicar, en estos casos, el art. 4037 del cód. civil, lo que además es injusto, habida cuenta que en el orden de la realidad, el particular considera que el Estado va a resarcirle a través de la Administración, ante quien inicia y realiza gestiones muchas veces en forma verbal y sin efecto interruptivo de la prescripción.

(63) La doctrina expuesta en el caso "Cipollini", fallado por la Corte el año 1978, fue extendida posteriormente a una acción de daños y perjuicios promovida por los padres de un conscripto, fallecido en un accidente, sin culpa del Estado, mientras cumplía con el servicio militar -donde la sala I, Civil y Comercial de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Federal y Contenciosoadministrativo, había confirmado la excepción de prescripción opuesta por el Estado Nacional, con fundamento en el art. 4037 del cód. civil-. En el respectivo fallo, no obstante reconocer la Corte un fundamento de derecho público en la responsabilidad del Estado por daños causados sin culpa a los particulares -sosteniendo que ella nace de la garantía consagrada en los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional- aplicó el plazo de prescripción de dos años del art. 4037 que se refiere a la responsabilidad civil extracontractual- (in re "Heredía de Morales Justiniana c. Estado Nacional, s/ordinario", marzo 11-1980).