

PABLO ESTEBAN PERRINO

**LA RESPONSABILIDAD
DEL ESTADO Y
LOS FUNCIONARIOS
PÚBLICOS**

**CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL
LEY 26.944 COMENTADA**



**INCLUYE
VERSION *eBook***

THOMSON REUTERS

LA LEY

PRÓLOGO

El dictado de la Ley 26.944 de Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios y Empleados Públicos (LRE) y la regulación que efectúa el Código Civil y Comercial sobre la materia ha generado grandes interrogantes en el ámbito profesional y doctrinario que, como podrá apreciar el lector, encuentran explicación y respuesta en la obra que tengo el honor de prologar, no sólo por los vínculos personales, académicos y profesionales que me unen a su autor, sino porque creo, realmente, que es uno de los juristas más brillantes de la generación de administrativistas subsiguiente a la que pertenezco.

Tanto a Perrino como a mí, nos ha parecido conveniente introducir en este prólogo un breve estudio introductorio que demuestra que —aún con las diferencias de estilo y pormenores respecto de la institución a la que hemos dedicado muchas horas de reflexión en el marco de un dialogo fructífero volcadas en numerosos trabajos— existe una línea doctrinaria que compartimos, que afirma que el fundamento de la responsabilidad estatal reposa en los principios que inspiran y dan sustento al Estado de Derecho y en la vigencia del principio de la justa indemnización cuando el Estado provoca daños tanto por su actuación ilegítima como legítima.

El oficio del jurista conlleva a generar ese dialogo de ideas. Y lo importante es que el dialogo y en cualquier caso, la crítica, sean fecundos, máxime cuando —tal como ocurre en los tiempos actuales— las posiciones dogmáticas suelen asumir una vehemencia inusitada; se ignora lo esencial de cada tesis y se prescinde de la evolución que caracteriza la dinámica del pensamiento jurídico que debe estar abierto a los cambios que acontecen en la sociedad con la mira puesta, como en el caso de este excelente trabajo, en los principios de justicia que informan las fundadas posturas y desarrollos doctrinarios sostenidos por el autor.

Como ya lo he señalado en otras ocasiones, el basamento jurídico de la responsabilidad estatal se encuentra en la justicia y en los principios que derivan de ella. Esos principios generales del derecho natural (vgr. *alterum non leadere*) existen por si mismos sin necesidad de reconocimiento positivo. Su vigencia y principalidad se proyecta a todas las ramas del derecho, cobrando mayor trascendencia en las disciplinas no codificadas como el derecho administrativo.

En efecto, los principios generales, hállese o no regulados por el derecho positivo, prevalecen sobre las normas y constituyen mandatos carentes de supuestos de hecho que el intérprete completa, en su aplicación al caso, mediante una labor de ponderación, conforme a las reglas de la razonabilidad practica. No siempre son mandatos de optimización, y su operatividad puede ser tanto directa como derivada.

Cualquier análisis realizado respecto del fundamento constitucional de la responsabilidad del Estado, revela grandes coincidencias (no advertibles muchas veces por la fraseología personal) en punto a que la base del responder estatal se encuentra relacionada de una manera u otra, con los principios del Estado de Derecho.

Ha sido mi maestro Marienhoff, quien mejor desarrolló esta tesis al decir que el fundamento de la responsabilidad estatal "no es otro que el "Estado de Derecho" y sus postulados... Es de esos principios o postulados, que forman un complejo y que tienden, todos, a lograr la seguridad jurídica y el respeto de los derechos de los administrados, de donde surge el fundamento de la responsabilidad estatal en el campo del derecho público". Esta tesis ha sido seguida por la mayor parte de la doctrina y aunque últimamente se han suscitado dudas sobre el citado fundamento, lo cierto es que ellas apuntan más bien a la falta de vigencia efectiva o debilitamiento de los principios que lo animan, antes que a las virtudes del sistema, para asegurar la democracia y los derechos fundamentales de las personas.

Si se confronta la LRE con las bases constitucionales de la responsabilidad estatal mencionadas cabe concluir que, salvo la regulación de los requisitos inherentes a la responsabilidad por la actividad ilegítima y, particularmente, lo referido al concepto de falta de servicio allí legislado conforme a la tesis que vengo sos-

teniendo desde hace muchos años —recogida tras el advenimiento de la democracia por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del caso “Vadell”, y seguida en sus fallos posteriores—, la nueva normativa es pasible de objeciones en punto a la concepción restrictiva de la responsabilidad estatal que adopta, situación que implica un grave retroceso institucional, tal como con acierto lo señala Perrino en este libro y en trabajos anteriores.

Buenos ejemplos de lo dicho son (i) el requisito que prescribe que la responsabilidad por omisión solo procede cuando se viola un deber concreto y determinado (art. 3º inc. d) de la LRE), lo cual excluye la responsabilidad cuando la omisión transgrede algún principio general del derecho, esté o no regulado en la Constitución o en Tratados Internacionales; (ii) las rigurosas exigencias para acreditar el daño por la actividad legítima (art. 4º incs. c) y e) de la LRE); (iii) el carácter excepcional de ésta (art. 5 de la LRE); (iv) el intento de excluir la responsabilidad por omisiones legítimas (dado que el inc. b) del art. 4º de la LRE no menciona a la inactividad estatal); (v) la injustificada diferenciación en la regulación del nexo causal según se trate de responsabilidad ilegítima (causalidad adecuada, art. 3, inc. c) de la LRE) o legítima (causalidad directa, inmediata y exclusiva, art. 4, inc. c) de la LRE); (vi) la prohibición de que proceda la reparación del lucro cesante en los supuestos de responsabilidad estatal por su actuación legítima (art. 5 de la LRE).

Respecto de esta última cuestión, lo primero que corresponde averiguar es si en nuestra Constitución nacional existe algún precepto que permita establecer cuál es el alcance de la indemnización en tales casos. Si bien se han hecho esfuerzos interpretativos para tratar de ubicar en un precepto constitucional —como el art. 19— el criterio para medir el alcance del daño, lo cierto es que no hay en ella un criterio preciso, tampoco es lógicamente posible deducir del texto constitucional una regla o criterio que no resulta del citado precepto, sino de la mera inferencia de los juristas y los jueces.

La solución no pasa por acudir al criterio del art. 10 de la Ley 21.499 de expropiaciones —la cual circunscribe la indemnización al valor de objetivo del bien y a los daños que sean una consecuencia directa de la expropiación con exclusión del lucro cesante—, máxime cuando este concepto se ha interpretado en forma restrictiva, contrariando incluso, sus fuentes doctrinarias que consideraban indemnizable el valor empresa en marcha así como el lucro

cesante comprobado y razonablemente previsto, así como los que derivan de la naturaleza del bien (un campo productivo inundado por la decisión del poder público), considerándose que sólo debía excluirse el lucro cesante eventual o hipotético.

Al respecto, como lo destaca Perrino, si bien la figura de la expropiación por utilidad pública tiene un fondo común con la responsabilidad por actividad legítima del Estado, es evidente que se trata de instituciones distintas pues en la primera hay sustitución de la propiedad que se traspaasa al dominio estatal fundada en el previo dictado de una ley formal, lo que no acontece en la segunda. Por lo demás, si el valor objetivo del bien es, en definitiva, el valor de mercado, esta pauta resulta inaplicable para medir la indemnización por daños físicos o corporales a las personas.

La complejidad de nuestro sistema y los vaivenes de la jurisprudencia no impiden reconocer, en los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, una firme tendencia hacia la reparación amplia que incluye el lucro cesante razonable y comprobado (ganancias, utilidades o frutos dejados de percibir), que, en la terminología tradicional, suele denominarse reparación integral o plena.

En rigor, la reparación nunca podría ser integral o plena, tanto porque no se indemnizan los daños normales o que derivan de las tradicionalmente denominadas cargas públicas (por ejemplo los gastos que demanda la obligación de comparecer como testigo, aunque tal caso no constituye un supuesto de responsabilidad estatal), como por la circunstancia de que no todos los perjuicios dan derecho a indemnización (v.gr. las consecuencias casuales y las remotas).

Ahora bien, la inexistencia en la Constitución nacional de un texto expreso que consagre el principio de la reparación amplia (la clásica *restitutio*) no puede alegarse como argumento para negar la procedencia de una indemnización comprensiva del lucro cesante. En efecto, tras la reforma constitucional de 1994, que atribuyó a determinados tratados internacionales de protección de derechos humanos la calidad de fuente jurídica inmediata con jerarquía constitucional superior a las leyes (art. 75 inc. 22, Const. Nac.), ya no puede hablarse de la ausencia de un principio constitucional para regir la reparación, toda vez que, como también lo advierte Perrino, la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha

prescripto el principio de la "justa indemnización" en dos de sus artículos. El primero de ellos prescribe que "*ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley*" (art. 21 ap. 2, Convención Americana sobre Derechos Humanos) mientras que el segundo, estatuye que cuando se vulneran derechos o libertades corresponde "el pago de una justa indemnización" (art. 63 ap. 1, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Dichos preceptos han sido invocados por la doctrina del derecho público a partir de la reforma constitucional de 1994 para sustentar el fundamento constitucional del principio de la justa indemnización que algunos asimilan a reparación integral o amplia.

En consecuencia, la clave para desentrañar este intrincado problema interpretativo se encuentra en la comprensión del concepto "justa indemnización", el cual exige remontarse necesariamente a la teoría de la justicia. Al respecto se ha sostenido que la razón para justificar la exclusión de la procedencia del lucro cesante en la responsabilidad estatal derivada de la actividad legítima, radica en que se trataría de una relación de justicia distributiva que rige las relaciones entre la comunidad y sus partes conforme a criterios de distribución (el llamado modelo distributivo), mientras que la justicia conmutativa vendría a regir las conmutaciones de acuerdo a los principios y reglas del derecho común o privado.

Sin embargo, la concepción de Tomás de Aquino sobre la justicia conmutativa como una de las especies de justicia particular y su distinción con la justicia distributiva, incardinadas ambas en la justicia general (denominada legal por ARISTÓTELES), implica un desarrollo realmente original de la concepción aristotélica que las unificaba dentro del concepto de justicia correctiva. Mientras la justicia general tiene por fin la realización del bien común, las dos especies de justicia particular se orientan, inmediatamente, a la ordenación de los bienes singulares de cada persona (*Suma Teológica, Tratado de la justicia*, B.A.C., Madrid, 1956, q. 58 a.7) y, en algunos supuestos, aparecen en forma conjunta en las relaciones jurídicas (*Suma Teológica*, cit., q. 62 a.1). Esto último acontece en el plano de la responsabilidad estatal pues, mientras la remediación de la desigualdad se lleva a cabo a expensas de la distribución del patrimonio o acervo común del Estado, la restitución se realiza se-

gún el criterio de la justicia conmutativa, circunstancia que —unida a la deformación doctrinaria sobre la concepción de Tomás de Aquino que introdujo el Cardenal Cayetano cuando sostuvo que la justicia distributiva es la justicia del Estado—, ha sido la principal fuente de las confusiones y equívocos en que se ha incurrido al interpretar la teoría aristotélica-tomista de la justicia. En rigor, se trata de conceptos e ideas que corren por andariveles distintos, gestadas en otro contexto histórico. No obstante ser de vigencia actual, su extrapolación ha de efectuarse con sumo cuidado cuando se pretende interpretar el modelo original.

Veamos las diferencias que existen en materia de compensación, según que se apliquen los principios de la justicia distributiva o los de la justicia conmutativa, para lo cual nada mejor que acudir a Finnis cuando expresa: *“Un modelo legal de este tipo para asegurar la justicia distributiva busca, en consecuencia, compensar a todos los que sufren un daño en el área relevante de vida común, mientras que el modelo para asegurar la justicia conmutativa busca compensar solamente a quienes fueron lesionados por el acto de quien no se comportó con arreglo a sus deberes (según la justicia conmutativa) de cuidado y respeto por el bienestar de los demás, y a quien se le exige por tanto una reparación. Por otro lado, el modelo distributivo estará normalmente limitado por los recursos de los fondos comunes, de tal modo que ninguno de los que sean compensados recibirá tanto como lo que algunos de ellos podrían haber recibido en el modelo conmutativo. Sin duda que subsisten los deberes de justicia conmutativa de los transgresores, descontada la compensación que la parte lesionada reciba en virtud del modelo distributivo; pero estos deberes ya no son impuestos coactivamente por el derecho. De aquí que, si se adopta un modelo distributivo puro en un contexto en que sea inadecuado, algunas partes lesionadas pueden afirmar con razón que el derecho no logra garantizarles la justicia”* (Finnis, John, *Ley Natural y Derechos Naturales*, trad. de Cristóbal Orrego S., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2000, ps. 209/210). En el caso de la responsabilidad estatal por actividad legítima y precisando mi opinión anterior, pienso que resulta injusto aplicar sin mayores contemplaciones el modelo distributivo y no indemnizar el lucro cesante real y comprobado, toda vez que el expropiado sufre una lesión patrimonial por un acto voluntario del Estado y el daño es singular, no producido por la vida en común, aunque el resarcimiento provenga de un patrimonio común.

La comprensión correcta del modelo distributivo requiere observar lo que sucede o podría suceder en distintas situaciones de la vida real. Supongamos que acontece una catástrofe (inundación, terremoto etc.). ¿En base a qué criterios el Estado acordará indemnizaciones a los particulares? Alguien podrá apelar seguramente al pragmatismo y a la eficacia pero, en definitiva, la necesidad y las propias limitaciones financieras del acervo común serán los criterios decisivos a la hora de disponer la medida de la indemnización que corresponderá a cada uno de las partes del todo social que resultan afectados y hasta, contradiciendo el igualitarismo extremo, pueden establecerse escalas de reparación que cubran preferentemente, las necesidades de los sectores carenciados de la población.

El otro ámbito típico en que se aplica el modelo distributivo es el de las jubilaciones y pensiones donde aparecen nuevamente la necesidad y las limitaciones presupuestarias como criterios de distribución pero con un agregado: la distribución conforme al mérito o el esfuerzo o sacrificio según la función o tarea que cada uno haya desempeñado en la etapa activa de su vida.

El ámbito contractual (estatal o privado) tampoco es ajeno a la justicia distributiva cuando, por ejemplo, se imponen cargas de servicio público a los contratistas privados o regulaciones de seguridad y previsión social en las relaciones inter-privadas.

Sin embargo, las interferencias de esas relaciones de justicia distributiva en el plano público o privado no llegan a desnaturalizar la justicia conmutativa, tanto en la responsabilidad contractual como en la extracontractual en la que se produce un daño o incumplimiento singularizado o un sacrificio especial por una actividad legítima del Estado, que exige que la restitución coloque a la persona en la situación que tenía antes de la ocurrencia del daño.

De lo contrario, el Estado podría acudir al modelo de la justicia distributiva y limitar las indemnizaciones debidas, convirtiendo la propiedad privada en pública o semi-pública, como pretenden los simpatizantes modernos del antiguo marxismo, transformando la institución en una suerte de propiedad colectiva.

Por otra parte, constituye un error interpretar la conmutatividad como un intercambio, pues el entendimiento que cabe asignar a dicho concepto es mucho más amplio, refiriéndose a los cambios

en general (Finnis, John, *Ley natural...*, cit., p. 207), y más aún interpretar, que la pareja: justicia distributiva-conmutativa, se corresponde con la de derecho público - derecho privado, dado que hay relaciones de justicia distributiva, en el derecho privado (v.gr. en la quiebra y en el derecho laboral) y de justicia conmutativa, en el derecho público (por ejemplo en los contratos de la Administración), sin perjuicio de que, en muchas ocasiones, suelen aparecer entremezcladas.

Para captar debidamente la fórmula "justa indemnización" que utiliza la Convención Americana sobre Derechos Humanos hay que tener en cuenta, básicamente, que la justicia entraña siempre una relación de igualdad y que esta igualdad exige que la reparación o restitución en la justicia conmutativa deba ser proporcional al valor de la cosa, bien o derecho conculcado, a fin de restablecer el equilibrio y poder así remediar la desigualdad que produce el acto dañoso en el patrimonio del particular por el obrar del Estado.

Esta conclusión implica que la reparación, para que sea justa, ha de comprender el daño emergente y el lucro cesante, ya sea producto de la responsabilidad por la actividad contractual o extracontractual, tanto legítima como ilegítima, porque de lo que se trata es de recomponer las cosas al estado anterior a la ocurrencia del daño a fin de remediar la desigualdad. Así lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Velázquez Rodríguez" (Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Interpretación de la Sentencia de Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de agosto de 1990. Serie C No. 9, párrafos 27 y 28).

En definitiva, el mismo criterio que se ha utilizado en algunos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para establecer el alcance de la indemnización, aunque sin fundarlo en la teoría de la justicia ni en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, resulta válido para sustentar dicha interpretación, ya que, si bien no relaciona el criterio adoptado con la teoría de la justicia, acierta esencialmente al afirmar que "el principio de la reparación integral que gobierna, entre otros, a la responsabilidad aquiliana, exige que se coloque a los damnificados en las mismas condiciones en que habrían estado de no haberse producido el hecho ilícito" (Fallos: 250:135, voto del Dr. Boffi Boggero) y que "el principio de la reparación justa e integral debe entenderse como compensación con iguales características, de manera que se mantenga "la igual-

dad de las prestaciones conforme al verdadero valor que en su momento las partes convinieron y no una numérica equivalencia teórica..." (Fallos: 295:973).

Por esas razones, como concluye Perrino, la exclusión del rubro lucro cesante que ha efectuado el art. 5° de la LRE en el ámbito de la responsabilidad por actividad legítima, no resiste el test de constitucionalidad al conculcar los arts. 21 ap. 2 y 63 ap.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

También cabe compartir la opinión del autor en el sentido de que el art. 1740 Código Civil y Comercial que prescribe que la reparación del daño "*consiste en la restitución de la situación del damnificado al estado anterior al hecho dañoso...*" se aplica por analogía en los supuestos de daños derivados de la actuación ilegítima del Estado conforme a los principios y peculiaridades propias del derecho administrativo

Otra punto que estimo pertinente mencionar debido a los distintas cuestiones interpretativas que pueden generarse y que el autor aborda con gran solvencia, es el problema que plantea el art. 1764 del Código Civil y Comercial y el art. 1° de la LRE (párrafo tercero), en cuanto prescriben la inaplicación de las disposiciones del Código Civil y Comercial de manera directa ni subsidiaria.

Como la casi generalidad de la doctrina administrativa, Perrino demuestra la necesidad de acudir al Código Civil y Comercial a través de la analogía para solucionar los inconvenientes que pueda ocasionar la existencia de lagunas o carencia histórica de normas y a la aplicación de principios generales del derecho reconocidos positivamente en dicho cuerpo legal.

Dos breves reflexiones al respecto. La primera es que la analogía conduce a un examen de compatibilidad e integración con los principios del derecho público, lo cual puede llevar a que se necesario adaptar o no aplicar en el ámbito del derecho administrativo la norma que resulta incompatible y crear, si fuera el caso, la norma contraria (vgr. el dolo recíproco entre el funcionario y el particular es causal de invalidez absoluta del acto administrativo). Sin embargo, en ciertos casos no hay que descartar que el precepto civil se aplique sin que sea necesario producir ningún tipo de adecuación simplemente porque no media incompatibilidad alguna con los principios de derecho público.

Además, el recurso a la analogía, no descarta la aplicación directa de aquellas normas del Código Civil y Comercial que acotan los límites entre el derecho público y el derecho privado (V.gr. condición jurídica de las personas).

En suma, este valioso libro va mucho más lejos que el mero comentario de textos brindando un panorama completo sobre la teoría de la responsabilidad estatal y los principios que la nutren en base a criterios de justicia, lejos de toda ideología que parcializa el conocimiento jurídico sin buscar la verdad.

Porque la verdad constituye la materia prima de la tarea intelectual y aunque por la palabra se influya siempre, no es una operación filosóficamente válida sustituir la verdad por el libre pensamiento, como ocurre en algunas posturas doctrinarias que se han tomado en serio el principio kantiano que predica el reinado absoluto del pensamiento humano.

El análisis que lleva a cabo Perrino en esta obra acerca de los fundamentos constitucionales, el examen exhaustivo y sistemático del articulado de la LRE, la prolija tarea de describir y explicar los casos jurisprudenciales y la visión comparativa que exhibe, harán que este libro sea de gran utilidad para los abogados, jueces y juristas especializados. Abrigo el convencimiento de que marcará rumbos en el futuro, tanto por la honestidad y versación intelectual como por la claridad del pensamiento que destila.

JUAN CARLOS CASSAGNE

Buenos Aires, 12 de agosto de 2015

ÍNDICE GENERAL

Prólogo, de Juan C. Cassagne	XI
------------------------------------	----

INTRODUCCIÓN

I. El dictado de la LRE.....	1
II. El régimen argentino de responsabilidad del estado. Los enfoques privatistas y publicistas	4
III. Origen y desarrollo del enfoque iusprivatista de la responsabilidad del Estado	12
1) El régimen general de la responsabilidad civil y la condición de derecho común del Código Civil	12
2) La teoría del fisco y la idea de que todo el derecho patrimonial integra los contenidos del derecho civil	19
3) La competencia de los jueces civiles y los pleitos de responsabilidad estatal	21
IV. Crítica a los fundamentos del enfoque iusprivatista de la responsabilidad del Estado.....	21
V. El proyecto de Código Civil y Comercial y la regulación de la responsabilidad del Estado y la de sus funcionarios y agentes públicos. El dictado de la LRE	31
VI. Carácter federal de la LRE.....	38

LEY 26.944

DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

ARTÍCULO 1º	41
I. Ámbito de aplicación de la ley.....	41
II. Carácter objetivo y directo de la responsabilidad estatal.....	46
1) Responsabilidad objetiva	46

	Pág.
2) Responsabilidad directa	49
III. La inaplicación de las disposiciones del Código Civil	52
IV. La prohibición de aplicar al Estado sanciones pecuniarias disuasivas	57
V. Clases de responsabilidad estatal reguladas en la LRE	60
ARTÍCULO 2º	61
I. Caso fortuito o fuerza mayor	64
II. Hecho de la víctima	67
III. Hecho de un tercero	72
ARTÍCULO 3º	74
I. Requisitos para la procedencia de la responsabilidad por actividad e inactividad ilegítima	74
1) Daño	75
(i) Daño cierto	77
(ii) Evaluable en dinero	78
(iii) Prueba del daño	79
(iv) Subsistencia del daño	79
2) Imputabilidad material	80
3) Nexo causal	81
II. El factor de atribución falta de servicio	85
1) Concepto de factor y clases de atribución	85
2) Problemas derivados de la falta de regulación de otros factores de atribución	86
3) La noción de falta de servicio en la LRE	90
4) La falta de servicio por omisión	94
5) La falta de servicio y la responsabilidad del Poder Judicial en el ejercicio de la función jurisdiccional	106
(i) Responsabilidad por error judicial	109
(ii) Responsabilidad por anormal funcionamiento de la administración de justicia	114
III. Extensión del resarcimiento	122

	Pág.
ARTÍCULO 4º	124
I. Regulación de la responsabilidad estatal por actuación legítima	125
II. Noción y fundamento constitucional	126
III. Autoridad estatal productora del daño.....	128
IV. Requisitos para la procedencia de la responsabilidad estatal por actuación legítima	129
1) Daño.....	129
2) Imputabilidad material	130
3) Nexo causal.....	132
4) Factor de atribución.....	135
ARTÍCULO 5º	139
I. El supuesto carácter excepcional de la responsabilidad estatal por actuación legítima	140
II. La extensión del resarcimiento	142
1) El debate doctrinario acerca del alcance de la indemnización en la responsabilidad estatal por actuación legítima .	142
2) Las diferentes líneas jurisprudenciales adoptadas por la Corte Suprema de Justicia acerca de la responsabilidad estatal lícita y el resarcimiento del lucro cesante.	145
3) El alcance de la indemnización en la LRE	157
a) Daño patrimonial.....	158
b) Valor objetivo del bien	160
c) Daño moral	163
d) Daño futuro.....	165
e) Lucro cesante.....	165
III. La responsabilidad por actuación legítima del Poder Judicial ..	168
ARTÍCULO 6º	173
I. La responsabilidad del Estado y daños producidos por prestadores de servicios públicos.....	173
II. La responsabilidad de los entes reguladores por la omisión en el ejercicio de sus funciones de vigilancia.....	178

	Pág.
1) Causas en las que se demandó al Banco Central de la República	183
2) Causas en las que se demandó a la Superintendencia de Seguros de la Nación	184
III. La responsabilidad patrimonial de los prestadores de servicios públicos por daños sufridos por los usuarios	187
1) La responsabilidad de los prestadores de servicios públicos en los marcos regulatorios	188
2) El sistema resarcitorio de la Ley de Defensa del Consumidor	191
2.1. La reparación integral del daño en sede judicial	192
2.1.1. Los daños punitivos.....	195
2.2. La reparación del denominado "daño directo en sede administrativa"	197
ARTÍCULO 7º	198
I. Plazo de prescripción de la acción indemnizatoria contra el Estado Nacional.....	198
II. Naturaleza federal de la regulación del plazo de prescripción. La facultad de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	200
III. Cómputo del plazo de prescripción.....	202
ARTÍCULO 8º	205
I. Relación entre la pretensión procesal impugnatoria de nulidad de actos administrativos o de inconstitucionalidad de leyes y la indemnizatoria	205
II. La regulación del art. 8 de la LRE	210
III. Agotamiento de la vía y reclamo de daños y perjuicios	211
ARTÍCULO 9º	214
I. Importancia y fines de la responsabilidad patrimonial de los empleados y funcionarios públicos	214
II. El derecho a una buena Administración y la responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos	217
III. Comparación del art. 9 de la LRE con el art. 1112 del Código Civil derogado.....	221

	Pág.
IV. Examen del art. 9 de la LRE	223
1) Sujeto pasivo de la responsabilidad	223
2) Ejercicio de la función	224
3) Factor de atribución.....	225
4) Antijuridicidad	226
5) Nexo de causalidad.....	227
6) Legitimados activos	227
7) Prescripción	230
8) Aplicación del Código Civil y Comercial.....	231
ARTÍCULO 10	231
I. La regulación de la responsabilidad contractual del estado.....	231
II. Responsabilidad contractual del estado y ecuación económico financiera	234
III. Requisitos para la configuración de la responsabilidad contrac- tual del Estado. Los factores de atribución.....	238
1) Responsabilidad por falta: el incumplimiento	239
2) La responsabilidad sin falta	243
IV. El alcance de la indemnización.....	246
V. La responsabilidad del Estado como sujeto empleador	249
ARTÍCULO 11	251
I. La facultad legislativa de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para regular la responsabilidad estatal y de los agentes y funcionarios públicos.....	251
II. Alcance de la adhesión	255
BIBLIOGRAFÍA	259