

Cuestiones que plantea la omisión del Estado dentro del Derecho de Daños

Lidia M R Garrido Cordobera*

Sumario

1.-Punto de partida 2.-Otras consideraciones previas 3.-El Estado de Derecho y la cuestión del poder de policía en su relación con los derechos de los ciudadanos y de la colectividad 4.-El rol preventivo del Estado en el Derecho de Daños. 5.-El problema de la aplicación del Código Civil. 6.-Los actos de comisión y los de omisión 7.- La responsabilidad patrimonial del Estado por la omisión del ejercicio del poder de policía 8.-Jurisprudencia sobre la temática abordada

1. Punto de partida

Consideramos que debido a los caracteres de la sociedad actual, y las múltiples funciones que asumen los Estados modernos en los regimenes emergentes del Estado de Derecho es menester plantear la cuestión que se da frente a ausencias del Estado cumpliendo sus funciones esenciales como salud, medio ambiente, educación, seguridad etc que a la vez nos remitirá al planteo de la efectividad de los derechos constitucionales y de los que dimanen de los Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional.

Muchas veces la cuestión es planteada en el terreno constitucional del Amparo o bien mediante las medidas autosatisfactivas pero no seria ajeno a la visión integral de los problemas propuesta por el Derecho de Daños y también hay que tener presente que si el daño se ha consumado solo cabe preguntarse por su resarcibilidad o no.

Asimismo, es necesario abordar la posible aplicación de normas que, si bien pueden hallarse en el Código Civil, tienen el carácter de reglas o principios generales rectores para toda situación dañosa, sosteniendo, como lo hacemos, la unidad del fenómeno de la reparación, ello sin perjuicio de que la obligación del Estado de reparar los daños sufridos por los particulares encuentre fundamento, en nuestro Derecho positivo, en la Constitución Nacional y en la existencia del “Estado de Derecho” al que ya aludimos..

No nos cansamos de recordar que no debemos olvidar que el Derecho de Daños no sólo tiene en miras la indemnización de las víctimas, sino que pone énfasis en la prevención, y es allí donde el Estado desempeña su rol fundamental¹.

2. Otras consideraciones previas.

*Profesora e Investigadora de la Universidad de Buenos Aires

¹ Es un tema que implica una toma de decisión política, sobre todo en los supuestos de implementarse los fondos de garantía y de dictarse una ley especial que regule la cuestión de un modo orgánico

Nosotros consideramos que el Estado es una organización necesaria, con facultades y atribuciones que le son propias². Al respecto puntualiza Bielsa que el Estado se caracteriza como poder jurídico, y presupone dos elementos materiales (población y territorio) y un elemento formal (el poder o *imperium*)³.

El elemento teleológico del Estado, ha suscitado múltiples estudios, es sumamente importante en cuanto se pretenda establecer el rol que le corresponde al Estado en la organización de la vida social y en especial en el Derecho de Daños.

Podemos recordar las palabras finales de Adolfo Posada, que involucran la real dimensión del problema de la finalidad del Estado en los Estados contemporáneos, que sentencian que el fin del Estado se concreta en un régimen de obligaciones para el Estado mismo⁴.

Adherimos a la afirmación de que la institución del Estado se asienta en la creencia de que la calidad de vida bajo su organización y sus restricciones es superior a la que pueda realizarse individualmente, y que se debe tender al imperio del “estado de derecho” y a lograr el bienestar general, como lo expresa nuestra Constitución Nacional.

Constituye un tema de honda gravitación en el mundo actual, pues, como señalaba ya Reiriz en el epílogo de su obra, la multiplicación de funciones, la estrecha interdependencia económica, social y política, “hacen que los daños causados por los Estados tengan una entidad y gravedad antes insospechada”⁵.

Seguimos sosteniendo que nunca la “soberanía puede ser sinónimo de impunidad, Soberanía significa el ejercicio de poderes superiores pero dentro del derecho, dentro de normas legales o constitucionales que fijan la conducta a observar por los funcionarios del Estado”⁶.

² Puede caracterizárselo, entonces, como la organización jurídico-política de una comunidad, tendiente a lograr de un modo sistemático y efectivo la ordenación de la vida social, con una autoridad suprema, dentro de un territorio y en las condiciones determinadas por factores históricos y culturales

³ Bielsa, Rafael: *Tratado de Derecho Administrativo*, 4ª ed., t. 1, ps. 87 y ss., Ed. El Ateneo, Bs. As., 1947

⁴ Posada, Adolfo: *Tratado de Derecho Político*, t. 1, ps. 302 y ss., Ed. Góngora, Madrid, 1955. Este autor manifiesta: “El problema del fin en los Estados contemporáneos, es, en esencia, un complejo problema de derecho... ¿Puede el Estado abstenerse ante el espectáculo de necesidades esenciales no satisfechas, en el supuesto que se da cuenta de la situación que revela la no satisfacción de esas necesidades?”.

⁵ Reiriz, María Graciela, *Responsabilidad del estado*, ps. 169

⁶ Garrido Cordobera, Lidia MR, *El estado y sus funciones dentro del Derecho de Daños*, en libro Homenaje a Moiset de Espanes, Ed Avocatus

Cualquiera fuere la concepción sociopolítica a la que haya adscripto un pueblo, sus postulados fundamentales conducen al reconocimiento de la responsabilidad estatal por los daños que ocasione en ejercicio de sus funciones

Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, pas. 693 y ss. Este autor cita a Bullrich, quien sustentará esta posición en sus obras *La responsabilidad del Estado* y *Curso de Derecho Administrativo*.

Acuña Anzorena, Garrido, Andorno, Morello, Mosset Iturraspe y otros coinciden con esta reflexión, y en lugar de la presunción de infabilidad del poder público se erige el principio de la obligación del Estado de reparar todo el daño indebidamente producido.

Recordemos las palabras de Aguiar Días, quién, citando a Lessa, responde a los temores de quienes consideran que este sistema de responsabilidad viene a “aumentar desmesuradamente una fuente de cargas ya bastante onerosa”, pues “de suceder tal cosa, el hecho sólo revelaría el mal funcionamiento del servicio público y el desorden de la administración”⁷.

Podemos compartir el pensamiento de que repugnaría a los principios de la Justicia y de la Equidad que la víctima de un acto estatal no pudiese obtener una reparación por “el solo hecho de que tal violación ha sido cometida por el guardián del orden jurídico: el Estado”⁸.

El nudo de la cuestión es saber si el Estado tiene, o no tiene, el deber jurídico de no dañar, y si el orden jurídico prevé sanciones para tal supuesto; apuntamos aquí que nuestro más alto tribunal ha sostenido que el principio “*alterum non laedere*” posee raíz constitucional y es aplicable al Estado⁹.

En el ámbito jurisprudencial, en nuestro país, desde el “caso Devoto” -que marca un hito en la responsabilidad extracontractual del Estado-, toda esta temática ha continuado su perfeccionamiento¹⁰.

En tal sentido se ha reconocido el derecho a ser indemnizado cuando ha mediado una actividad lícita, pero dañosa por parte del Estado como ha ocurrido por ejemplo *in re* “Cantón c/Gob. Nacional”¹¹.

Acuña Anzorena, Arturo: *Estudios sobre responsabilidad civil*, actualizado por; Augusto M. Morello, pas. 165 y ss., Ed. Platense, 1963; sostiene que en lugar de infabilidad del poder público, se erigió como principio la obligación del Estado de reparar todo daño indebidamente producido.

Ver también: Garrido, Roque F., y Andorno, Luis: *El art 1113 del CC.*, p. 150. Ed Hammurabi, 1983

⁷ Aguiar Días, José: *Tratado de la responsabilidad civil*, p. 226, Bs. As., 1957. Es por esto que creemos que son compatibles en su espíritu los artículos 1112 y 1113, segunda parte.

⁸ Reiriz, María Graciela, ob. cit., p. 18.

⁹ Alterini, Atilio Aníbal: *Lesión al crédito y responsabilidad del Estado*, p. 77, Ed. Abeledo-Perrot, Bs. As., 1990.

¹⁰ Devoto c/Gob. Nacional”, “Fallos”, 169, 111. Se puede consultar nota crítica de Rafael Bielsa, en “J.A.”, t. 43, p. 416

¹¹ Garrido, Roque F., y Andorno, Luis, ob. cit., p. 164, señalan que “se trata por lo tanto de un precedente judicial muy importante toda vez que se admite la responsabilidad estatal por actos administrativos lícitos

A partir del conocido “caso Laplacette”, tiene consagración la tesis de la responsabilidad del Estado cuando el acto es lícito, pero, a la vez, lesivo¹². En esta línea “Los Pinos c/M.C.B.A.”, el “caso Cantón” ya mencionado, “Sánchez Granel, Obras de Ingeniería S.A. c/Dirección Nacional de Vialidad”, “Alzaga de Lanusse c/Pcia. de Bs. As.”, fueron hitos fundamentales¹³.

Es saber qué pesa más en la balanza de la Justicia, como dicen Mosset Iturraspe, Kemelmajer y Parellada, la injusticia del daño o la injusticia del obrar; estamos convencidos de que los daños injustamente sufridos deben obtener una reparación¹⁴.

En cuanto a la posible responsabilidad del Estado por omisión en el ejercicio del poder de policía, suele recalcarse que para que una conducta omisiva genere responsabilidad esa omisión debe estar usualmente ligada al resultado final dañoso, de modo tal que la abstención pueda ser considerada como factor eficiente de la consumación operada.

Como veremos la discusión se centra en saber si al Estado le es aplicable el Art. 1074 del CC ya sea que este incumpliendo una norma legal expresa o implícita, por ejemplo Cassagne entiende que debe tratarse de una obligación concreta a la cual el estado puede ser compelido¹⁵, Barraza discrepa con esta última característica y admite que pueda ser genérica quedando su concretización y delimitación al prudente criterio judicial¹⁶.

En un comentario de Bustamante Alsina al fallo de la Corte Suprema en el caso “Ruiz y otro c/Pcia. de Buenos Aires”, donde se demandaba por daños y perjuicios por la muerte de una persona al colisionar su automóvil con un caballo suelto, este autor refuta los argumentos del pronunciamiento y sostiene que existe fundamento para

que provocan perjuicios a derechos de particulares válidamente constituidos bajo normativas preexistentes”.

Puede consultarse también “L.L.”, 1979-C, 219, con nota de Jorge Mosset Iturraspe.

¹² Laplacette s/sucesión”, “L.L.”, t. 29, p. 697; Andorno, Luis Orlando: *La responsabilidad del Estado por actividad lícita lesiva*, en *Responsabilidad por Daños*, ps. 77 y ss., Ed. Abeledo-Perrot, Bs. As., 1990.

¹³ Los Pinos c/M.C.B.A.”, “L.L.”, 1976-B, con nota de Canasi; “Cantón c/Gob. Nac.”, “L.L.”, 1979-C-219; “Sánchez Granel c/D. Nac. de Vialidad”, “E.D.”, semanario del 13/12/84. También suelen citarse “Ferrocarril Oeste c/Pcia. de Bs. As.”, “Asociación Escuela Popular Germana c/Gob. Nacional”, “Vadell c/Pcia. de Bs. As.”, pues son sumamente importantes.

¹⁴ Mosset Iturraspe, Jorge; Kemelmajer de Carlucci, Aída, y Parellada, Carlos A.: *Responsabilidad de los jueces y del Estado por la actividad judicial*, Santa Fé, 1986.

¹⁵ Cassagne Juan Carlos *Derecho Administrativo* Pág. 300 yss

¹⁶ Barrasa Javier, *Responsabilidad extracontractual del estado* cap VI Pág. 121 y ss Ed La Ley

determinar la responsabilidad del Estado, dándose en autos todos los elementos de la responsabilidad civil y surgiendo ésta de la abstención de su específico deber de vigilancia de las rutas camineras ¹⁷.

Uno de los clásicos en esta materia es el fallo de la Suprema Corte de la Provincia de Mendoza *in re* “Torres”, cuya línea argumental fue elaborada por Aída K. de Carlucci, en el cual se revocó la sentencia de primera instancia, confirmada por la Cámara, que establecía la responsabilidad de la Provincia, como bien lo recalca Cassagne al comentarlo, este fallo abre la vía para que pueda esgrimirse una responsabilidad estatal por omisión aun cuando no existe norma expresa que consagre la garantía o el deber de obrar en tal sentido ¹⁸.

En el se ha sostenido que el Estado se encuentra obligado a actuar aún en ausencia de norma expresa cuando se dan los siguientes requisitos: *a*) un interés jurídicamente relevante (cualitativa o cuantitativamente), *b*) la necesidad material de actuar en dicha protección, y *c*) la proporción entre el sacrificio que acarrearía la actuación y la utilidad que se obtendría.

En *re*” Pascual Lorenzo c. Moyano Claudio y otros” (Pvcia de Mendoza)¹⁹, la Corte de esa Provincia, Sala I, en una sentencia del 6 de abril del 2006, estableció la responsabilidad subsidiaria del estado por el daño ocasionado a una persona embestida en virtud de la omisión de realizar los controles al momento de otorgar la habilitación anual de un transporte escolar de la existencia de la cobertura del seguro de responsabilidad civil, es muy interesante la distinción que realiza respecto al control genérico que se debe realizar de que todos los vehículos circulen con seguro y el control específico legalmente impuesto por la ley 6082 que impone para otorgar la licencia anual, la necesidad de contratar seguros, si la administración cumple con la obligación de control al momento de cada habilitación anual, no cabe la posibilidad de que un vehículo que realiza transporte escolar circule sin tener un seguro vigente, pero aun si se estuviese frente a un deber implícito, la solución no variaría pues no hay dudas que existe un interés normativamente relevante tanto cualitativa como cuantitativamente, no solo por que nos hallamos frente a daños personales si no por que esta involucrado el transporte de niños²⁰, basta con que el Estado una vez al año al vencer la habilitación controle y esto no es una carga imposible de sobrellevar.

En el fallo comúnmente conocido como “Cuttini” del 11/5/2006 la Cámara Federal de La Plata Sala II, dicto en autos “B.A.,S y otros c. C,J y otros”²¹ una sentencia

¹⁷ Bustamante Alsina Jorge *La responsabilidad del Estado en el ejercicio del poder de policía* LL1990-C-429

¹⁸ Cassagne Juan Carlos *Responsabilidad del estado por omisión* LL 1989-C-512

¹⁹ SC Mendoza Pascual c Moyano y otros, LL Gran Cuyo julio 2006

²⁰ Con respecto a este tema específico v. Sagarna Fernando *Responsabilidad civil por el transporte escolar* LL1996-D-825

²¹ Se estimo un 66% incapacidad labor obrera, 80% incapacidad psíquica Ira Instancia condena a J C (Concesionario del zoo), SM (empleada del PAN) y al Est Nac.(propietario del fundo) en forma concurrente y se rechazo con respecto a la Municipalidad de E Echeverría. Los montos indemnizatorios fueron Victima \$920.000 padres \$6.000 y hna \$45.000. 2da instancia extiende la

en la que se indemniza el daño por pérdida de brazo izquierdo de un menor MHB de 7 años en el momento de ocurrir el hecho, que le fuera arrancado por un oso al introducir su mano izquierda en la jaula a través del alambre tejido, 1ra Instancia condeno a J C (Concesionario del zoológico), SM (empleada del PAN) y al Estado Nacional(propietario del fundo) en forma concurrente y rechazo la pretensión con respecto a la Municipalidad de E Echeverría. En 2da instancia, se argumento que el Concedente omitió cumplir las obligaciones de contralor de la actividad del concesionario, que la Municipalidad omitió efectuar el control de la actividad desarrollada y no verifico la existencia o inexistencia de medidas de seguridad por cual se extiende la sentencia y se funda la responsabilidad en los Art. 1066, 1074, 1112 y conc del CC ²².

La doctrina nacional se muestra pacífica en aceptar que la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por actos lícitos reconoce como presupuestos básicos su actividad, el daño, la relación causal y el factor de atribución, y que deviene como una consecuencia lógica del estado de derecho.

En nuestro país se puede sostener que el fundamento es el estado de derecho, y que nuestra Constitución plasma una serie de normas que permiten dar base legal a la responsabilidad del Estado, por ej., arts. 4, 14 al 20, 31,33, 41, 42 y 116 (el 100 antes de la Reforma de 1994 éstos, a su vez, pueden reconocer su fundamentación teórica, en alguna de las teorías²³.

sentencia a la Municipalidad omitió efectuar el control de la actividad desarrollada y no verifico la existencia o inexistencia de medidas de seguridad y modifica montos indemnizatorios en los rubros Incapacidad \$450.000, Daño Moral \$470.000, a la hermana le otorga por tratamiento psicológico \$20.000 y confirma los otros rubros

²² El Dial Express Año IX Lunes 2 de octubre de 2006.

²³ Reiriz, María Graciela, ob. cit., p. 44, señala que pueden aplicarse a nuestro ordenamiento constitucional las construcciones doctrinarias; así, por ejemplo, serían de aplicación:

- a) Las teorías del sacrificio especial y de la igualdad ante las cargas públicas por lo dispuesto en los arts. 4 y 16, *in fine*.
- b) La garantía del derecho de propiedad por el art. 17. Aclara que la Corte Suprema le ha otorgado un sentido muy amplio al término “propiedad”, y se aplica a todos los supuestos de lesión a los derechos individuales.
- c) La teoría de los derechos adquiridos, pues los derechos individuales reconocidos por la Constitución en los arts. 14 al 20 constituyen derechos adquiridos por los particulares en sus relaciones frente al Estado y no puede desconocérselos sin indemnización.

“De esta manera nuestra Constitución Nacional brinda el fundamento jurídico para declarar la responsabilidad del Estado, toda vez que la actividad de cualquiera de sus órganos (P.L., P.E., P.J.) cause un perjuicio especial a un habitante de la Nación, en violación de los derechos que la misma Constitución consagra en sus artículos 14 a 20. Esa responsabilidad existe sea que los agentes actúen con o sin culpa y aunque nazca de un acto legítimo (ejemplo, de una ley), por cuanto su antijuricidad surgiría de su incidencia en la Constitución Nacional”.

Es también muy útil la reseña que realiza de las posiciones de Gordillo (ps. 42 y ss.) y de Fiorini (ps. 46 y ss.).

Con respecto a la responsabilidad por omisión, será una cuestión de apreciación en el caso concreto el que se den los requisitos para operar tal responsabilidad, pero doctrinariamente, *a priori* no encontramos óbice para su aplicación, pues responde a los mismos fundamentos constitucionales existentes en el estado de derecho. Es por todo esto que consideramos perfectamente viable la responsabilidad del Estado en virtud del poder de policía, y que la omisión puede ser, al igual que la acción defectuosa o excesiva, la causa del daño que deba ser reparado.

3.-El Estado de Derecho y la cuestión del poder de policía en su relación con los derechos de los ciudadanos y de la colectividad.

El “estado de derecho” implica que a todo principio de Derecho lo acompaña la seguridad de que el Estado se obliga a cumplirlo (el Derecho se impone tanto a gobernantes como a gobernados), de que se somete en sus relaciones con los ciudadanos a un régimen de Derecho²⁴.

El “Estado de Derecho”, se establece en interés de los administrados para preservarlos y defenderlos de las arbitrariedades de las autoridades estatales²⁵, mientras que el “estado de policía”, esta inspirado en el axioma de que el fin justifica los medios, con una concepción de autoridad suprema, actúa de manera discrecional y sin trabas frente al individuo, que carece de acción que proteja sus derechos contra el Estado.

Como podemos observar, desde nuestro sistema jurídico se predica la existencia de un “Estado de Derecho”, por lo que es posible, y hasta imperativo, plantearnos el tema de la responsabilidad patrimonial del estado.

Planteamos el tema puesto que en virtud de tal atribución se aplican ciertas limitaciones coactivas en los derechos de los particulares, e implica, como veremos, un amplio campo que no siempre tiene los contornos nítidos entre qué es lo que debe soportarse sin que dé lugar a indemnización y cuáles son los supuestos en que corresponde el pago de ésta.

Marienhoff señala que “policía” sería una función o actividad administrativa que tiene por objeto la protección de la seguridad, moralidad o salubridad pública y de la economía pública en cuanto afecte a la primera²⁶. El “poder de policía”, en cambio, es una potestad atribuida por la Constitución Nacional al órgano legislativo a fin de que éste reglamente el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los individuos.

Por su parte, Bielsa expresa que el concepto de “poder de policía” sería el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y aún moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad personal (individual y colectiva), y que “policía”

²⁴ Marienhoff, Miguel, ob. cit., ps. 516 y ss

²⁵ En tal sentido, C.S.J.N. *in re* “Salazar de Campo c/Pcia. de Buenos Aires

²⁶ Marienhoff, Miguel, ob. cit., t. IV, ps. 510 y ss

significa, en su aceptación más amplia, el ejercicio del poder público sobre hombres y cosas²⁷.

En nuestro país, el contenido que se le asigna es amplísimo, de contornos difíciles de establecer, y se acostumbra a la noción de “emergencia” para justificar la validez de su ejercicio, así como a la noción de “prosperidad”²⁸.

El “poder de policía” implica un poder de reglamentación, ya que tiene su fundamento en el carácter relativo de las prerrogativas establecidas en la Constitución Nacional. Pero, a la vez, ese ejercicio del “poder de policía” compromete al Estado, pues no se trata solamente de una facultad acordada por la ley, sino de una función que debe ser cumplida obligatoriamente; es un deber y un derecho al mismo tiempo.

Recordemos que no se concibe un derecho indefinido e ilimitado y, por ende, tampoco un derecho de libertad que no esté regulado por las leyes que lo garanticen, toda vez que, como dice Montesquieu, “la libertad consiste en hacer todo lo que las leyes permiten, pues si un ciudadano pudiese hacer lo que ellas prohíben, no estaría mucho en posesión de esa libertad, porque sus conciudadanos querrían aprovechar de esa misma facultad”²⁹.

Roscoe Pound considera que dentro de los intereses sociales encontramos, por ejemplo, el interés social a la seguridad general, a la seguridad de las instituciones, a la conservación de los recursos sociales, y el interés social en el progreso general³⁰.

²⁷ Bielsa, Rafael, ob. cit., t. 4, ps. 1 y ss.

²⁸ Con respecto a la vaga noción de “emergencia”, se suelen fijar los requisitos que ésta debe reunir:

“**I**) La situación de emergencia debe ser declarada por ley del Congreso («Fallos», t. 127, p. 21; t. 173, p. 65; t. 238, p. 76).

“**II**) La declaración de emergencia debe perseguir un fin público que consultó los superiores y generales intereses del país («Fallos», t. 172, p. 21; t. 199, p. 466; t. 202, p. 465; t. 238, p. 76).

“**III**) Las restricciones excepcionales de derechos deben ser transitorias, nunca permanentes («Fallos», t. 138, p. 170; t. 144, p. 220; t. 200, p. 450).

“**IV**) Los medios elegidos para superar la emergencia deben ser adecuadamente proporcionados al fin perseguido («Fallos», t. 172, p. 21; t. 243, p. 472)” (ver autor y ob. cit. en “L.L.” 1990-E-884).

Con el vocablo “emergencia” se enrolan una serie de disposiciones de la realidad argentina como la “Ley de Emergencia Económica”, “Ley de Reforma del Estado”, “Ley de emergencia sanitaria” etc

²⁹ Bielsa, Rafael, ob. cit., t. 4, nota 9, p. 9.

³⁰ Pound, Roscoe, *Examen de los intereses sociales, Cuadernos del Centro de Derecho y Ciencias Sociales*, trad.: Alberto Ciria, introducción de A. L. Gioja, p. 37 y ss, Ed. Abeledo-Perrot, Bs. As., 1959.

Quiroga Lavié expresa con respecto a lo que él denomina “derecho público subjetivo”, de que la entidad moral colectiva es donde se apoya el sentido jurídico de esta categoría, en este derecho la sociedad desarrolla el freno a la pretensión expansiva del Estado, se controlan sus excesos, se desarrolla el cumplimiento de la política legislativa y también se reclama la operatividad de la legislación que promete cumplir ese “bienestar general” de la Constitución Nacional.

Señala Altamira Gigena que el Estado tiene una doble obligación: atender las necesidades de los particulares y propender al bien común, y hay que poner énfasis en evadir el doble escollo del individualismo y del colectivismo, a fin de lograr ser ecuanímes³¹.

Entendemos que existe en nuestro ordenamiento jurídico un derecho a la prevención del daño como garantía social e individual, y esta implícitamente cubierto por el generoso manto amparador de la Constitución Nación³².

Ya se ha dicho de una manera categórica y contundente que ninguna fortaleza ni eficiencia estatal podrá jamás edificarse sobre los despojos de un pueblo cuyos derechos son impunemente violados.

Nuestros autores siempre han enfatizado la vulnerabilidad del hombre actual frente a las direcciones, cada vez más sutiles, con las que el Estado despliega su “poder de policía”, ya que a todos nos alcanza el poder de policía de seguridad, salubridad, moralidad, financiero, profesional y ecológico.

López Cabana reflexiona sobre la posibilidad de elegir los riesgos que queremos correr con nuestras propias vidas, reaccionando contra el avance incesante del Estado; pero opinamos que debemos evaluar quién de nosotros está en condiciones de comprender la complejidad de nuestras realidades tecnológicas y asumirlas³³.

4.-El rol preventivo del Estado en el Derecho de Daños.

Es quizá una de las cuestiones más trascendentes, pues sitúa al Estado en una actividad primordial para la organización de la vida en comunidad, ya que el individuo

³¹ Altamira Gigena, Julio L., *Responsabilidad del estado*, p. 88. Ed Astrea Bs As 1973

En tal sentido aclara: “Si mira excesivamente al hombre y olvida a la sociedad “corre el grave riesgo de caer en el individualismo. Y si por el contrario se olvida del individuo y vuelca su mirada especialmente en la comunidad, se precipitará hacia el colectivismo”.

³² Podemos recalcar la actitud del Dr. Iribarne en el caso “Altamirano” c/Cerámica Martín S.A. y otros”, comentario de Morello, Augusto M. y Stiglitz, Gabriel: *Responsabilidad civil y prevención de daños. Los intereses difusos y el compromiso social de la Justicia*, “L.L.”, 1987-D-364.

³³ López Cabana, Roberto M.: *Responsabilidad civil del Estado derivada del poder de policía*, en *Derecho de Daños*, p. 761, Ed. La Rocca, Bs. As., 1989.

actual, al no aceptar el daño como un designio divino, exige que se tomen las acciones preventivas para evitarlo, y si esto falla, que sea resarcido.

Existen áreas donde, innegablemente, el Estado actúa cumpliendo o intentando cumplir este rol, tales como el control de medicamentos, alimentos o contaminación, pero, desgraciadamente, son más los supuestos en los que esa tutela no existe o se realiza deficientemente.

Aquí se intenta que los procesos de control eviten los daños al detectar las situaciones de peligro; es contrarrestar los efectos lesivos, o bien, cuando éstos comienzan a originarse, obstaculizar su producción atacando la causa desde su raíz³⁴.

Señalaba ya De Cupis que el ejercicio de la prevención requiere una delicada valoración comparativa de la importancia del interés en peligro y del interés a quien puede imputarse el peligro, y que una aplicación estricta de la prevención implica el riesgo de oprimir las libertades de los demás³⁵.

5.-El problema de la aplicación del Código Civil.

La discusión de la aplicación de las normas del Código Civil a las cuestiones de responsabilidad del Estado ha dividido las aguas de nuestra doctrina nacional, y aún suscitan ciertas airadas opiniones en varios de los temas

Entre los autores que se opusieron tenazmente a la aplicación analógica del Código Civil para fundar la responsabilidad extracontractual del Estado podemos mencionar a Bielsa, quien critica a la jurisprudencia iniciada con el “caso Devoto”, en 1933³⁶.

Pero acudamos a la opinión de Marienhoff, que compartimos en muchos aspectos, quien sostiene de que las normas del Código Civil pueden ser aplicadas por analogía, pero también son susceptibles de ser consideradas como principios o normas generales válidas para todos: es una aplicación directa de normas³⁷.

Consideramos que los principios y elementos que configuran la obligación de reparar y de prevenir los daños constituyen parte de la teoría general, en la que no interesa tanto dónde se encuentran las disposiciones normativas sino el fin que ellas persigan.

³⁴ Stiglitz, Gabriel: *La responsabilidad civil*, ps. 94 y ss., Ed. La Ley, Bs. As., 1984

³⁵ De Cupis, Adriano: *El daño. Teoría general de la responsabilidad civil*, ps. 575 y ss., Ed. Bosch, Barcelona, 1975.

³⁶ Puede consultarse “J.A.”, 43, p. 416

³⁷ Marienhoff, Miguel, ob. cit. t. 1, ps. 173 y ss.

El Código Civil es de aplicación en cuanto base de la Teoría General del Derecho de Daños o de la obligación de responder. Al situarnos, como lo hacemos, en el Derecho de Daños, la coexistencia de normas de Derecho Público y de Derecho Privado, que en muchos casos constituyen aplicaciones o verdaderos principios generales, es una constante, pues se pretende armonizar saltando los antagonismos y las divisiones para solucionar los conflictos de la manera más justa.

Nuestra realidad nos muestra graves zonas irritas con respecto a los rubros indemnizables y a la prescripción por los daños provenientes de la actividad lícita lesiva del Estado, lo que demuestra que la cuestión no está aún zanjada³⁸.

6.-Los actos de comisión y los de omisión

La doctrina siempre ha dicho que las disposiciones normativas se violan por conductas positivas o negativas, denominándolas comisión u o omisión respectivamente pero también incluyendo en las primeras la figura de la comisión por omisión cuando la conducta que se abstiene de realizar funciona como un acto positivo.

Dice Bustamante Alsina que el acto de violación es positivo cuando la ley prohíbe su ejecución y negativo cuando lo ordena mediante ya sea un disposición expresa o bien mediante una genérica³⁹.

Para Borda la comisión por omisión importa responsabilidad aunque la ley no imponga expresamente la obligación de actuar, sin embargo los seguidores de Orgaz consideran que este extremo existe solamente cuando la ley hubiese impuesto expresamente el deber de cumplir el hecho omitido conforme a la letra del art 1074 del CC y que no existe relación de causalidad entre la abstención y el daño.

Tengamos presente aquí el ejemplo dado por Bustamante Alsina sobre la posibilidad de evitar un accidente pudiendo dar el alerta que no es dado, diciendo este autor que tal situación es una condición negativa que se convierte en una condición adecuada para que el daño se produjese y también que en moderno Derecho de daños el principio de prevención de los mismos campea como un pilar fundamental en la vida cotidiana.

Con respecto al Estado, si hemos sostenido la aplicación de las normas del Código Civil en lo atinente a materia de responsabilidad, incluimos en ellas específicamente esta problemática, el Estado entonces puede ser responsable por comisión y también por omisión, habrá que ver si lo es solo por comisión por omisión y

³⁸ Se discute la procedencia, o no, del lucro cesante y del daño moral. En cuanto al plazo de prescripción, el plenario "Ricci" recepta la pauta de los dos años pese a que los fundamentos de los votos de los camaristas demuestran la discrepancia de si corresponde el de dos, o diez años. Es por esto, y por ser básicamente una cuestión de decisión política, que se requiere el dictado de una ley que expresamente solucione la cuestión.

³⁹ Bustamante Alsina, Jorge, *Teoría general de la Responsabilidad Civil*, Ed Abeledo Perrot pag 114

saber que ocurre con las normas que lo obligan a desplegar ciertas conductas en materia de salud y ambiente o alimentación de la población que no se cumplen.

Existe en materia de jurisprudencia un criterio que sostiene que corresponde aplicar el art 1074 a los actos omisivos simples del Estado al tratarse de una materia que no tiene normas positivas que lo rijan el Derecho Publico, por lo cual cabe acudir a normas analógicas⁴⁰

En esta línea se ha establecido la responsabilidad del Estado por no efectuar la remoción de una construcción clandestina en el lecho de un cauce, o por obstáculos en la acera deficientemente señalizados, entendiéndose en este último caso que el haber otorgado una autorización, ella implicaba una obligación más intensa de cuidado desde la perspectiva del art 1074 del CC, es aplicable en virtud del art 16 del CC máxime si se considera que la acera forma parte del dominio público estatal⁴¹

7.- La responsabilidad patrimonial del Estado por la omisión del ejercicio del poder de policía.

Toda vez que la administración debe ejercer su poder de policía en los ámbitos establecidos, y si apareciendo su ejercicio omitido, se plantea el tema que nos ocupa pero debido al amplio marco que se le ha asignado a la cuestión policial en nuestro país, como lo hemos puntualizado, es que surgen infinidad de supuestos con contenido diverso⁴².

En cuanto a la posible responsabilidad del Estado por omisión en el ejercicio del poder de policía, suele recalcar que para que una conducta omisiva genere responsabilidad debe estar usualmente ligada al resultado final, de modo tal que la abstención pueda ser considerada como factor eficiente de la consumación operada⁴³.

Pero, por múltiples razones, existe en esta materia una tendencia restrictiva que contrasta con la evolución general del tema de la responsabilidad: subyace la idea de que es necesario adoptar soluciones que se ajusten a la realidad económica, y parecería injusto, en los dichos de Macarel, que el Estado se convierta en el eterno Asegurador de todos los daños.

⁴⁰ SC Mendoza Sala 1era, Norton v Munip Godoy Cruz, 18/10/1996

⁴¹ López Mesa, Marcelo y otras *Código Civil y leyes Complementarias* T II Art 1074, Lexis Nexos 2008

⁴² Puede consultarse, entre otros, a Marienhoff, ob. cit., t. IV, ps. 518 y ss., y los repertorios jurisprudenciales

Desde las leyes 3959 y 4863 sobre policía sanitaria animal y agraria; el famoso fallo de la Corte Suprema de “Los saladeristas c/Pcia. de Buenos Aires”, de 1887; la sentencia con referencia a la ley 14.226 conocida como “Cine Callao” –con el dictamen adverso del procurador Sebastián Soler y el voto negativo de Boffi Boggero–; las leyes de emergencia locativa, los fallos de los ribereños de las lagunas encadenadas de la provincia de Buenos Aires, los referidos a la emergencia económica etc

⁴³ López Cabana, Roberto, ob. cit., ps. 747 y ss.

En este sentido una de las líneas será situar el tema en el factor subjetivo de atribución – nosotros entendemos más acertado ligarlo a la noción objetiva de falta de servicio o riesgo como lo hemos sostenido en varios trabajos – y otra, considerar que en la relación de causalidad la omisión no constituye la causa del daño.

Suele señalarse como recaudos para responsabilizar al Estado que debe tratarse de una abstención del Estado, que tal omisión sea antijurídica, incumpliendo una obligación legal expresa o implícita, pero admitiéndose que la fuerza jurígena no necesariamente es la ley sino también la costumbre o los principios del Derecho⁴⁴.

Suele decirse que esta obligación legal no puede ser genérica o difusa, resultando necesario que se trate de un deber concreto de obrar en un determinado sentido⁴⁵.

Para Barraza el hecho de que una obligación no sea concreta o determinada no autoriza a sostener que el Estado no deba responder, si la obligación jurídica existe aunque sea genérica el Estado es responsable frente a la ausencia de su accionar. Sostiene si la obligación existe aunque sea genérica, existe la obligación del Estado de velar por los bienes e integridad física y espiritual de las personas, que sea genérica obedece a la particularidad de las normas que deben ser generales, impersonales, abstractas y objetivas, quedando su concretización y delimitación al prudente criterio jurisprudencial⁴⁶.

Existen en la jurisprudencia ciertos casos que marcan hitos, tal como lo fue “Franck c/Pcia. de Buenos Aires”, que admitió la responsabilidad del Estado por omisión en el mantenimiento de las rutas navegables, pero esto contrasta con la tendencia mayoritaria y actual⁴⁷.

En un acertado comentario de Bustamante Alsina al fallo de la Corte Suprema en el caso “Ruiz y otro c/Pcia. de Buenos Aires”, donde se demandaba por daños y perjuicios por la muerte de una persona al colisionar su automóvil con un caballo suelto, este autor refuta los argumentos del pronunciamiento y sostiene que existe fundamento para determinar la responsabilidad del Estado, dándose en autos todos los elementos de la responsabilidad civil y surgiendo ésta de la abstención de su específico deber de vigilancia de las rutas camineras⁴⁸.

Otro de los clásicos es el fallo de la Suprema Corte de la Provincia de Mendoza *in re* “Torres”, cuya línea argumental fue elaborada por Aída K. de Carlucci, en el cual

⁴⁴ Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot 1996, pag 300 y ss

⁴⁵ Barraza, Javier, *Responsabilidad extracontractual del Estado*, Ed La Ley 2003 pag 121 y ss

⁴⁶ Barraza, Javier, ob cit , pag 123.

⁴⁷ Gambier, Beltrán: *Algunas reflexiones en torno a la responsabilidad del Estado, por omisión, a la luz de la jurisprudencia*, “L.L.”, 1990-E-617

⁴⁸ Bustamante Alsina, Jorge: *La responsabilidad del Estado en el ejercicio del poder de policía*, “L.L.”, 1990-C-429.

se revocó la sentencia de primera instancia, confirmada por la Cámara, que establecía la responsabilidad de la provincia.⁴⁹ .

Recordemos que se ha sostenido que el Estado se encuentra obligado a actuar aún en ausencia de norma expresa cuando se dan los siguientes requisitos: *a*) un interés jurídicamente relevante (cualitativa o cuantitativamente), *b*) la necesidad material de actuar en dicha protección, y *c*) la proporción entre el sacrificio que acarrearía la actuación y la utilidad que se obtendría.

Tengamos presente que el Estado debe ejercer su poder de policía en cada uno de los ámbitos donde es necesario, pues, como recalca López Cabana, no se trata de una “facultad” acordada por la ley⁵⁰ .

Justamente, en este tema de la responsabilidad los términos de “razonabilidad y proporcionalidad” adquieren singular relevancia, pues al Estado como poder público le corresponde tomar las medidas efectivas de realización de las garantías constitucionales que protegen los derechos fundamentales del individuo y de la Comunidad.

Es por todo esto que consideramos perfectamente viable la responsabilidad del Estado en virtud del poder de policía, y que la omisión puede ser, al igual que la acción defectuosa o excesiva, la causa del daño que deba ser reparado.

Será una cuestión de apreciación en el caso concreto el que se den los requisitos para operar tal responsabilidad, pero doctrinariamente, *a priori* no encontramos óbice para su aplicación, pues responde a los mismos fundamentos constitucionales existentes en el estado de derecho.

8.-Jurisprudencia sobre la temática abordada.

Es responsable el Estado Nacional por los daños y perjuicios derivados de la muerte del hijo de los actores en un lago artificial sito en la Provincia de Buenos Aires en ocasión de realizar un viaje de fin del curso escolar primario, si se encuentra acreditado que la explotación de esas aguas le corresponde al demandado y que éste incurrió en falta de servicio, en tanto no informó de los riesgos existentes en el lugar, en virtud de que no había en el lugar ninguna advertencia sobre la profundidad del lago, que era de muy fácil acceso, hasta después del accidente.

Habiéndose establecido que el fallecimiento del menor ocurrió en un lago artificial sometido al dominio del Estado Nacional y en el marco del turismo social y escolar, también de carácter federal, corresponde señalar que hay deberes ineludibles a cargo del Estado Nacional, cuya omisión lo hace responsable de los daños y perjuicios que de dicha omisión se derive (CS BH y otro v Estado Nacional Secr de Turismo 31/8/2010)

La idea objetiva de responsabilidad del Estado por falta de servicio — por hechos u

⁴⁹ Cassagne, Juan Carlos: *Responsabilidad del Estado por omisión*, “L.L.”, 1989-C-512.

⁵⁰ López Cabana, Roberto, ob. cit., ps. 748 y ss.

omisiones— encuentra su fundamento en la aplicación del art. 1112 del Cód. Civil y no requiere, como fundamento de derecho positivo, recurrir al art. 1113 del Cód. Civil. (CS, Morrow de Albanesi, Viviana María y otros c. Estado Nacional - Ministerio de Relaciones Ext., Comercio Internacional y Culto 17/08/2010)

Debe responsabilizarse al concesionario vial por las lesiones que sufrió un automovilista al ser agredido por un grupo de manifestantes que habían cortado el tránsito — en el caso, le arrojaron una piedra que atravesó la ventanilla e impactó en su rostro— , pues si bien ese evento ocurrió por el accionar de un tercero, ello fue posible debido al incumplimiento del deber de seguridad a su cargo frente a los usuarios — art. 5º, ley 24.240— , toda vez que no demostró haber colocado alambrados de contención a fin de impedir el ingreso de personas ni dado inmediato aviso a las fuerzas de seguridad, ni dispuesto el cierre de la autopista cuando se anotició de la presencia de aquellos. (Cam Civil y Com San Isidro, sala I Fiz Néstor Raúl c. Camino Parque del Buen Ayre, 9/06/2010)

Corresponde rechazar la responsabilidad atribuida al concesionario vial por las lesiones que sufrió el actor al ser atacado en la autopista por un grupo de manifestantes — en el caso, le arrojaron una piedra que atravesó la ventanilla y le impactó en el rostro— , pues se acreditó que tomó las medidas de seguridad a su alcance al anoticiarse de la presencia de aquellos en el pavimento, dando aviso a la policía y disponiendo el corte del tránsito, y si bien el hecho pudo ser previsto, no implica que tenga la posibilidad de evitarlo, máxime cuando no cuenta con el poder de policía sino que solo puede solicitar su auxilio (del voto en disidencia del doctor Lesser). (Cam Civil y Com San Isidro, sala I Fiz Néstor Raúl c. Camino Parque del Buen Ayre, 9/06/2010)

Cabe hacer lugar al recurso de inaplicabilidad de ley interpuesto por el estado local que resultó condenado en un 20% por los daños causados por la existencia de un animal suelto en la ruta, y desestimar la demanda contra él, pues la omisión que se alega como sustento de la responsabilidad de la provincia no puede hacerla responsable de los daños causados por un animal del que no era propietaria ni guardadora, por lo que la responsabilidad que se le imputa como consecuencia de un incumplimiento genéricamente denunciado respecto de los poderes de seguridad, vigilancia y control, no resulta procedente. (SCBA Otero, Julio c. Camino del Atlántico 05/05/2010)

El sustento de la responsabilidad estatal por un acto omisivo se encuentra en la configuración de la falta de servicio, concebida ésta como una omisión antijurídica, consistente en el incumplimiento de una obligación legal -expresa o implícita-, que se produce en la medida que sea razonable y posible esperar que el estado actúe en determinado sentido para evitar daños en las personas o en los bienes de los particulares. (C. Nac. Civ., sala B, Gómez, Ida M. v. Ejército Argentino y otros 18/12/2009)

Si la seguridad no está garantizada, no hay duda alguna de que el Estado debe responder por su omisión o ejecución irregular; dado que quien contrae la obligación de prestar un servicio público, lo debe realizar en condiciones adecuadas para llenar el fin para el que

ha sido establecido, y es responsable de los perjuicios causados por su incumplimiento o ejecución irregular.

Existe responsabilidad del Estado Provincial por omisión prevista en el art. 1074 del CCiv. en el caso de un automóvil que resultó destrozado como consecuencia del accionar de hinchas de fútbol al finalizar un encuentro deportivo, si la policía provincial dispuso la cobertura de seguridad para el evento pero los efectivos policiales no actuaron de acuerdo a las circunstancias que el caso requería

En el caso de un vehículo destrozado como consecuencia de los desmanes producidos por hinchas de fútbol al finalizar un encuentro deportivo existe responsabilidad por parte del Estado Provincial, ya que en concreto, se está ante la configuración de una ejecución irregular de una obligación de seguridad respecto de las cosas y personas puestas a su cuidado, frente a un deber concreto de actuar que fue incumplido por parte de la Policía Provincial objetivándose la falta de servicio por la deficiente vigilancia y control de las cosas y patrimonio de las personas, que encuentra el nexo de causalidad adecuado con el daño producido, puesto que de haberse ejercido como corresponde el control en la zona de prevención y seguridad asignada, no se habría causado el daño al automotor. (C. Civ. Com. Minas Paz y Trib. Mendoza, 4^a Ortiz, Francisco M. v Est Pvcial 9/11/2009)

No cabe atribuir responsabilidad por omisión al Estado Nacional por el fallecimiento de una persona a raíz de la ingesta de un producto — propóleos con altas concentraciones de dietilenglicol— elaborado por un laboratorio — no autorizado para su venta— , sobre la base de que la ley 16.463 — de contralor de drogas y productos utilizados en medicina humana— le asigna la tarea de fiscalizar la salud de la población en sentido amplio, pues no resulta razonable pretender que el ejercicio de policía sanitaria y la facultad del Estado para dictar las disposiciones reglamentarias o complementarias tendientes a cumplir la finalidad del decreto 9763/64, reglamentario de la ley mencionada, puedan llegar a involucrarlo a tal extremo en las consecuencias dañosas que se produzcan con motivo de hechos extraños a su intervención directa (del dictamen de la Procuradora Fiscal que la Corte hace suyo)

En el caso de la omisión ilegítima rigen los presupuestos derivados de la responsabilidad extracontractual del Estado, razón por la cual, como en toda pretensión indemnizatoria que involucre una reparación de daños y perjuicios no puede estar ausente el nexo causal entre el daño invocado y la prescindencia estatal, de manera que las consecuencias dañosas puedan serle imputadas, debiendo responder si el perjuicio es consecuencia de la omisión en una relación de causa a efecto sin elementos extraños que pudieran fracturar la vinculación causal y, dentro de ese marco, quien reclame la correspondiente indemnización debe probar, como principio, esa relación de causalidad (del dictamen de la Procuradora Fiscal que la Corte hace suyo) (CS Parisi de Frezzini, Francisca c. Laboratorios Huilén y otros 20/10/2009)

Ante la inexistencia en nuestro derecho público de un texto específico que contemple lo atinente a la responsabilidad del Estado por las consecuencias de sus hechos o actos de omisión o abstención, su tratamiento jurídico básico debe ser efectuado recurriendo a la

norma del art. 1074 del Código Civil (del voto del doctor Negri). (SCJ Bs As Lobato, Lidia Esther c. Provincia de Buenos Aires 30/09/2009)

Los daños que resulten para terceros de las omisiones del Estado en su ejercicio del poder de policía lo responsabilizan en tanto derivan de un incumplimiento de su deber y de la abstención de ejercer un control adecuado, siendo ésta una responsabilidad directa, fundada en la idea objetiva de la falta de servicio (Del voto de la Dra. Díaz de Vivar). (CNac Civ, sala M Vanneste, Paola c. Terminator SRL y otro 20/08/2009)

El ejercicio del poder de policía de seguridad que corresponde a las provincias no resulta suficiente para atribuirles responsabilidad en un evento en el que ninguno de sus órganos o dependencias tuvo participación, ya que no parece razonable pretender que su responsabilidad general en orden a la prevención de delitos pueda llegar a involucrarlas a tal extremo en las consecuencias dañosas que ellos produzcan con motivo de hechos extraños a su intervención directa.

La omisión del deber de custodia de las rutas que le incumbe a la provincia, no puede hacerla responsable de los daños causados por un animal del que no era propietaria ni guardadora.

La transferencia de la concesión de la ruta a la órbita de la Provincia de Buenos Aires no le atribuye a dicho estado ninguna obligación adicional respecto de la custodia de esa autopista, al margen de la que le correspondía como titular del poder de policía de seguridad en ese ámbito. (CS Rosales Paulo c Pvcia de Bs As, 23/12/2004)

Para que proceda la responsabilidad del estado por omisión no se requiere que la obligación legal de cumplir el hecho omitido se encuentre expresamente impuesta, pudiendo surgir de un deber jurídico implícitamente establecido, en cuyo caso jugará la prudente apreciación judicial en cada caso concreto.

Corresponde responsabilizar al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por los daños que la demandante alegó haber sufrido en su domicilio, y en muebles que se encontraban en él, a raíz de la inundación ocurrida como consecuencia de intensas lluvias, pues dichas inundaciones no son situaciones aisladas sino que se vienen sucediendo -como mínimo- desde el año 1985, lo que sin duda da cuenta de la entidad del incumplimiento incurrido por esa repartición estatal. (CNCiv Sala B Mejias Angela v CABA, 14/8/2007)

La Municipalidad ante la omisión comprobada de no haber mantenido en buen estado un bien de dominio público no puede invocar, como eximente de responsabilidad, el hecho de un tercero a quien precisamente tenía la obligación de controlar.

Es obligación del Municipio, en ejercicio del poder de policía, velar por conservar y mantener en condiciones adecuadas la vía pública para que pueda desempeñarse como

vía peatonal, sin que obste a ello la ausencia de denuncia del deterioro por parte del peatón. Tales supuestas omisiones no implican culpa de la víctima o de un tercero que excluya la responsabilidad del Municipio puesto que no interrumpen el nexo causal entre el riesgo y el daño cuyo resarcimiento se persigue, ya que los eximentes de responsabilidad son de estricta aplicación y rigurosa acreditación.(Cam Apel San Isidro Sala II, Hidalgo Analía v Munic de Vte Lopez, 9/12/2004)