

# JURISPRUDENCIA ARGENTINA

JA 1989-III

DIRECTOR

Dr. Ricardo Estévez Boero

DIRECTOR HONORARIO

Dr. Enrique Díaz de Guijarro

SECRETARIO DE REDACCION

Fernando Alejo Irigoyen

REDACCION

Alicia Alemián

Carlos Guillermo Bollaert

Ezequiel Darío Codino

María Irene Domínguez

Orlando Juan Maseo

Susana Pérez Vexina

Marco Antonio Rufino

Alicia Elvira Sander

Mirta Mabel Solzona

## LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LOS SAQUEOS

Por ARIEL EDGARDO DULITZKY  
e IGNACIO ADRIAN LERER

**SUMARIO:** I. Introducción. — II. Procedencia: a) Los hechos; b) La actitud del Estado; c) Examen jurídico de la actitud estatal: La imputación y el nexo de causalidad. — III. Conclusiones

### I. INTRODUCCION

Ante la posibilidad cierta (1) de la presentación de demandas contra el Estado por parte de los comerciantes afectados por los saqueos producidos en diversos puntos del país a mediados del presente año, es interesante verificar si le corresponde al Estado abonar algún tipo de indemnización a esos particulares, y en ese caso qué alcance tendría.

El tema de la llamada responsabilidad extracontractual del Estado fue y es arduamente tratado por la doctrina tanto extranjera como nacional, y sigue siendo un tópico muy transitado por los pronunciamientos jurisprudenciales.

Nadie niega hoy que la injerencia estatal en los más variados rubros de la sociedad lo lleva a desarrollar mayores interacciones con los particulares y por ende, a una más grande exposición a eventuales conflictos.

Consecuentemente, se ha evolucionado desde:  
1) Total irresponsabilidad estatal por los actos y hechos de sus gobernantes (sintetizada en la frase "The king can do no wrong", El rey no puede dañar);  
2) La irresponsabilidad del Estado, pero estableciendo la responsabilidad de los funcionarios; y, 3) La responsabilidad coordinada del Estado y de sus funcionarios. En este último caso, cúspide de un sistema de responsabilidad en un Estado de Derecho, la práctica en nuestro país ha demostrado que esa teórica corresponsabilidad deriva en un sistema de responsabilidad estatal predominante, ya que es el Estado el que se ve demandado y condenado en

la mayor parte de los casos, tanto en cuestiones que sí le competen *específicamente* por la existencia de un sistema cuasiobjetivo de responsabilidad (falta de servicio), como en aquellos casos en que es responsabilizado por la teoría del órgano de las "faltas personales" de sus funcionarios, generalmente insolventes, y en definitiva impunes (2).

La discusión pues, se ha trasladado desde la posibilidad de atribuir responsabilidad al Estado por sus acciones y/u omisiones hacia la verificación de su procedencia y alcance.

La dogmática administrativista se ha preocupado por establecer criterios para otorgar a ciertos hechos "generadores" de responsabilidad, determinadas consecuencias de ella derivadas. Los diversos juristas difieren en lo apuntado (3). Esta controversia se funda —a nuestro criterio— en creer que existe un "único" concepto de "responsabilidad del Estado", cuya "naturaleza jurídica" sienten los doctrinarios que están llamados a develar (4).

El pensamiento analítico ha dicho con razón que tanto "responsabilidad del Estado", como otros términos y locuciones jurídicas (contrato, obligación, hipoteca, propiedad, etc.) no tienen referencia semántica en la realidad: *son términos vacíos*; por ende, su función primordial es relacionar ciertos hechos condicionantes con determinadas cuestiones jurídicas. En este caso, como dijimos, responsabilidad del Estado es la locución que el derecho utiliza para relacionar ciertos hechos dañosos con el deber de indemnizar por parte del Estado. Es por ello que más allá de discusiones doctrinarias para saber

si el Estado debe indemnizar por los daños que produce, es necesario estudiar los hechos que ha considerado la *jurisprudencia* como relevantes para determinar la existencia y el alcance de ese deber indemnizatorio. Por otra parte no debemos dejar de tener en cuenta que no existe en nuestro ordenamiento jurídico una regulación global de la cuestión. Sólo contamos con legislación que reconoce responsabilidad estatal en ciertos supuestos específicos (5).

## II. PROCEDENCIA

Para ser consecuentes con nuestro planteo, consideramos en primer lugar si los hechos referidos ("saqueos") pueden ser meritados como generadores de la responsabilidad del Estado. Seguidamente, en caso afirmativo, estudiaremos que hipotéticas consecuencias jurídicas pueden atribuírseles.

### a) Los hechos

Según estimaciones (6), más de cuarenta mil personas participaron en alrededor de trescientos treinta actos de saqueo a supermercados y otros comercios que se produjeron en el país entre el 23 y el 31 de mayo de 1989.

El 35% de los sucesos tuvo lugar en la ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe). Allí intervinieron, según informes, diecisiete mil quinientos veinte personas.

En el Gran Buenos Aires, se computó el 30% de los hechos, en los que participaron más de dieciséis mil personas.

En Córdoba, se registraron noventa y un asaltos con más de dos mil personas implicadas.

En Mendoza, se denunciaron ocho saqueos realizados por alrededor de mil cuatrocientas personas.

En Tucumán, mil setecientos aproximadamente actuaron en cinco hechos similares.

En Capital Federal, se registró un solo caso con quinientas personas involucradas.

### b) La actitud del Estado

1) En la etapa previa a los sucesos, el gobierno nacional, a través de acuerdos con las empresas formadoras de precios o por medio de la imposición de precios máximos, entre otros medios, demostró

su preocupación por frenar el alza indiscriminada de los precios de los productos de consumo esencial.

### 2) Frente a los hechos acaecidos:

A) El Estado envió las fuerzas de su aparato represivo a los lugares donde se desarrollaron los hechos. La estrategia seguida por las fuerzas de seguridad varió en cada caso, aunque primó la decisión de no provocar una masacre en medio de centenares o miles de mujeres y niños que concurren a buscar comida (7).

B) Declaró el estado de sitio en todo el país, por el término de treinta días (decreto 714/89 del 29 de mayo, ratificado por ley del Congreso) (RLA n. 382).

C) Se sancionó y promulgó una ley de emergencia social, sanitaria y alimentaria, con una duración de sesenta días, que preveía el refuerzo de los programas de asistencia social a los sectores más carenciados de la sociedad (31 de mayo) (8).

D) El 1° de junio se autoriza por ley el incremento del presupuesto nacional para el Plan Alimentario Nacional (PAN).

Las provincias, por su parte, tomaron medidas similares (9).

Todo lo dicho muestra que el Estado no fue indiferente a los acontecimientos. Queda para la discusión en cada caso concreto la suficiencia de las medidas adoptadas.

Con todo, la cuestión de si el Estado fue el único o mayor responsable de la situación económica imperante, y el hecho de que esa situación haya sido el móvil último de los saqueadores, es una cuestión de prueba, que debe ser demostrada por quien la alega (al día de hoy, todavía no se ha determinado con certeza y seriedad, en sede judicial, quiénes instigaron y/o llevaron a cabo los saqueos).

Además, es opinión no controvertida, que, más allá de la gente que se haya visto motivada por la acuciante necesidad de obtener alimentos a toda costa, existieron grupos con otros fines (de agitación política y robo común) (10).

### c) Examen jurídico de la actitud estatal: La imputación y el nexo de causalidad

Dada la existencia de daño cierto y actual (11) pareciera que podemos encontrar como atribuibles al Estado, una serie de conductas (activas u omisi-

vas) que lo hayan provocado (relación de causalidad).

Sin embargo, un análisis más a fondo de los hechos (que es, en definitiva lo primordial para la determinación de la existencia de ciertas consecuencias jurídicas a raíz de los mismos) muestra que el esquema anterior (daño + acción y/u omisión estatal + relación causal daño + actitud del Estado) es a todas luces incompleto y superficial.

1. Argumentos esgrimidos o esgrimibles expresos o implícitos. — A) El Estado no puede argumentar la fuerza mayor porque la grave situación socio-económica fue provocada por él.

B) La prestación monopólica de un servicio público (en este caso la seguridad pública) hace que el Estado deba responder por las deficiencias en su prestación, sean o no atribuibles a título de dolo o culpa.

C) Existe causación adecuada entre los daños producidos y la situación económica desesperante, sumada a la ineficaz represión.

2. Idea subyacente. — La forma en que el Estado debe responder por acontecimientos vinculados —como éstos— a un deficiente servicio de seguridad pública en la prevención de delitos contra la propiedad de ciertos particulares es por la vía pecuniaria, independientemente de las sanciones de tipo penal que imponga a posteriori a quienes encuentre como responsables de dichos acontecimientos.

3. Análisis de los argumentos e idea precitados

Argumento A): *La responsabilidad del Estado por la situación socio-económica.* — El argumento se deriva de lo sostenido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación es el caso Sánchez Granel Obras de Ingeniería v. Dirección Nacional de Vialidad (12) donde la mayoría del más Alto Tribunal del país, rechazó la invocación por parte de la Administración de razones de fuerza mayor ya que "los inconvenientes de orden económico-financiero no tienen el carácter de justificativos válidos, especialmente si se tiene en cuenta que la Administración no puede atribuirlos más que a sí misma" (consid. 8). Aplicándolo al caso en cuestión, el Estado no podría argumentar la fuerza mayor ya que él generó la situación que —se dice— provocó los saqueos.

Sin negar el grado de intervención del Estado en la economía, podemos afirmar que sería ingenuo seguir sosteniendo como en ese fallo, que es el único responsable de su manejo y control. En la

estructura económica de nuestro país no es desdeñable el rol que desempeñan los grandes grupos económicos, que escudados tras prebendas arrancadas del Estado y formaciones monopólicas u oligopólicas tienen un peso fundamental en la determinación de todas las variables, entre ellas los precios de los productos y el nivel de los salarios. Si comprobamos que —por ejemplo— la capacidad estatal de imponer tributos y recaudarlos, económicamente se ve desvirtuada y empañada por la "traslación" casi automática que realizan los contribuyentes de iure —vía incorporación a los costos— (algo similar ocurre con los aumentos de los salarios) hacia los consumidores que se ven encaramados en la posición de contribuyentes de facto, notaremos que el poder económico no reside exclusivamente —ni mucho menos— en el Estado.

La conformación económica real, pues, muestra que el Estado no "domina" totalmente el juego. En nuestro caso, el Estado no puede ser responsabilizado exclusivamente por el aumento indiscriminado de los precios, las remarcaciones constantes, el desabastecimiento, los bajos sueldos.

Muchos de quienes fueron víctimas de los saqueos no fueron ajenos a esos fenómenos que son considerados como los "disparadores" de la situación de descontrol. Siguiendo el criterio sustentado, los dueños de locales afectados podrían demandar a sus proveedores diciendo que los constantes aumentos de precios de los productos registrados en la cadena productiva o de intermediación hizo que la gente se lanzara desesperada a hacer justicia por mano propia contra el último y más débil eslabón de esa cadena, el comerciante minorista.

Esta reducción al absurdo hace ver claramente la endeblez del argumento, y muestra que analizando sólo la posibilidad de imputación de la conducta (de manejar las variables económicas), nos llevaría a una solución disvaliosa, ya que no es tan fácil ver la causación adecuada entre aumento de precios-bajos salarios y los saqueos indiscriminados. Esto lo analizaremos más profundamente al tratar el argumento C).

Argumento B): *La responsabilidad del Estado por la prestación monopólica de un servicio público.* — El argumento se respalda en doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Ferrocarril Oeste de Buenos Aires v. Prov. de Buenos Aires (Fallos 182-5 ó JA 64-6) confirmada y perfeccionada en Vadell (JA 1986-I-213). Se sostiene, pues, que cuando el Estado tiene en sus manos el monopolio de la prestación de un servicio público, "lo debe realizar en condiciones adecuadas para llenar

el fin para que ha sido establecido, *siendo responsable de los perjuicios que causare su incumplimiento o irregular ejecución*".

Concretamente en el caso de los saqueos, el Estado debería responder por el "incumplimiento" o "irregular ejecución" de su deber de prestar el servicio de seguridad pública a los dueños de los locales afectados para preservar su propiedad.

Este planteo se relaciona con la responsabilidad del Estado por omisión y su alcance. En un reciente fallo de la Suprema Corte de Mendoza (Torres, Francisco v. Prov. de Mendoza, del 4/4/89, JA Semanario n. 5636 - 6/9/89) se precisaron los requisitos exigibles para que se configure la responsabilidad del Estado por omisión. Ellos son: 1) la existencia de un interés normativamente relevante sea en relación cualitativa o cuantitativa; 2) la necesidad material en actuar para tutelar dicho interés; 3) la proporción entre el sacrificio que comporta el actuar y la utilidad que se consigue en el accionar.

Aplicando tal criterio al caso en cuestión podemos observar por un lado la existencia de un interés cuantitativo, en el defender los bienes del patrimonio de los comerciantes afectados. Por otra parte debemos tener en cuenta el alto interés cualitativo que el Estado no debía vulnerar con su accionar, de la vida y la integridad física, de quienes más allá del robo común y la agitación política fueron en busca de comida para satisfacer mínimas necesidades de subsistencia.

No cabe duda que en estos casos correspondía al Estado actuar resguardando la seguridad pública. Este deber se derivaría de la existencia del monopolio del uso de la fuerza. Sin embargo la realidad nos muestra que más allá de lo que se opine sobre el tema, las grandes cadenas de supermercados cuentan con "servicios de seguridad propios", con reconocimiento legal. De esto se derivaría que en los casos mencionados (supermercados que cuentan con dicho servicio) el monopolio no sería tan excluyente, a diferencia de los casos de Ferrocarril Oeste o Vadell, encontrándonos ante supuestos de culpa concurrente (todo esto, pese a nuestra opinión contraria a la "privatización" del uso de la fuerza, los recursos que en ella se invierten podrían ser derivados para reforzar los organismos policiales).

¿Qué consecuencias hubiera traído la represión a los participantes en los saqueos basada en la defensa de la propiedad de los comerciantes? ¿Cuál hubiera sido la utilidad de sacar los tanques a la calle? (13).

El actuar de la policía con toda la energía que es capaz de desarrollar no hubiera cumplido con la proporción requerida entre el sacrificio que comportaría dicho actuar y la utilidad a conseguir. Pensemos en la cantidad de muertos y heridos, incluyendo mujeres y niños (catorce muertos, mientras que ciento sesenta y cuatro civiles y veinte policías fueron heridos; ver nota 5) que hubo con una actitud policial calificada por algunos, como "negligente" y cuántos hubiera habido si el Estado más "diligentemente" hubiese sacado los tanques a la calle.

A esto debemos agregar lo que se dijo en el caso Home Missionary Society: es "casi imposible a cualquier gobierno impedir tales actos mediante la omnipresencia de sus fuerzas. Al gobierno no puede considerársele un asegurador de vidas y propiedades..." (14).

Hay que ser muy cauteloso cuando se trata de responsabilizar al Estado por actos omisivos, pues otro criterio puede conducir a absurdas conclusiones: "Ante la mayoría de los sucesos dañosos, siempre sería posible al lesionado reclamar por la omisión estatal, así debería responder por los asaltos en las plazas públicas, por los hechos de la naturaleza que no fueran previstos, etc." (15).

Argumento C): *La relación de causalidad.* — Se dice que existiría, en nuestro caso, una relación causa-efecto entre la situación económica imperante y la inacción represiva — por un lado —, y los daños producidos a raíz de los saqueos — por el otro —.

La Corte Suprema de Justicia tiene reiteradamente dicho que ese es un requisito básico para la atribución de responsabilidad estatal (16). Esto se debe a la enorme amplitud que ha adquirido la posibilidad de imputarle al Estado una infinidad de conductas (responsabilidad objetiva y cuasi-objetiva).

Haciendo, pues, como nos propusimos, un análisis más profundo de los hechos, no es difícil advertir que el nexo consecuencial puede considerarse forzado. Ya dijimos que, viendo el grado de organización e instrumental utilizados y los objetos que más allá de los comestibles, fueron sustraídos (17), no puede entenderse este fenómeno sin pensar en la existencia de móviles tales como la agitación política y/o el robo común. Concretando aún más: la existencia de una situación económica desesperante sumada a una supuesta represión "blanda" puede tomarse como una condición *necesaria* para que los saqueos pudieran haberse llevado a cabo, pero de ningún modo *suficiente*. Por ende, creemos que lo dicho tiene virtualidad propia como para quebrar

...en algún sentido— la cadena causal "mal manejo estatal en la economía y en la seguridad saqueos" y, por ello, para poner en tela de juicio la existencia de responsabilidad estatal.

4. Análisis de la idea subyacente: ¿El Estado debe penar a los responsables y además indemnizar a las víctimas? — Otro planteo que encontramos implícito en esta secuencia argumental es el que postula que el Estado no puede subsanar a posteriori las fallas en el servicio de seguridad preventiva por medio del sistema penal. Se colige de lo anterior que el Estado debe, además de enjuiciar y penar a través de la Justicia a quienes los jueces encuentren como responsables de los hechos estudiados, indemnizar pecuniariamente a las "víctimas".

Este criterio, según vimos, acarrearía consecuencias absurdas, ya que el Estado debería responder patrimonialmente por cualquier hecho delictuoso de terceros, ya que siempre se ven afectados en esos casos derechos o bienes de los particulares. Imaginemos a todos los afectados por robos, hurtos, lesiones, etc., iniciando demanda contra el Estado por daños y perjuicios...

Aun cuando parezca consecuencialista, este argumento no puede ser dejado de lado con liviandad, ya que cabe preguntarse qué haría el Estado (y, en definitiva, la sociedad) para hacer frente a ese marasmo de requerimientos. Sólo sociedades con un gran nivel de desarrollo pueden convertir a sus Estados en aseguradores tácitos de todos sus bienes (p. ej. Inglaterra o Francia en la actualidad) (18).

### III. CONCLUSIONES

Hemos tratado de demostrar en este artículo que el Estado no debe, a la luz de la jurisprudencia, ser responsabilizado por los daños y perjuicios irrogados a los particulares durante los saqueos de mayo del presente año. Para ello fuimos revisando los postulados que los jueces tienen en cuenta para atribuir responsabilidad en la órbita estatal y los argumentos deducibles de los mismos que podrían ser utilizados a tal efecto. Tratamos, luego, de ver si esos postulados tenían validez para el caso en cuestión. La respuesta, en todos los casos, ha sido negativa, pues si bien aceptamos como cierta la existencia de daños (materia en definitiva sujeta a prueba en sede judicial), fallan los requisitos de imputación y de relación de causalidad, meritados por los tribunales como condición para condenar al Estado a resarcir. Dado que no encontramos que exista ese deber, no analizaremos la cuestión de su hipotético alcance.

Por otra parte, sostuvimos que pedir que el Estado además de castigar penalmente a los culpables resarza económicamente a las víctimas sería en este caso un objetivo por un lado disvalioso y por el otro de cumplimiento imposible.

Por último, creemos que si en sede judicial no se reconoce la responsabilidad del Estado, igualmente los poderes políticos podrían otorgar algún tipo de ayuda a quienes hubieran sufrido daños (créditos a baja tasa de interés, exenciones impositivas, etc.), algo similar a lo ocurrido con las leyes 14.414 (Rep. ALJA 1862-1970-1-188) (sobre pago de subsidios a las víctimas de daños causados por la llamada "Revolución Libertadora") y 20.007 (ALJA 1972-B-959), actualmente en vigencia (sobre subsidios a quienes sufrieran daños en su persona o bienes a causa de hechos terroristas de los que no hayan sido autores o partícipes), pero siempre teniendo en cuenta "las posibilidades de financiación de los subsidios" y que "no se trata de una indemnización fundada en la responsabilidad del estado y en las normas de derecho civil susceptible de ser reclamada como derecho, sino de una facultad del Poder Ejecutivo de carácter graciable a ejercerse teniendo en cuenta las particularidades de cada caso" (nota al P.E. acompañando el proyecto de ley 20.007). Vale agregar, sin embargo, que los daños sufridos en los bienes destinados a una actividad comercial o industrial están expresamente excluidos de los subsidios acordados por esta última ley (19).

(1) Según la opinión de Alberto Arrojo, presidente de la Unión de Entidades Comerciales Argentinas (UDECA). "El Cronista Comercial", 5/6/89.

(2) Ampliar en Reiriz, María Graciela. "Responsabilidad del Estado", EUDEBA, 1969, p. 1 y siguientes.

(3) Según tratamos de demostrarlo, el concepto de "responsabilidad del estado no es unívoco, y depende de las variables (hechos condicionantes y consecuencias jurídicas) que el eventual intérprete considere relevantes como para constituir las como propiedades definicionales. Los dogmáticos jurídicos pretenden congelar sincronicamente esas variables. Así hablan de "notas características" García de Enterría y Fernández ("Curso de Derecho Administrativo", t. II, p. 319 y ss.): 1) Perjuicio patrimonial evaluable; 2) ausencia de causas de justificación; 3) posibilidad de imputación a una tercera persona —Estado—. B. Fiorini ("Manual de Derecho Administrativo", t. II, p. 1114 y ss.): 1) Daño (ya ocasionado y excepcional); 2) relación de causalidad. M.M. Díez ("Tratado de Derecho Administrativo", t. V, p. 55 y ss.): habla de "requisitos para que exista la responsabilidad" (p. 61), enunciando: 1) El daño; 2) hecho humano o de las cosas, o acto

le pedir que el Estado sea responsable a los culpables. La solución sería en este caso, tanto por el otro

la sede judicial no se ha estado, igualmente para pagar algún tipo de daños (créditos a impositivos, etc.), leyes 14.414 (Rep. sobre subsidios a las víctimas por la llamada ALJA 1972-B-37) sobre subsidios a las víctimas o bienes a las víctimas que no hayan sido destruidos teniendo en cuenta la indemnización del estado y en las hipótesis de ser reclamada del Poder Ejecutivo de tenerse en cuenta el caso" (nota al ley 20.007). Vale la pena sufrirlos en los casos de los subsidios (19).

el presidente de la Comisión (UDECA).

la "Responsabilidad" siguientes.

el concepto de culpa, y depende de las consecuencias de los hechos relevantes desde definicionales congelar sincrónicamente "notas características" "Curso de Derecho" Perjuicio patrimonial de justificación; tercera persona del Poder Administrativo y excoyuntamiento ("Tratado de Derecho") habla de "responsabilidad" (p. 61), en unas cosas, o acto

administrativo legítimo o ilegítimo, productor del daño; 3) que exista una relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el daño que se alega; además que el acto causante del daño pueda imputarse al órgano administrativo y por lo tanto a la administración; 4) la administración debe actuar en el campo del derecho público, sujetándose al derecho administrativo. M.S. Marienhoff ("Tratado de Derecho Administrativo", t. IV): "Requisitos para la procedencia de la responsabilidad del estado": 1) Efectiva existencia de perjuicio —daño actual y cierto, no eventual—; 2) relación de causalidad directa entre el daño y la conducta estatal; 3) daños jurídicamente imputables al estado —no si existe fuerza mayor o caso fortuito—; 4) no se necesita legitimación especial por parte del damnificado; 5) incluye el daño moral; 6) el daño no necesita ser especial: puede provenir también de una ley general. Lúcidamente, A.A. Gordillo ("Tratado de Derecho Administrativo", t. 2, cap. XX-4) señala: "No existe ninguna regla general que determine cuáles son concretamente las condiciones para que esa responsabilidad exista, pues ello depende del caso que se está considerando".

(4) Alf Ross: "Tú-Tú", Bs. As., Abeledo-Perrot; Eugenio Bulygin: "Naturaleza jurídica de la letra de cambio", Bs. As., Abeledo-Perrot.

(5) Ley 3959 —ALJA (1853-1958) 1-175— sobre policía sanitaria animal, ley 4863 —JA 53-sec.leg.-114— (arts. 15 a 17) sobre policía agraria, ley 14.414 —Rep. ALJA 1862-1970-1-188— sobre pago de subsidios a las víctimas de los daños causados por la llamada "Revolución Libertadora", ley 20.007 —ALJA 1972-B-959—, sobre subsidios a quienes sufrieran daños en su persona o bienes a causa de hechos terroristas de los que no hayan sido autores o partícipes, y ley 21.499 —ALJA 1977-A-35— de expropiaciones.

(6) Investigación hecha por el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, citado por "El Cronista Comercial", 5/6/89.

(7) Conf. declaración del entonces ministro del Interior, Juan Carlos Pugliese, quien declaró que "el gobierno no está impasible ni pensando en la represión", "La Nación", 31/5/89.

(8) Tanto la ratificación de la declaración del estado de sitio como la ley de emergencia están incluidas en la ley 23.662 (RLA n. 382).

(9) Las provincias de Buenos Aires, Chubut, Mendoza, La Pampa, todos los partidos del Gran Buenos Aires y la ciudad de Mar del Plata crearon Consejos de Emergencia. Provincias como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, que fueron las más afectadas por los hechos reforzaron sus

medidas de prevención. A su vez, todas las provincias acentuaron sus programas de ayuda social.

(10) Conf. declaración de Carlos Alvarez, ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, al diario "La Nación", 31/5/89; idem Eduardo Angeloz, gobernador de Córdoba, al mismo diario. 24/5/89.

(11) Conf. fallos Banco Nación v. Prov. de Buenos Aires, Fallos 273-269 ó JA 3-1969-182; Olycon S.A. v. Prov. de La Rioja, Fallos 298-198; Begher v. Municip. de la Capital, CS B-587-XX ó JA 1986-IV-367.

(12) JA 1986-II-462.

(13) Según lo sugirió el Dr. Mariano Grondona en el programa televisivo "Tiempo Nuevo".

(14) Citado por Sorensen ("Derecho Internacional Público") en el capítulo sobre responsabilidad del Estado en el ámbito internacional, p. 532.

(15) Ver Bandeira de Mello, Celso A.: "Responsabilidad extracontractual de por Estado comportamientos administrativos", en "Responsabilidad del Estado" Editorial UNSTA, Tucumán, 1982, p. 121.

(16) Conf. Lentini v. Banco Central de la República Argentina, 1979; Fernández, Antonio otro v. Municip. de la Capital, JA 1987-III-297; y Semprini v. Municip. de la Capital, JA 1989-I-512.

(17) Ver Editorial del diario "La Nación": "Desórdenes y saqueos", 2/6/89.

(18) Una postura contraria a la expuesta en este artículo, puede encontrarse en Ekmekdjian, Miguel A.: "Nuevo enfoque solidarista de ciertos derechos fundamentales" revista LL 1988-E-1136. El autor sostiene allí que, por una razón de solidaridad social, el Estado debería hacerse cargo de resarcir a las víctimas de delitos cuando el delincuente "es insolvente o no ha sido hallado". Cita ejemplos del derecho comparado, todos de países centrales. Dice que su postura encuentra sustento en los arts. 16 (igualdad de las cargas públicas), 17 (prohibición de la confiscación) y 33 (derechos y garantías implícitos) de la Constitución Nacional. Agrega que argüir 1) que es injusto que el estado resarza a las víctimas asumiendo las culpas de los particulares, 2) que el establecer ese deber sería agregar un nuevo 'catálogo de ilusiones' imposible de cumplir en la práctica, o 3) que ese deber de resarcir resultaría una carga onerosa y excesiva para el presupuesto de un país subdesarrollado como el nuestro, no es suficiente para rebatir su tesis. Dice refutar esos argumentos sosteniendo que: 1) el Estado no asume las culpas de los delincuentes sino la indemnización de los daños sufridos por las víctimas por razones de

solidaridad social; 2) la crítica sobre la imposibilidad práctica de establecer el resarcimiento se asemeja a la crítica a la incorporación de los derechos sociales a la Constitución Nacional, y la atribuye, más que al subdesarrollo económico, al "subdesarrollo intelectual"; y 3) establecer este principio sería oneroso para el erario público pero existen otras cargas más onerosas para el Estado y la sociedad, vgr. las empresas del Estado, que no considera el autor —a priori— comparables "en cuanto a la justicia y prioridad" con aquélla.

Creemos por nuestra parte que 1) no es útil discutir, como vimos, acerca de la imputación al Estado del "deber de indemnizar" en vez de la "culpa". Es obvio que el

planteo no pasa por el problema terminológico de ser llamado "responsable", sino por qué consecuencias jurídicas tendría el adoptar dicho criterio; 2) hacer un paralelo entre una postura que sostiene que mejor sería atacar *estructuralmente* las causas que producen estos fenómenos (como por ej: mejora de la situación socioeconómica, lucha contra la marginalidad creando centros de rehabilitación, fuentes de trabajo, etc.), que establecer el deber estatal de "pagar los platos rotos" no es suficiente como para justificar la despectiva calificación de "subdesarrollo intelectual"; 3) tampoco es suficiente enunciar prioridades sin argumentar fundadamente sobre la futilidad de otros rubros.

(19) Ley 20.007, art. 1 in fine.

\* \* \*