



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 20 de Septiembre de 2022

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por el Estado Nacional Argentino en la causa Ceballos, Estefanía Itatí y otro c/ Dirección Nacional de Vialidad y otros s/ daños y perjuicios", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que la señora Estefanía Itatí Ceballos demandó a la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y al Estado Nacional - Ministerio de Planificación Federal, a fin de obtener el cobro de una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados en un incendio producido el día 12 de marzo de 2005 en un campo propiedad de sus padres. Señaló que el fuego que derivó en el siniestro se habría iniciado en la banquina de la Ruta Nacional n° 14 y desde allí, propagado hacia el terreno lindero, ocasionando pérdidas sustanciales en una forestación de pinos que se desarrollaba en ese lugar.

2°) Que la Cámara Federal de Corrientes revocó la sentencia de primera instancia y por lo tanto hizo lugar a la demanda, condenando al Estado Nacional y a la DNV a indemnizar los daños materiales y morales ocasionados, los cuales se cuantificarían durante la etapa de ejecución de sentencia.

En síntesis, el tribunal tuvo por probado que el incendio se originó en la banquina oeste de la Ruta Nacional n° 14 y descartó la existencia de un caso fortuito o fuerza mayor. Desde allí, consideró que en el caso se presentó un "daño causado 'con' la cosa, por el hecho de ella -art. 1113 párrafo

2°, 1ª parte del Código Civil- en el que intervino de manera activa en la producción del daño, escapando al control de su guardián". En efecto, señaló como causa del daño al riesgo que presentaba la banquina de esa ruta y lo atribuyó a la "falta de diligencia, 'omisión de cuidado' de parte del personal de la demandada, que tenía a su cargo el 'deber de prevención' del daño, adoptando, de buena fe y conforme a las circunstancias, las medidas razonables para evitarlo" (cfr. fs. 1303/1311 vta. del expediente principal digital remitido a este Tribunal, al cual se hace referencia en adelante).

3°) Que contra esa sentencia el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario federal, cuya denegación motivó la presente queja.

Plantea como cuestión federal la interpretación de la ley 11.658, el decreto-ley 505/58 y el decreto 1020/2009, normas que -según sostiene- se han omitido y atribuyen a la Dirección Nacional de Vialidad y no al Estado Nacional la obligación de asegurar el debido servicio vial.

Considera que la cámara incurrió en una valoración arbitraria de la prueba para descartar la incidencia en el suceso de factores ajenos al hombre como el viento, la sequía y el cambio climático que contribuyeron a la producción del incendio. Entiende, también, que la sentencia padece una fundamentación defectuosa, en tanto habría pasado por alto el encuadre jurídico que regula la actividad de la Dirección



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Nacional de Vialidad y su vínculo específico con el Estado Nacional como ente de contralor de las rutas nacionales. En ese orden, critica la atribución de responsabilidad al Estado como "dueño o guardián" de la cosa, señalando que *"resulta totalmente arbitrario endilgar responsabilidad a mi mandante en dicha circunstancia, cuando no ha sido probado en ningún momento actividad u omisión del Estado congruente con la producción del daño ocasionado por el avance del fuego"* (p. 9 del recurso extraordinario).

Señala que los requisitos de procedencia de la responsabilidad del Estado no fueron debidamente analizados y enfatiza en la inexistencia de un nexo de causalidad y en la imposibilidad de imputar jurídicamente los daños al Estado Nacional. De existir tales daños, expresa, *"son consecuencia directa del accionar de la Dirección Nacional de Vialidad"* en tanto *"existe un marco legal que pone en cabeza de la DNV el mantenimiento de banquetas y todo aquello que guarde relación con el mantenimiento de rutas nacionales no concesionadas, como es el caso de la Ruta Nacional N° 14"* (ps. 19/20 del recurso extraordinario).

4°) Que los agravios vinculados con el modo en que ocurrieron los acontecimientos, específicamente el origen del incendio, la posible culpa de la víctima y la configuración de un caso fortuito, remiten al examen de cuestiones de hecho y prueba ajenas a la instancia extraordinaria y, por lo tanto,

resultan inadmisibles (conf. Fallos: 340:1940, entre muchos otros).

En cambio, el recurso extraordinario es formalmente admisible en cuanto se alega una omisión de tratamiento de una cuestión federal -vinculada a la interpretación del decreto-ley 505/58 y del decreto 1020/2009-, configurándose, de ese modo, un supuesto de resolución contraria implícita al derecho federal invocado (Fallos: 311:95; 313:1714 y su cita, entre otros).

A su vez, los agravios vinculados a la arbitrariedad de la decisión serán tratados conjuntamente, pues se encuentran indisolublemente ligados a los puntos de derecho federal controvertidos.

5°) Que esta Corte ha sostenido en forma reiterada que para tener por configurada la obligación estatal de resarcir debe acreditarse: a) la presencia de un daño cierto; b) que el Estado haya incurrido en una falta de servicio, tal como se concebía en el art. 1112 del Código Civil aquí aplicable en virtud de la fecha de los hechos; y c) la existencia de una relación de causalidad directa entre la conducta estatal impugnada y el daño cuya reparación se persigue (Fallos: 328:2546 y 341:1555, entre muchos otros).

La idea objetiva de *falta de servicio* supone que quien titulariza la obligación de prestar un servicio lo debe realizar en condiciones adecuadas para llenar el fin para el que ha sido establecido, y es responsable de los daños causados por



Corte Suprema de Justicia de la Nación

incumplimiento o su ejecución irregular (Fallos: 331:1690; 334:1036, entre muchos otros). Cuando la falta de servicio proviene de una omisión, según conocida jurisprudencia de esta Corte, exige una apreciación en concreto que tome en cuenta la naturaleza de la actividad estatal, los medios de que dispone el servicio, el lazo que une a la víctima con el servicio y el grado de previsibilidad del daño (Fallos: 343:184 y sus citas).

El Estado, al igual que todas las personas jurídicas, necesita de la actuación u omisión de personas físicas que tienen la función de hacer querer y actuar al ente ideal. De ahí que el primer problema a resolver es el modo en que dicha actuación se imputa al Estado, frente a lo cual el Derecho ha dado diferentes respuestas, algunas basadas en principios propios del Derecho Civil, como la teoría del mandato y de la representación legal, y otras basadas en la teoría del órgano (arg. doct. de Fallos: 327:5295). La teoría del órgano que rige esta materia supone la imputación de la actuación (u omisión) de las personas físicas a la persona ideal, y ello exige verificar y diferenciar cuidadosamente los entes y órganos involucrados y las atribuciones e incumbencias que cada uno de ellos despliegan.

En definitiva, la falta de servicio -que esta Corte ha fundado en la aplicación del art. 1112 del Código Civil- supuso erigir una vía de atribución de responsabilidad que desplaza del terreno del derecho público otros factores de

atribución de naturaleza civilista, como los previstos en el art. 1113 de ese código.

6°) Que, sin embargo, la falta de servicio no es suficiente por sí misma para dar nacimiento a la obligación estatal de resarcir, pues debe atenderse a la relación de causalidad entre ella y el daño ocasionado. Los tribunales han de examinar meticulosamente si suprimida la conducta que se reputa ilegítima, el daño igualmente se hubiese consumado y todos los factores que a él contribuyen (doct. de Fallos: 317:1233; 329:2088; 330:2748).

En esa labor, tampoco pueden dejar de considerarse aquellos extremos que, parcial o totalmente, resultan aptos para interrumpir el nexo causal. En efecto, en no pocas ocasiones, las hipótesis que colocan al Estado en situación de responsabilidad suelen estar vinculadas a una previa situación fáctica generada por un particular que hizo posible la ocurrencia del acontecimiento. Para evitarlo, es deber de los jueces indagar con la mayor exhaustividad posible un ciclo más largo de hechos que permita asignar la responsabilidad del evento a quien realmente hizo posible el daño.

El Estado solo responde si incumplió con un deber legal que le impone obstar el evento lesivo, puesto que una conclusión contraria llevaría al irrazonable extremo de convertirlo en un ente asegurador de todo hecho dañoso que se cometiera (conf. doctrina de Fallos: 329:2088 y 332:2328). Tal



Corte Suprema de Justicia de la Nación

como lo ha expuesto esta Corte en diversas ocasiones en las que se ha pretendido responsabilizar al Estado por accidentes ocurridos en rutas, el ejercicio del poder de policía de seguridad no resulta suficiente para atribuirle responsabilidad en un evento en el cual ninguno de sus órganos o dependencias tuvo parte, toda vez que no parece razonable pretender que su responsabilidad general en orden a la prevención de los delitos pueda llegar a involucrarlo a tal extremo en las consecuencias dañosas que ellos produzcan con motivo de hechos extraños a su intervención directa (Fallos: 312:2138 y 325:1265, entre otros).

7°) Que, a la luz de los principios expuestos se observa que la sentencia de la cámara endilgó responsabilidad al Estado Nacional con base en un factor de atribución ajeno a la falta de servicio y pasando por alto la existencia de una persona jurídica diferenciada cuyas competencias no le resultaban imputables de forma directa.

En efecto, por un lado, la decisión consideró que la banquina de la Ruta Nacional n° 14 era al momento de los hechos una cosa riesgosa cuya custodia se encontraba a cargo del Estado Nacional como "dueño o guardián", en los términos del art. 1113, segundo párrafo, del Código Civil. De esta manera, prescindió de los principios que regulan la responsabilidad estatal y, específicamente, del factor de atribución previsto en el art. 1112 de ese código, que exige indagar en las normas que regulan y estructuran los servicios brindados por las autoridades para demostrar concretamente su prestación irregular o defectuosa.

8°) Que, por otro lado, la decisión pasó por alto que la DNV, codemandada en este caso, fue constituida como *"una entidad autárquica de derecho público, con personalidad para actuar privada y públicamente"* (art. 1° del decreto-ley 505/58) y que, entre sus funciones, tiene a cargo la *conservación de rutas nacionales* (cfr. arts. 2 y 25 del decreto-ley 505/58). A su vez, el decreto-ley citado le atribuye competencias específicas en materia de dominio de las rutas nacionales: declarar la utilidad pública de los bienes afectados a las obras vinculadas con esas rutas, entablar los juicios de expropiación que correspondan, realizar adquisiciones directas de tales bienes y más generalmente obtener *"la transferencia de dominio de los bienes necesarios, previa cesión o expropiación"* (arts. 25 y 27). La norma citada en último término también establece que *"los caminos nacionales, así como los ensanches y obras anexas a los mismos, serán de propiedad exclusiva de la Nación"* y que ese derecho de propiedad *"no afectará al de las provincias y municipalidades dentro de sus respectivas jurisdicciones"*.

De esta manera se consideró al Estado Nacional como titular de bienes que posiblemente no le pertenezcan -tal era, precisamente, uno de los puntos a discernir- y responsable de competencias que el ordenamiento jurídico ha descentralizado y atribuido explícitamente a una persona jurídica diferente.

9°) Que, por lo demás, la Cámara *"dejó sin efecto el acogimiento de la excepción de falta de legitimación pasiva de la DNV"*, pese a que la decisión cuestionada en primera instancia



Corte Suprema de Justicia de la Nación

no desvinculó a ese organismo por falta de legitimación pasiva, sino a la Dirección Provincial de Vialidad (cfr. considerando VIII, vigésimo noveno párrafo de la sentencia de fs. 1303/1311 y sentencia de primera instancia a fs. 1231/1242).

10) Que, en virtud de lo expuesto, la decisión recurrida, bajo fundamentaciones aparentes, ha prescindido de normativa relevante y omitido el adecuado análisis de extremos conducentes para la solución del litigio. En consecuencia, se apoya en conclusiones dogmáticas e inferencias sin sostén jurídico o fáctico con el solo sustento de la voluntad de los jueces y debe ser dejada sin efecto (conf. doctrina de Fallos: 326:3734, entre muchos otros).

Por ello, se declara admisible la queja, procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas. Exímase al recurrente de integrar el depósito previsto en el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Notifíquese, devuélvanse digitalmente los autos principales al tribunal de origen y remítase la queja para su agregación al expediente físico, a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo decidido en la presente.

Recurso de queja interpuesto por el **Estado Nacional - Ministerio de Hacienda,**
parte demandada, representado por la **Dra. Jimena Laura Brugier.**

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de Corrientes.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de Paso de los**
Libres.