

“El Estado responsable”, Salvatelli Ana, ASTREA RAP, 2024, Bs.As.

Por Pablo Ángel Gutiérrez Colantuono

Las casas editoriales Astrea y Ediciones RAP en una muestra más del compromiso que ambas poseen con el derecho público argentino han publicado el último libro de Ana Salvatelli.

“El Estado responsable”, se presenta al lector desde un índice amable, claro y profundo que nos anticipa mucho de aquello que leeremos de entre sus páginas.

El libro expresa el fruto del diálogo de la autora en las aulas como docente de grado y, especialmente, de postgrado en diversas universidades de nuestro país. Ello se observa en la incorporación de las múltiples realidades provinciales no como nota complementaria, si no antes bien como parte de la dogmática de la responsabilidad del Estado que contribuye a conformar de manera crítica.

La dimensión constitucional y convencional se anuncia desde el primer momento. Nutrida de notable jurisprudencia y doctrina que sintetiza el vasto recorrido en la materia desde el derecho público nacional y provincial. Es este, como ya anotáramos, uno de los tantos puntos que se deben destacar del libro: la autora bucea y encuentra en el carácter local del derecho administrativo muchas respuestas que de lo contrario serían afirmaciones incompletas.

Toda la obra breva en el Derecho público provincial, indicando la diversidad regulatoria y jurisprudencial existente. Ello es encuadrado por la autora en una “manifestación de federalismo cabal”. Para agregar: “...Esto no está mal; es nada menos que nuestro diseño constitucional. Baste para ello señalar el elenco de provincias que en sus constituciones contemplan la responsabilidad estatal, a diferencia de la Constitución nacional, que no lo hace expresamente”¹. La autora despliega su análisis de la Ley Nacional de Responsabilidad del Estado (Ley Nro. 26.944) en el contexto de este derecho público provincial que tan bien describe y analiza.

Desde lo metodológico Salvatelli divide su obra en una Parte general y una segunda denominada Parte especial. Ello le permite, con claridad y exactitud, recorrer una suerte de teoría general de la responsabilidad para luego ingresar en la parte especial. Por diversos motivos, algunos propios de la disciplina otros del ámbito institucional y ciudadano (según así lo entiendo) ha elegido y aborda decididamente los siguientes ejes: a. Actuación judicial, b. Concesionarios y contratistas de servicios públicos y obras públicas, c. Daños en contextos de violencias por motivos de género, d. Actuación policial con arma reglamentaria, e. Cárceles y lugares de detención, f. Emergencia sanitaria.

La Parte general es exquisitamente desarrollada. Luce abundante, actualizada, y selectivamente escogida la jurisprudencia. Ello supone un importante trabajo previo de relevamiento y sistematización. De esta manera el marco constitucional, convencional y legal adquiere un salto de calidad en el análisis interpretativo junto a las pertinentes citas doctrinarias.

Es esta Parte general la que lleva a la autora a diversas afirmaciones y pasajes.

¹ Salvatelli Ana, El Estado responsable, ASTREA RAP, 2024, Bs.As., pg. 124.

Afirma: “La responsabilidad del Estado no se agota en la reparación del daño ya ocurrido. Podemos identificar, en su iter o trayectoria, un antes y un después el daño y de la función resarcitoria, que se activa al perseguirse su reparación”².

Nos propone así analizar la visión de la responsabilidad del Estado de manera integrada caracterizada por una triple función: preventiva³, resarcitoria y de aprendizaje o control.

Toda su obra responderá a una clara diferenciación entre el deber de responder del derecho civil y el del área que le ocupa y así lo expresa sin rodeo alguno: “En efecto, partimos de la premisa de que en el derecho administrativo nos encontramos con una diferencia sustancial con respecto al derecho civil, porque en este último la relación causal se establece a partir del concepto de culpa o dolo, por lo que toda la estructura civilista se encuentra determinada por un actuar antijurídico; mientras que en nuestra especialidad pueden existir supuestos de daños que tienen por origen un obrar lícito y aun en los casos de un obrar antijurídico el factor de atribución se asienta en la prestación anormal del servicio, sin que sea necesaria la individualización del autor del hecho ilícito”⁴.

Estructura el abordaje general de la responsabilidad del Estado bajo la siguiente premisa: “Si bien las normas de responsabilidad estatal no lo han establecido así, vamos a tratar separadamente lo que son los requisitos comunes, básicos, de la responsabilidad estatal, cualquiera que sea el ámbito (ilícito o lícito) en que esta tenga lugar, y los otros requisitos distintivos o factores de atribución específicos (falta de servicio, por un lado, y sacrificio especial y ausencia del deber de soportar el daño, por el otro), que tratamos en los párrafos correspondientes a actuación ilegítima y legítima respectivamente”⁵.

Representa ello una manera más que interesante y didáctica de abordar el deber de responder del Estado. Es esta una muestra clara de la experiencia de la autora como docente.

No le escapa en su texto a una mirada crítica de los diversos temas, ensaya interrogantes y los responde utilizando siempre una aproximación sistémica.

Ello se puede observar claramente al tiempo de tratar la responsabilidad por omisión. Descarta de plano que pueda calificarse de excepcional al deber de reparar por omisión estatal al tiempo que argumenta en favor de la exigencia de recaudos de procedencia más rigurosos⁶.

El pasaje desde la Parte general hacia la Parte especial es anunciado desde la siguiente idea fuerza: “Lo que queremos significar es que la responsabilidad no puede subsistir deshumanizada, en el sentido de equiparar fundamentaciones sin consideración del bien jurídico concretamente afectado por el daño; a tutelas diferentes y jerarquizadas corresponden respuestas (y reparaciones) igualmente diferenciadas”⁷.

Anuncia tal afirmación aquello que tematizará en su Parte especial, en que sin dudas el Capítulo X “Daños en contextos de violencias por motivos de género”, comporta una novedad en sí misma en aquella visión integrada de la responsabilidad que nos anunciaba la autora al inicio del libro.

² Salvatelli Ana, El Estado responsable, ASTREA RAP, 2024, Bs.As., pg. 5.

³ De nuestra parte hemos afirmado la existencia de una función preventiva de las Administraciones públicas en materia de derechos humanos como una de las diversas proyecciones del control de convencionalidad; Gutiérrez Colantuono, Control de convencionalidad en la Administración pública. Aplicación de los tratados internacionales a la actuación administrativa”; Astrea, Bs.As., 2022.

⁴ Salvatelli Ana, El Estado responsable, ASTREA RAP, 2024, Bs.As., pg. 177.

⁵ Salvatelli Ana, El Estado responsable, ASTREA RAP, 2024, Bs.As., pg. 152.

⁶ Salvatelli Ana, El Estado responsable, ASTREA RAP, 2024, Bs.As., pg. 317.

⁷ Salvatelli Ana, El Estado responsable, ASTREA RAP, 2024, Bs.As., pg. 357.

Llegados a este punto deseo terminar esta suerte de recensión del libro con las propias palabras de la autora: “... Cada vez que un nuevo femicidio, o un acto de violencia física o sexual contra una mujer golpea nuestra cotidianeidad, la sociedad se moviliza bajo el lema “el Estado es responsable”, reclamando que no se actuó a tiempo, que no se previno, que esa muerte o esa agresión no fue evitada. Esta interpelación social alcanza múltiples aspectos de una política pública que requiere definiciones estructurales a largo plazo, pero también – en lo que aquí importa – involucra el aporte que se espera desde la teoría general de la responsabilidad estatal (como instituto fundamental del derecho administrativo), para que brinde una respuesta acorde con los estándares convencionales exigibles”⁸.

Ana Salvatelli cumple acabadamente con tal cometido.

⁸ Salvatelli Ana, El Estado responsable, ASTREA RAP, 2024, Bs.As., pg. 459.