

Comentarios Jurisprudenciales

UN PASO ATRÁS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO VENEZOLANO. (COMENTARIOS A LA SENTENCIA N° 494, DE FECHA 20 DE MAYO DE 2004 DE LA SALA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA)

Karina Anzola Spadaro*

Resumen: *En primer lugar se formulan unos comentarios críticos sobre la argumentación desarrollada por la SPA del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia N° 494, de fecha 20-5-2004, en la que declara sin lugar la demanda de responsabilidad patrimonial ejercida por la privación de libertad de la que fue objeto un ciudadano al que, luego, no le fue demostrada culpabilidad alguna y se le sobreseyó la causa, y en segundo lugar, establecer algunas consideraciones jurídicas sobre el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado (sistema objetivo, suficientemente sustentado, autónomo e independiente del Derecho Civil) bajo la vigencia de la Constitución de 1999”.*

La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, como máximo tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha tenido atribuida la competencia de resolver las demandas patrimoniales que se intentan en contra de la República por supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado, en todos sus ámbitos, y, en ese sentido, ha sido responsable, en gran medida, de la evolución práctica de dicho régimen jurídico en nuestro país.

En especial, en lo que respecta a la responsabilidad patrimonial del Estado por el ejercicio de la función judicial, que es el tema que nos atañe, cabe afirmar que la referida Sala se ha caracterizado por colocar obstáculos al desarrollo del sistema de acuerdo con las tendencias modernas.

Ha sostenido, así, que la procedencia de esta responsabilidad queda solo en casos de funcionamiento anormal y, ello, mediante la aplicación de normas de Derecho civil relativas al hecho ilícito, en vez de reconocer la existencia de un régimen autónomo de Derecho público aplicable a estos supuestos.

Antecedente en este sentido lo constituye la sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 16 de junio de 1980, citada por SÁNCHEZ NOGUERA, en la cual, a decir del autor, la Sala negó la posibilidad de abrir la vía jurisprudencial como remedio a la injusticia derivada de los daños patrimoniales causados por el Estrado en ejercicio de la función jurisdiccional.

* Universidad Católica Andrés Bello, especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Católica Andrés Bello y diplomado en Gestión Ambiental Responsable por la Universidad Metropolitana.

Esta sentencia de la Sala Político Administrativa señaló expresamente que:

“la facultad de dictar autos de detención con base en pruebas indiciarias, una vez evidenciado el cuerpo del delito, es inherente a la función instructora; y por tanto, la privación de la libertad que pueda sufrir un ciudadano a consecuencia de un auto de detención dictado contra él, aún en el caso de que el mismo sea revocado, no puede engendrar responsabilidad alguna para la República”.¹

El anterior es un fallo dictado bajo la vigencia del Texto Constitucional de 1961, que contemplaba sin dudas suficientes normas que permitían evidenciar un régimen autónomo de responsabilidad patrimonial aplicable a todos los Poderes Públicos, en ejercicio de cualquiera de las funciones públicas (legislativa, judicial, administrativa) y que procedía tanto por funcionamiento anormal (falta) como por sacrificio particular (sin falta).

Posterior a la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de 15 de junio de 2000, dio muestras de progresividad al emplear el contenido de la Exposición de Motivos de la nueva Constitución para interpretar el alcance del artículo 140 constitucional y señalar que el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado establecido en la Constitución es integral:

“...el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado dispuesto en el artículo 140 de la Constitución, al referirse a la responsabilidad derivada del “funcionamiento” de la Administración, lo hace respecto al funcionamiento normal como anormal, es decir, lo determinante, como se ha expuesto, es que los particulares no están obligados a soportar sin indemnización el daño sufrido, indistintamente si el daño ha sido causado por el funcionamiento normal o anormal como se ha indicado.

Por otra parte, cabe destacar que del espíritu del Constituyente se deriva la voluntad de consagrar un sistema integral de responsabilidad patrimonial del Estado, que abarca todos los daños ocasionados por cualesquiera actividad derivada del ejercicio de cualquiera de las funciones ejercidas por los órganos del Poder público” (Subrayado añadido)

Este último criterio es el que resulta cónsono con las tendencias que en materia de responsabilidad patrimonial del Estado existen en el Derecho Comparado y con el que contamos en Venezuela desde 1961. Sin embargo, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en un reciente fallo que será el objeto de estos comentarios, da un vuelco a la tendencia y se aparta completamente de los criterios que se habían venido aplicando, marcando un retroceso inaceptable que justifica un análisis crítico al respecto.

Pero antes de entrar en el fallo en cuestión, resulta apropiado hacer un breve recorrido por el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado con el que ha contado Venezuela antes y después de la Constituyente de 1999.

La responsabilidad patrimonial del Estado, junto con la separación de Poderes, el principio de legalidad y la garantía de la tutela judicial, es uno de los elementos propios y característicos de todo Estado de Derecho y de toda sociedad democrática, como el que proclama el artículo 2 constitucional, al referir que *Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.*

¹ Para mayor abundamiento ver: Sánchez Noguera, Abdón. *La Responsabilidad Judicial*, Ediciones Paredes, Caracas: 2001, p. 80.

La Constitución de 1999, si se quiere, ha venido a reiterar el reconocimiento indubitable del principio de responsabilidad patrimonial del Estado por el ejercicio de sus funciones que ya existía durante la vigencia de la Constitución de 1961.

Así, la norma contenida en el artículo 140 constitucional expresamente determina que el Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública. Esa referencia a la “Administración Pública” que hace la Constitución de 1999, cuando la anterior refería a las “autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública” ha parecido para algunos que restringe el régimen general de responsabilidad patrimonial del Estado a la sola actividad administrativa, excluyendo la actividad normativa y judicial del Estado. Sin embargo, somos de la opinión que esa interpretación es contraria a la progresividad de los derechos constitucionales entre los que podemos mencionar el derecho a una justicia responsable (artículo 26), igualdad ante las cargas públicas (artículos 133 y 316) y el derecho fundamental de todo ciudadano de demandar y obtener, si es procedente, la reparación de los daños ocasionados por la acción u omisión del Estado, entre otros.²

De igual forma, es evidente que la intención del Constituyente de 1999 no fue la de restringir el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado existente hasta entonces, siendo prueba de ello lo expresado en la Exposición de Motivos incorporada a la versión del Texto Constitucional del 24 de marzo de 2000, en la cual se señala que:

“...en las disposiciones generales, se establece bajo una perspectiva de derecho público moderna la obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos y por cualesquiera actividades públicas, administrativas, judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales, de los entes públicos, o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones”.

Fortalece este criterio lo que expresa Sánchez Noguera sobre la ubicación de la norma contenida en el artículo 140 constitucional que se encuentra integrado a las Disposiciones Generales de las Disposiciones Fundamentales relativas al Poder Público y no a las correspondientes, exclusivamente, a la Administración Pública y, como sabemos, el Poder Público por definición constitucional se distribuye territorialmente en poder nacional, estatal y municipal y, funcionalmente, en legislativo, ejecutivo, judicial, ciudadano y electoral, siendo el caso que el ejercicio legítimo o no de todas éstas ramas del Poder Público es susceptible de ocasionar daños a los ciudadanos y, por ende, en todos los casos el Estado está llamado a reparar patrimonialmente los daños causados.³

² Sobre este artículo ha señalado Ortiz-Álvarez que cabe y es pertinente darle la interpretación más amplia posible al término Administración Pública, extendiéndola a toda actividad o inactividad de cualquier ente público en ejercicio de cualesquiera de las funciones públicas (legislativa, ejecutiva, judicial, etc.) o, incluso, de cualquier ente privado en ejercicio de funciones públicas o de interés general (concesionarios, entes de autoridad, colaboradores ocasionales, etc.). Para mayor información sobre el contenido de esta norma constitucional ver: Luis Ortiz-Álvarez. “La Responsabilidad Patrimonial del Estado y de los Funcionarios Públicos en la Constitución de 1999”, en: *Libro Homenaje Universidad Central de Venezuela Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 20 años Especialización en Derecho Administrativo. Tribunal Supremo de Justicia*, Colección de Libros Homenaje N° 2, Caracas 2001, pp. 149-207.

³ Continúa el citado autor señalando que “...la Administración Pública debe entenderse desde el punto de vista orgánico como ‘el conjunto de sujetos de derecho que personifican al Estado, su organización y los medios para su funcionamiento’ y no simplemente desde el punto de vista ma-

Advierte la preponderancia del tema la consagración en la Constitución de la obligación del Estado venezolano de indemnizar, integralmente, a las víctimas de violaciones de derechos humanos que le sean imputables, incluyendo el pago de daños y perjuicios. Esta norma, contenida en el artículo 30 de la Constitución de 1999, supone una especial relevancia en el tema, pues, viene a recalcar y reforzar la obligación del Estado de reparar los daños causados por su actuación anormal o por el sacrificio particular que haya sufrido un ciudadano, cuando estén de por medio violaciones a los derechos humanos, más allá de lo dispuesto en el artículo 140, relativo a la responsabilidad patrimonial del Estado.

Ese desarrollo normativo es suficiente fundamento para que los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, a quienes corresponde conocer de las demandas patrimoniales contra los entes del Estado, declaren, cuando sea procedente, la responsabilidad patrimonial del Estado de forma directa, sin necesidad de acudir a normas de Derecho común, por aquellos daños provocados a los ciudadanos por sacrificio particular o, bien, por el funcionamiento anormal de los servicios públicos o de cualquier función pública y, con mayor intensidad, cuando esos daños sean la consecuencia de violaciones a los derechos humanos⁴.

La responsabilidad patrimonial del Estado, de igual forma efectiva, estaba consagrada en el texto de la Constitución de 1961, como un bloque normativo⁵, especialmente conformado por el artículo 47, que era muestra de un adelanto en la materia frente a muchos otros países que no contaban con una norma como ésta en sus Constituciones.

Adicionalmente, la posibilidad de exigir esa responsabilidad patrimonial encontraba sustento jurídico en el principio constitucional de igualdad ante las cargas públicas, consagrado en el artículo 56 de la derogada Constitución de 1961, que permitía concluir en que el Estado venezolano era (igual que ahora) un Estado responsable frente a sus ciudadanos, tanto por sus actuaciones ilegales capaces de ocasionar daños a los particulares, como por sus actuaciones legítimas que originaran un sacrificio particular en el patrimonio de los ciudadanos que no estaban obligados a soportar individualmente.⁶

terial esto es como ejercicio de la función administrativa como una de las funciones del Estado y la realización de la actividad administrativa del Estado". Para más información sobre estos criterios ver: Sánchez Noguera, Abdón, *La Responsabilidad Judicial*, Ediciones Paredes, Caracas: 2001, pp. 108 y ss.

⁴ Al respecto es propicia la consulta a Herrera Orellana, Luis Alfonso. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado Venezolano por la Violación de los Derechos Humanos (Un análisis del artículo 30 de la Constitución de 1999)*" en: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Universidad Central de Venezuela, N° 130, Caracas: 2007, pp. 169-211.

⁵ Cuando refiere a este bloque normativo señala Ortiz-Álvarez que "*paradójicamente en nuestro país existe todo un bloque normativo- bien completo y de rango constitucional- regulador de la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios, el cual en todo caso ha sido en buena medida ignorado por la doctrina y la jurisprudencia al pretender aplicar en la materia las normas del Código Civil relativas a la responsabilidad de las personas privadas*". Para mayor información ver: Ortiz-Álvarez, Luis. *La Responsabilidad Extracontractual del Estado en Venezuela* en: *Jornadas Colombo Venezolanas de Derecho Público*. Universidad Externado de Colombia. Pontificia Universidad Javeriana. Universidad Central de Venezuela. Universidad Católica Andrés Bello. Universidad Católica del Táchira. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior- ICFES, Bogotá: 1996, pp. 806-864.

⁶ Para profundizar es acertado consultar a Canova González, Antonio. *Comentarios al Proyecto de Reforma de la Constitución con especial referencia a la responsabilidad del estado-juez*. En: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello*, N° 51, Caracas: 1997, pp. 12-56.

El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, con alcance y rango constitucional (durante la vigencia de la Constitución de 1961, como ahora), es una muestra de que en Venezuela hemos contado, y contamos, con una verdadera Constitución que consagra derechos ciudadanos y límites al Poder Público que de ser traspasados generan la obligación de indemnizar⁷. Es una demostración más de que el Derecho Administrativo, desde el Texto Constitucional, que es fuente material del mismo, está en todo momento equilibrando la situación de poder del Estado (prerrogativas en más), con el respeto y garantía de los derechos ciudadanos (prerrogativas en menos).

Parte de la obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos ciudadanos es la *reparación integral a la víctima* de los daños causados por su actuación en el ejercicio de sus funciones, tanto más desde que ese derecho a la reparación, como parte del derecho de las víctimas, es reconocido hoy día como un derecho humano fundamental⁸.

Luego de estas breves palabras introductorias, que buscan situar al lector en el estado actual del desarrollo normativo en la materia, pasamos al centro de estos comentarios que es la sentencia de la Sala Político Administrativa N° 494, de fecha 20 de mayo de 2004, Caso: “*Carlos Espinoza Chirino*”.

I. ARGUMENTOS DE LA SALA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN EL FALLO 494/2004 PARA DECLARAR SIN LUGAR LA DEMANDA DE DAÑOS Y PERJUICIOS INTERPUESTA

La mencionada sentencia de fecha 20 de mayo de 2004 resolvió un caso en el que el demandante reclamó contra de la República daños y perjuicios, incluyendo el daño moral, por haber sido objeto de una medida judicial de privación de libertad que se extendió por más de dos años y medio, para luego ser decretado el sobreseimiento de la causa, obteniendo nuevamente su libertad.

En el fallo objeto de comentarios, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia declaró Sin Lugar la pretensión, argumentando sobre cada solicitud del demandante lo siguiente:

a) Sobre la solicitud de indemnización derivada del artículo 286 del Código Orgánico Procesal Penal.

Sobre el pedimento del demandante en atención a la aplicación de la norma contenida en el artículo 286 del Código Orgánico Procesal Penal, la Sala Político-Administrativa señaló que:

⁷ Recordemos el contenido del artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que en 1789 (luego de la Revolución Francesa) señaló: “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución.” Para profundizar en esto ver: García De Enterría, Eduardo, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, CIVITAS, Madrid: 1994, 264 p.

⁸ Ver artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que expresa: “Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.”

- Para que sea procedente la solicitud de indemnización conforme con los lineamientos del Código Orgánico Procesal Penal, resulta indispensable que medie una sentencia dictada en el marco de un recurso de revisión, que declare la absolución del condenado;
- Para exigir la indemnización conforme al aludido Código, es necesario que mediante decisión judicial se determine que el reclamante fue privado de su libertad por un hecho que no existe, no reviste carácter penal o no se comprobó su participación en el mismo;
- Dado el contenido de la sentencia que declara el sobreseimiento de la causa, la misma no se encuentra incluida entre aquellas que pueden ser objeto de revisión.
- Para los supuestos en que no sea procedente la interposición del recurso de revisión a que se refiere el Código Orgánico Procesal Penal, la correspondiente solicitud de indemnización se regirá bajo los mismos principios reguladores del derecho común, esto es a través del denominado hecho ilícito.

b) Sobre la solicitud de indemnización derivada de los artículos 30, y numerales 2 y 8 del artículo 49 de la Constitución de 1999 y los artículos 1.185, 1.191 y 1.196 del Código Civil.

Sobre el pedimento del demandante en atención a la aplicación de la norma contenida en el artículo 30 y numerales 2 y 8 del artículo 49 de la Constitución de 1999 y los artículos 1.185, 1.191 y 1.196 del Código Civil, la Sala Político-Administrativa señaló que:

- Para el momento en que se presentaron las circunstancias de hecho que causan la demanda aquí tratada, la Constitución vigente era la del año 1961, por lo que no era dable, bajo este contexto, establecer como argumento el contenido de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.
- Del contenido del artículo 47 de la Constitución de 1961, se desprendía un principio general de responsabilidad del Estado (...) que no tenía el alcance que sobre la materia hoy día mantiene nuestro ordenamiento jurídico, especialmente en los que concierne a la responsabilidad del Estado por la actividad jurisdiccional.
- A la luz de la Constitución de 1961 y del cuerpo normativo vigente para la época, este tipo de responsabilidad era analizada con base a los principios propios del hecho ilícito contemplado en el artículo 1.185 del Código Civil.
- No resulta manifiesta la materialidad de equivocación alguna, por lo que no consta la comisión de ilícito al dictarse la decisión en que el accionante sustenta su reclamo.
- El sobreseimiento debe entenderse como el acto de cesar en el procedimiento o curso de la causa, en donde no se emite un pronunciamiento acerca del fondo del asunto tratado y que procede por los supuestos expresamente establecidos en la ley; así tal decisión no implica bajo el contexto analizado, que se haya reconocido o al menos aceptado la existencia de un error judicial, generador de responsabilidad en cabeza del Estado.
- En el presente caso no se desprende la concurrencia de un error judicial que engendre la obligación del Estado de indemnizar a la parte actora en la forma solicitada.

c) Sobre la solicitud de daño moral.

Sobre el pedimento del demandante en atención al daño moral, la Sala Político-Administrativa señaló que:

- La orden de publicar la requisitoria antes referida estuvo enmarcada en la normativa entonces vigente, de manera que-- no se configura acto ilícito alguno, de allí que la solicitud de indemnización por daño moral solicitada, en los términos expuestos, resulta improcedente.

II. RAZONES PARA RECHAZAR LOS ARGUMENTOS DE LA SALA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN EL FALLO COMENTADO

A continuación, algunos comentarios críticos sobre la argumentación desarrollada por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia para declarar sin lugar la demanda de responsabilidad patrimonial ejercida por la privación de libertad de la que fue objeto un ciudadano al que, luego, no le fue demostrada culpabilidad alguna y se le sobreseyó la causa.

Esta argumentación se presenta en el mismo orden de los argumentos antes referidos:

a) Sobre la solicitud de indemnización derivada del artículo 286 del Código Orgánico Procesal Penal.

El artículo 286 del Código Orgánico Procesal Penal es una norma de avanzada que establece, directamente y de forma especial, la responsabilidad patrimonial del Estado en los siguientes términos: *“Corresponderá también esta indemnización cuando se declare que el hecho no existe, no reviste carácter penal o no se compruebe la participación del imputado, y éste haya sufrido privación de libertad durante el proceso”*.

En primer lugar es preciso destacar que la norma en comentarios se encuentra ubicada en el Capítulo II del Título IX, denominado: *“De los efectos económicos del proceso”*, Capítulo II, denominado: *“De la indemnización, reparación y restitución”*, y no de un Capítulo o Sección denominada *“De la Revisión de la Sentencia”*, como parece entenderlo la Sala Político-Administrativa, al pretender circunscribir las posibilidades de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado a casos de sentencias de revisión que hayan declarado la absolución del imputado, cuando, en realidad, el supuesto es mucho más amplio.

El artículo 286 mencionado es una norma independiente dentro del capítulo relativo a las indemnizaciones, que solo se conecta con el artículo 284 (atinente a la revisión) para ordenar que en casos distintos a éste (en donde no exista recurso de revisión), pero en los que se declare que el hecho no existe, que el hecho no reviste carácter penal o que no se haya comprobado la participación del imputado (veredictos distintos a la absolución del imputado), y éste haya sufrido privación de libertad durante el proceso, corresponderá también esta indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial del Estado, incluso sin falta, pues la norma no califica si esa privación de libertad fue legítima o no.

Es decir, no solo aquellas personas absueltas en una sentencia de revisión tienen derecho a reclamar, por la vía del artículo 286 del Código Orgánico Procesal Penal, la responsabilidad patrimonial del Estado por el sacrificio particular que hayan tenido que soportar, en este caso, por la privación de su libertad por más de dos años y medio.

Sería más que discriminatorio, ilógico, pensar que aquellas personas privadas de su libertad, pero cuyas sentencias eran revisables de acuerdo con los extremos de ley tienen derecho a la indemnización directa que establece la norma penal en comentario, y aquellas otras personas, igualmente privadas de su libertad, cuyas sentencias no son revisables, técnicamente, pero que han declarado que el hecho no existe, que el hecho no reviste carácter penal o que no se comprobó la participación del imputado, es decir, que no se comprobó su culpabilidad, entonces, no tienen ese derecho.

Tan son distintos e independientes los supuestos contemplados en estas normas que el artículo inmediato siguiente, 287, señala que: *“El Estado, en los supuestos de los artículos 284 y 286, está obligado al pago, sin perjuicio de su derecho a repetir en el caso en que el juez hubiere incurrido en delito.”*

De manera que es claro que la intención del legislador ha sido contemplar la posibilidad de que quienes hayan obtenido un fallo definitivo, producto de una revisión o no, en el cual se declare la absolución del imputado, o se declare que el hecho no existe, que el hecho no reviste carácter penal o que no se haya comprobado la participación del imputado, y éste haya sufrido privación de libertad durante el proceso, proceda la reclamación directa de la indemnización en contra del Estado que es responsable patrimonialmente (sujeto pasivo), tanto por el mal funcionamiento del servicio, en este caso de la administración de justicia, como por el funcionamiento normal del servicio que haya supuesto un sacrificio particular para un ciudadano de conformidad con el principio de igualdad ante las cargas públicas.

De manera, que el artículo 286 del Código Orgánico Procesal Penal es una norma especial, vanguardista, que reconoce en forma admirable que el Estado venezolano es un Estado responsable en forma directa por el ejercicio de la función judicial, especialmente en un área tan sensible como es el Derecho Penal, en donde está en juego el derecho humano fundamental a la libertad personal.

En ese sentido, resulta obvia la interpretación equívoca de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en el fallo comentado, pues el supuesto en el que se encuentra el demandante es justamente el descrito en el artículo 286 de la Ley Adjetiva Penal, al no haber sido demostrada su culpabilidad en el proceso penal que se le siguió y haber, no obstante, soportado la privación de su derecho a la libertad por más de dos años y medio, con lo cual tiene derecho a una indemnización directa, según esta norma, por el solo sacrificio particular que tuvo que soportar, independientemente de que haya mediado falta en el servicio o no, es decir, independientemente de que haya habido error judicial, o la actuación y la medida de privación de libertad hayan sido legítimas.

La argumentación que emplea la Sala para desechar la aplicación del artículo 286 al caso de marras es, además de violatoria al principio de progresividad previsto en el artículo 19 de la Constitución de 1999, contraria totalmente a la propia letra de la norma, es ilegal, y deja ver una intención férrea del tribunal de negarle al demandante su derecho a ser resarcido integralmente por los daños que el Estado, en función judicial, le ocasionó al privarle de su libertad para luego no ser demostrada su culpabilidad, con lo cual la Sala se aparta de su deber primario de proveer justicia a los ciudadanos conforme con los preceptos del artículo 257 del mismo Texto Constitucional.

Pareciera por ello, más bien, pertinente analizar si el fallo de la Sala Político Administrativa, ahora sí por error judicial (error en la interpretación y aplicación del Derecho) compromete la responsabilidad patrimonial del Estado por el ejercicio de la función judicial, al interpretar, ilegal e inconstitucionalmente, de forma sesgada, limitada y discriminatoria, el contenido y supuestos de aplicación del artículo 286 del Código Orgánico Procesal Penal y, en virtud de ello, haberle negado al demandante la posibilidad de obtener una indemnización justa de conformidad con la ley, luego de haber soportado la privación de su libertad sin que quedara, luego, demostrada su culpabilidad.

Al menos hay que decir que el fallo de la Sala Político Administrativa, en lo que respecta a este punto, viola el ya mencionado precepto contemplado en el artículo 19 de la Constitución de 1999, así como el contemplado en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establecen la obligación del Estado de garantizar a toda persona el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos, siendo que el derecho a la integridad patrimonial de la víctima es parte del derecho de las víctimas a obtener la reparación del daño que se le causó.

La Sala Político-Administrativa, al negar esta indemnización especial, apartándose de la ley y de la Constitución, sin duda, compromete la responsabilidad patrimonial del Estado, por el ejercicio de la función judicial, pero ahora por funcionamiento anormal, por error judicial, que repercute sobre un derecho humano, el derecho de las víctimas a ser resarcidas por los daños soportados por la actuación del Estado, siendo exigible en contra de esta sentencia lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución de 1999.

b) Sobre la solicitud de indemnización derivada de los artículos 30, y numerales 2 y 8 del artículo 49 de la Constitución de 1999 y los artículos 1.185, 1.191 y 1.196 del Código Civil.

Injustificadamente, la Sala decidió entrar en una disquisición sobre cuál era el Texto Constitucional aplicable para el momento en que ocurrieron los hechos para, en función de ello, fijar o establecer un determinado alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado. Esa determinación, empero, no tiene ninguna relevancia, es inocua (además de que se analiza el punto de modo sesgado), pues tanto con la Constitución de 1961, como con la actualmente vigente, según antes se señaló, el Estado venezolano ha sido igualmente responsable frente a los ciudadanos por el ejercicio de sus funciones.

En la Constitución de 1961, quizá no tan específicamente como en la actual, pero, en definitiva, con iguales efectos, estaba consagrada la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de la función judicial, como de todas las demás funciones estatales, por el funcionamiento normal o anormal del Estado en el ejercicio sus funciones, como una responsabilidad autónoma e independiente regida exclusivamente por el Derecho Público⁹.

Del artículo 47 de la Constitución de 1961¹⁰, por interpretación en contrario, se derivaba que tanto los venezolanos como los extranjeros, podían pretender que la República, los Estados o los Municipios la indemnización por los daños, perjuicios o expropiaciones, siempre que los mismos fueran causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública. Es decir, por cualquiera de las funciones públicas (legislativa, ejecutiva, judicial).

Como lo afirma Sánchez Noguera, ello fue reconocido por la Procuraduría General de la República en el año 1986¹¹, al señalar, refiriéndose al artículo 47 de la Constitución de 1961, que *“la norma no establece distinción alguna en cuanto al tipo de función pública que se ejerza. En consecuencia, la responsabilidad puede derivar del ejercicio de la función pública en cualquiera de las ramas del Poder Público”*. Queda demostrado, entonces, que durante la vigencia de la Constitución de 1961 existía la responsabilidad patrimonial del Estado por el ejercicio de la función judicial. No en vano la norma contenida en el artículo 47 fue calificada como una norma de avanzada en relación con otras Constituciones del mundo.

⁹ Ortiz-Álvarez, Luis. “La Responsabilidad Extracontractual del Estado en Venezuela” en: *Jornadas Colombo Venezolanas de Derecho Público*, Universidad Externado de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Central de Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Católica del Táchira, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior-ICFES, Bogotá: 1996, pp. 806-864.

¹⁰ Expresamente señalaba la norma de la derogada Constitución de 1961 lo siguiente: *“Artículo 47. En ningún caso podrán pretender, tanto los venezolanos como los extranjeros, que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública”*.

¹¹ La fuente consultada por el autor es: Procuraduría General de la República (1986). *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, Caracas, Venezuela: Fundación de la Procuraduría General de la República.

Esta norma tampoco distinguía qué actuación del Estado, en ejercicio de cualquiera de sus funciones, era susceptible de comprometer su responsabilidad patrimonial. Sólo señalaba que debía ser por la actuación de autoridades legítimas en el ejercicio de sus funciones públicas, con lo cual quedaban incluidas tanto las actuaciones ilegítimas o ilegales que ocasionaran daños a los particulares, como aquellas que, siendo legítimas, ocasionaban el sacrificio particular de un ciudadano que, en virtud de ello, tenía derecho a una reparación. En el primer caso estamos en presencia de lo que se ha denominado responsabilidad patrimonial del Estado *con falta* o por el funcionamiento anormal del servicio; en el segundo caso, de la denominada responsabilidad patrimonial del Estado *sin falta* o por sacrificio particular.

Esa era la tendencia para entonces, poner el acento en la defensa de la integridad patrimonial de la víctima, en el daño causado a ésta, más que en el autor de la lesión, porque era lo coherente conforme con el artículo 47 de la derogada Constitución cuya amplitud permitía esa interpretación, así como el principio de igualdad ante las cargas públicas, (artículo 56 de la Constitución de 1961), de acuerdo con el cual los ciudadanos tienen derecho a no soportar individualmente las cargas que corresponde soportar a todos por igual, lo que da lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado por el sacrificio particular de un ciudadano, o responsabilidad sin falta¹².

Otras razones que abonan para sostener que en Venezuela, antes de la Constitución de 1999, contábamos con un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado independiente del Derecho común son, siguiendo a Ortiz-Álvarez, la originalidad del fenómeno administrativo el cual exige soluciones propias y diferentes a las del Derecho privado, la perspectiva de la víctima y la idea de la lesión como criterio general¹³.

Desconoce el fallo comentado la tendencia descrita, e incluso, la existencia de este tipo de responsabilidad “sin falta” del Estado, y limita su estudio a lo establecido en el Código Civil, en relación con el hecho ilícito, retrocediendo drásticamente en el desarrollo del tema de forma inexcusable.

En ese sentido, descarta la responsabilidad patrimonial del Estado señalando que el juez que decretó la medida de privación de libertad lo hizo legítimamente, sin haber incurrido en error judicial alguno. Ciertamente, pudo ser así, pero aún en ese caso, al haberse sobreesido

¹² Así lo expresa ORTIZ-ÁLVAREZ refiriéndose a ese bloque normativo constitucional: “Todo este bloque normativo, interpretado tópicamente en forma integrativa y evolutiva, tomando en cuenta los actuales principios generales del Derecho en materia de responsabilidad y las realidades sociales, impone conminatoriamente la defensa de un sistema de responsabilidad administrativa objetivo que gire en torno a la integridad patrimonial de la víctima, cubriendo todas las lesiones o daños (materiales o morales) producidos por todo tipo de actividades administrativas (lícitas o ilícitas, formales o materiales, negativas o positivas, etc...) que los particulares no deban jurídicamente soportar. El alcance de las normas venezolanas, contentivas de los preceptos directores del sistema de responsabilidad administrativa, es tremendo y se encuentra a la altura de las tendencias que muestra el Derecho Comparado”. Para más información ver: Ortiz-Álvarez, Luis, *El Daño Cierto en la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, Cuadernos de la Cátedra Fundamental Allan Brewer-Carías de Derecho Público, Universidad Católica del Táchira, N° 3, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas: 1995, p.14.

¹³ Ortiz-Álvarez, Luis. “La Responsabilidad Extracontractual del Estado en Venezuela” en: *Jornadas Colombo Venezolanas de Derecho Público*. Universidad Externado de Colombia. Pontificia Universidad Javeriana. Universidad Central de Venezuela. Universidad Católica Andrés Bello. Universidad Católica del Táchira. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior-ICFES, Bogotá: 1996, p. 812.

la causa, por la razón que fuera, el Estado debe resarcir patrimonialmente al particular lesionado, se podría decir de forma objetiva, que soportó una privación de libertad, sin que luego se demostrara que era culpable de lo que se le acusaba.

Aun cuando el demandante, erradamente, fundamenta su solicitud en los artículos 30 y numerales 2 y 8 del artículo 49, relativos a violaciones de derechos humanos y responsabilidad del Estado Juez por error judicial, el de autos era un caso típico de responsabilidad patrimonial del Estado por ejercicio de la función judicial sin falta o por sacrificio particular y, de acuerdo con la máxima "*Iuris novit curia*", la Sala Político-Administrativa debió conocerlo y aplicarlo para declarar y ordenar la reparación de los daños sufridos por el demandante, por su sacrificio particular según lo dispuesto en el derogado artículo 47 de la Constitución de 1961, o en el 140 de la Constitución vigente, da lo mismo, y no por la teoría del hecho ilícito, como resolvió justificar.

Y es que, más allá del convencimiento de que bajo la vigencia de la Constitución de 1961 eso era procedente, es sorprendente que, teniendo en cuenta el mandato contenido en el artículo 19 de la Constitución de 1999, que refiere a una justicia progresista en materia de derechos humanos, considerando que, adicionalmente, ha sido consagrado expresamente en la Constitución de 1999 todo aquello que tanto se propugnó en la doctrina venezolana sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, antes de su vigencia, y contemplado el principio de igualdad frente a las cargas públicas en los artículos 133 y 316 constitucionales, no obstante la Sala Político-Administrativa desperdicie la oportunidad de hacer valer esos criterios y de ordenar la reparación de los daños que una persona que sufrió por causa de la actuación del Estado y prefiera, en cambio, mantener el atavismo de que bajo el régimen constitucional de 1961 la responsabilidad del Estado Juez debía resolverse según las reglas del Derecho Civil en materia de hecho ilícito.

En vista de lo anterior, cabe la consideración de que la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia incurrió en un error judicial inexcusable al resolver el caso como lo resolvió, comprometiendo, sin duda, incluso de acuerdo con el artículo 30 constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado con falta (por error judicial), al violar el derecho humano a la reparación de la víctima. Una revisión de esa sentencia por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia podría resolver la inquietud.

c) Sobre la solicitud de daño moral.

Sobran los comentarios. De haberse aplicado el Derecho correctamente, la Sala Político-Administrativa habría tenido que concluir, en su sentencia 494/2004, en la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por el sacrificio particular del que fue objeto el demandante, bien de conformidad con el contenido del artículo 268 del Código Orgánico Procesal Penal que, en opinión de quien comenta, era la norma aplicable para resolver el caso concreto, por su carácter especial y por regular el supuesto de hecho en el que se encontraba el actor, bien de conformidad con el artículo 47 de la Constitución derogada, o bien de acuerdo con el artículo 140 de la Constitución vigente, y en ese sentido, procedía, sin duda, el resarcimiento integral del demandante, incluido el daño moral sufrido por la privación de la libertad por el lapso de poco más de dos años y medio, como tantas veces ha sido señalado.

El daño moral procedía por la sola privación de libertad y las consecuencias para la vida de una persona que esa privación general desde el punto de vista familiar, económico, profesional y, en general, para su normal desenvolvimiento en la sociedad supone, pero además el demandante lo solicita por razón de la requisitoria que fue publicada en virtud de no haber podido ser notificado personalmente.

Sobre ese particular, la Sala Político Administrativa, con el mismo argumento anterior, niega la posibilidad de la reparación al estimar que el Estado actuó legítimamente, sin que se pudiera endilgar al juez que ordenó la requisitoria ningún error judicial en esa actuación, olvidando de nuevo todo el desarrollo sobre la responsabilidad del Estado por sus actuaciones legítimas que ocasionen daños a los particulares, lo que se conoce como responsabilidad patrimonial del Estado sin falta o por sacrificio particular y cuyo fundamento está vigente en Venezuela desde la Constitución de 1961 y no es otro que la igualdad ante las cargas públicas, es decir, que ningún ciudadano está obligado a soportar daños en su patrimonio o en sus derechos por causa de la actuación del Estado.

Sobre el daño moral, como parte de la reparación integral a la que tienen derecho las víctimas por la actuación del Estado, es propio aprovechar la oportunidad para señalar que negarlo en un caso como éste, resulta también violatorio del Texto Constitucional, del derogado y del vigente, así como de los tratados internacionales suscritos por Venezuela.¹⁴

El artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre derechos humanos en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969, de la que es parte Venezuela y que establece: “*Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones*

¹⁴ Otro caso que es relevante en materia de daño moral y no por afortunado sino por desatinado es el dictado por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 1 de abril de 2008, caso *Ángel Nava* en el cual la Sala al resolver sobre la privación de libertad que sufrió el demandante durante la vigencia de la anulada Ley de Vagos y Maleantes. Al respecto la Sala coherentemente concluye que ha habido responsabilidad del Estado en el caso y que procede la demanda, pero al momento de resolver sobre el daño moral que exige el demandante la Sala, incoherentemente, resolvió condenar a la República, únicamente, a realizar lo conducente para que la sociedad tenga conocimiento del caso, más no condena al pago de una cantidad en dinero que realmente sirva de reparación al demandante que sufrió daños en su patrimonio. La sentencia condena a la República en los siguientes términos: “CONDENA a la República Bolivariana de Venezuela, por órgano del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, al pago de una publicación a título de indemnización por daño moral, de un desagravio público en una página indeterminada que se divulgará por una sola vez, en los diarios “Últimas Noticias” y “Panorama”, cuyo texto igualmente se difundirá, por intermedio del referido Ministerio, en el horario estelar de los informativos de Radio Nacional de Venezuela (RNV), Televisora Venezolana Social (TEVES) y Venezolana de Televisión, C.A. (VTV), por tres (3) días consecutivos, para lo cual dispone de diez (10) días continuos para cumplir con esta orden. Asimismo, se otorga un lapso de treinta (30) días para dar cuenta a esta Sala Accidental del cumplimiento de este mandato... La destrucción de todo expediente administrativo cursante en los archivos del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia y cualesquiera de sus Dependencias, salvo el Libro de Reclusos que custodia el Archivo General de la Nación, declarado documento histórico, que se relacione con la medida correccional a la cual fue sometido el demandante, así como cualquier otro documento administrativo en el que se tenga registrada dicha actuación relacionada con la presente causa... La inserción de una nota marginal en el folio 199 del Libro de Registro de Reclusos en la Colonia de Trabajo de El Dorado, Departamento de Archivo, que guarda y custodia el Archivo General de la Nación, bajo el siguiente título: “Sentencia de la Sala Político Administrativa Accidental del Tribunal Supremo de Justicia mediante la cual acordó desagraviar públicamente al ciudadano venezolano Ángel Nava, nacido el 1° de diciembre de 1935 en la ciudad de Maracaibo, estado Zulia y portador de la cédula de identidad N° 2.242.984, por su detención y reclusión indebidas en las Colonias Móviles de ‘El Dorado’ en el período comprendido entre el 19 de julio de 1965 hasta el 2 de agosto de 1967, al haberse aplicado injustamente una presunta medida correccional, que contenía la Ley sobre Vagos y Maleantes”.

políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”(Resaltado añadido).

Al respecto vale citar lo que sobre esta norma ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al resolver un caso:

“164. El artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención.

165. La primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo, es la de “respetar los derechos y libertades” reconocidos en la Convención. El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado. Como ya lo ha dicho la Corte en otra ocasión,

... la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal (**La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 21).

166. **La segunda obligación de los Estados Partes es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción.** Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, **la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.**”(Resaltado añadido)¹⁵

Dentro de esa obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos, se encuentra contenido el condenar al Estado a la reparación del daño ocasionado y sufrido particularmente por la víctima¹⁶, incluso el daño moral, pues la reparación del daño debe ser integral, por lo que, en definitiva, la sentencia del máximo tribunal contencioso administrativo del país se aparta de estos criterios y ello compromete, de nuevo, la responsabilidad patrimonial del Estado por el ejercicio de la función judicial.

¹⁵ Corte IDH. Caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C N° 4. Tomado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.doc

¹⁶ Para mayor abundamiento en lo que respecta al carácter internacional que tiene la obligación de reparar a la víctima de un daño se recomienda ver lo que al respecto explica García Ramírez, Sergio. “Las Reparaciones en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos” En: *Los Derechos Humanos y la Agenda del Tercer Milenio. XXV Jornadas “JM Domínguez Escovar en homenaje a la memoria del R.P. Dr. Fernando Pérez-Llantada (S.J.)*. Barquisimeto: 2000, pp. 602-648.

III. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

El sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro país, ya se decía, bajo la vigencia de la Constitución de 1961, y con mayor razón se afirma ahora con la Constitución de 1999, es un sistema *objetivo*, suficientemente sustentado, autónomo e independiente del Derecho Civil. Es uno de los sistemas de responsabilidad patrimonial del Estado que podría servir de modelo para otros países desde el punto de vista de su consagración constitucional.

La Constitución de 1999 contempla un precepto general en el artículo 140, pero además ha contemplado independientemente, y como refuerzo, la procedencia de la responsabilidad patrimonial del Estado Juez por error judicial en el artículo 49.8, y en materia de derechos humanos insiste en la procedencia de esta responsabilidad con la consagración del artículo 30, que no tiene desperdicio.

Sin embargo, mientras nuestros tribunales de justicia y, en especial, el máximo tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela, como es la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, no comprendan que juzgar al Estado y condenar al Estado a la reparación de los daños y perjuicios, cuando sea procedente de acuerdo con lo alegado y probado en autos y al ejercicio de las iniciativas de los jueces como directores del proceso y conocedores del Derecho, además de ser su deber y obligación como jueces y magistrados independientes, fortalece el Estado de Derecho y los principios propios de una sociedad verdaderamente democrática, seguiremos viendo fallos como el que se ha comentado en este trabajo, y los abogados nos jactaremos de contar con un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado de vanguardia, de primer mundo, pero solo en la letra de la norma, que parece no lograr filtrar el pensamiento de los jueces venezolanos.

Todos, y no solamente los particulares que ven sus justas reclamaciones patrimoniales rechazadas por argumentos fútiles, como los del fallo en comentarios, somos los perjudicados pues a todos interesa, por igual, contar con un Estado responsable y con tribunales capaces de declarar y condenar el cumplimiento de esa responsabilidad.