

§5. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999 Y SU RECEPCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Rafael Badell Madrid

Profesor de la Universidad Católica Andrés Bello

I. INTRODUCCIÓN

La responsabilidad patrimonial del Estado es un principio fundamental del Estado de Derecho y reconocido expresamente por el Estado Venezolano en diversas disposiciones de la Constitución de 1999, entre las que se encuentra el artículo 6, referido a los “Principios Fundamentales”, el cual prevé que:

[...] el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, *responsable*, pluralista y de mandatos revocables [...]

y particularmente, el artículo 140, que señala que:

El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública.

Además de las anteriores disposiciones, el régimen constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado está reforzado en la Constitución de 1999 a través del reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad ante la Ley (art. 21), el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 26), el derecho a la propiedad (art. 115), el principio de la legalidad (art. 137) y la existencia de la jurisdicción contencioso administrativa (art. 259), entre otros.

Asimismo, la Exposición de Motivos de la Constitución se encargó de hacer más diáfano el régimen constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado, al establecer la universalidad de tal noción, al hacer referencia expresa a la obligación directa que tiene el 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.

El principio de responsabilidad patrimonial del Estado es parte esencial del Estado de Derecho, pues éste, conjuntamente con los principios de legalidad y de separación de los poderes, conforma la idea del sometimiento del Estado al imperio de la Ley.

La responsabilidad patrimonial del Estado supone la obligación de reparar un daño o un interés protegido, causado por una actuación -independientemente de que ella sea ocasionada por actuaciones conforme a derecho o por actuaciones que contravienen normas jurídicas- siempre que dicho hecho dañoso sea atribuible a una persona y exista un nexo causal entre la actuación y el daño.

En el ámbito del Derecho Civil, la responsabilidad puede ser *contractual*, la cual se produce cuando la obligación de reparar el perjuicio causado deriva del incumplimiento de obligaciones establecidas en un acuerdo celebrado en el marco de una relación jurídica; o *extracontractual*, que deviene de la obligación de reparar y resarcir el daño causado a otro, derivado de actuaciones lícitas o ilícitas que causen daño en la esfera jurídica de los particulares. Ella se fundamenta en la infracción al principio general de *no causar daños a otros*.

A su vez, se entiende que la responsabilidad extracontractual puede ser de dos tipos, a saber: (i) directa, esto es, aquella producida por hecho propio¹ e (ii) indirecta, esto es, aquella derivada de hechos de personas o cosas cuya dirección o custodia ejerce el sujeto responsable. En estos supuestos la Ley presume la culpa del director o custodio que se aprovecha de las personas o cosas sujetas a su dirección o guarda².

En nuestro caso, la responsabilidad que se genera cuando el Estado causa daños que le son imputables por su actuación, es similar a la responsabilidad extracontractual del Derecho Civil. Sin embargo, si bien los principios civilistas informaron inicialmente la noción de responsabilidad patrimonial, dicho tipo de responsabilidad del Estado ha evolucionado hasta tener un carácter autónomo y desligado de la noción de responsabilidad civil, el cual se basa en la objetividad: *la imputabilidad del daño a la Administración*.

En la actualidad, la mayoría de los ordenamientos jurídicos admiten una tesis autónoma respecto de la del Derecho Civil, para determinar la responsabilidad del Estado por los daños que ocasiona la actividad de sus agentes en los administrados. En este sentido Cassagne ha señalado que:

Si bien el Código Civil trata sobre la responsabilidad de las personas jurídicas, la materia de la responsabilidad del Estado, por su actuación en el ámbito del derecho público, pertenece al derecho administrativo³.

En Venezuela, ahora con apoyo más expreso de la Constitución de 1999, la doctrina ha propugnado una tesis *integral de la responsabilidad patrimonial*, es decir, que derivará de todas las actuaciones de los órganos estatales, y lo que es más importante, *objetiva*, esto es, independiente de toda noción de intencionalidad (*i.e.* culpa, dolo).

El problema que se plantea aquí, sin embargo, es que el Estado actúa tanto en el ámbito del Derecho Público, investido de sus prerrogativas -a través de actos y contratos- como en el ámbito del Derecho Privado, sin hacer uso de sus prerrogativas, pero también a través de hechos, actos y contratos.

De allí que los administrativistas entienden que la exclusión del Derecho Civil del tema de la responsabilidad del Estado no debe ser absoluta, pues queda para éste la

1 Es la responsabilidad por hecho ilícito consagrada en artículo 1.185 del Código Civil venezolano.

2 La responsabilidad indirecta, por hecho ajeno o guarda de cosas o animales se encuentra regulada en el Código Civil en los artículos 1.190 (responsabilidad del padre, madre o tutor por el hecho de los menores); 1.191 (responsabilidad de los dueños y directos por el hecho de sus sirvientes); 1.192 (responsabilidad por animales); 1.193 (responsabilidad por guarda de cosas).

3 CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Segunda Edición, t. I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1986, p. 270.

parcela de las situaciones reguladas por el Derecho Civil, es decir, “...cuando la Administración actúa en el campo del derecho privado (v.g. gestión de bienes del dominio privado del Estado)”⁴.

De otra parte, la carencia de una regulación específica para la determinación de la responsabilidad del Estado en el ámbito del Derecho Público ha contribuido a que no exista un claro deslinde entre las áreas que a cada una de estas ramas del Derecho -Civil y Administrativo- corresponde normar. Ciertamente, la ausencia de un marco regulatorio que contemple los principios de la responsabilidad patrimonial del Estado como sujeto de Derecho Público, ha llevado a la jurisprudencia a aplicar de manera directa, y no por vía analógica, las disposiciones del Derecho Civil para establecerla.

Sin embargo, el principio general es que la responsabilidad del Estado por los daños causados por las personas que emplee en el servicio público se rige por el Derecho Público y no por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones entre particulares, pues tal responsabilidad debe tener reglas especiales que atiendan a la noción de interés público que el Estado está llamado a satisfacer.

En ese sentido se pronuncia Nallar, cuando al hacer referencia al caso argentino, califica a las normas de Derecho Civil que se refieren a la Responsabilidad del Estado de “manifiestamente inconstitucionales” y “víctimas de una desubicación fundamental e inútil”: “fundamental” porque no responden a los cimientos del sistema federal argentino, e “inútil” porque en nada colaboran para configurar la responsabilidad del Estado, pues si está prevista en las Constituciones provinciales, allí habremos de dirigirnos, y de no ser así recurriremos a los principios de la Constitución Nacional”⁵. En opinión del mencionado autor, el recurrir a las normas de un ordenamiento jurídico ajeno (i.e. el ordenamiento civil) para determinar la responsabilidad del Estado produce inseguridad jurídica, dada la forma “precaria” y “ociosa” en que dichas normas regulan el tema de la responsabilidad, pues ellas además de referirse sólo a la responsabilidad subjetiva e indirecta y desconocer la teoría del órgano, no llegan a explicar cómo determinar la responsabilidad del Estado cuando actúa lícitamente⁶. Será necesario entonces, según el autor, buscar la solución al tema en los principios generales del Derecho, “en particular aquellos que nacen a partir del derecho natural, de la moral y del ordenamiento jurídico general del país de que se trate”⁷.

Por su parte el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Político-Administrativa, con vacilaciones, ha establecido la importancia de acoger un régimen de Derecho Público para regular la responsabilidad del Estado. Al respecto, ha afirmado que:

[...] desde hace algún tiempo se ha venido insistiendo en que no es propio acudir a las fuentes de las obligaciones que rigen en materia civil, para declarar la responsabilidad de la Administración por su actividad, especialmente por lo respecta a su actividad extra-contractual. Tal postura tiene su fundamento en que la responsabilidad civil atiende a un sistema jurídico de relaciones intersubjetivas entre particulares, cuyas reglas no pueden ser aplicadas exactamente a los sujetos de derecho público que, además de gozar de potestades públicas, gozan de determinados privilegios por ser los tutores del interés general. Así, se ha sostenido que el ejercicio de las potestades públicas conlleva a la realización de actos y negocios jurídicos y a la producción de hechos que transgreden los derechos de los

4 CASSAGNE, Juan Carlos, *ob. cit.*, p. 270.

5 NALLAR, Daniel M., “Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público bajo un Sistema Federal de Gobierno” en *Revista de Derecho Administrativo* N° 33/35, Ediciones Desalma, Buenos Aires, 2000, p. 262.

6 *Ibidem*, p. 264.

7 *Ibidem*, p. 267.

administrados y, por lo tanto, hagan a la Administración responsable bajo unas reglas específicas, es decir, autónomas respecto de las reglas ordinarias que rigen a los particulares⁸.

Lo cierto es que la tesis de la responsabilidad del Estado ha sido progresivamente acogida en los diversos textos constitucionales de nuestra historia. Inicialmente, se reconoció la responsabilidad limitada y subjetiva del Estado frente a los daños causados por autoridades legítimamente reconocidas como de la Administración, con posterioridad, se dio paso al reconocimiento absoluto y objetivo de la responsabilidad del Estado moderno gracias a un vasto desarrollo constitucional, jurisprudencial y doctrinario, que llevó a erigir los ya mencionados artículos 6 y 140 de la Constitución de 1999 como el pilar fundamental de ese sistema de responsabilidad absoluta y objetiva del Estado.

En este orden de ideas, es necesario efectuar un análisis del régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado a la luz de la Constitución de 1999, haciendo especial referencia a los antecedentes constitucionales que marcaron el desarrollo de ese régimen.

II. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999 Y SU EVOLUCIÓN

En el ordenamiento jurídico venezolano la ruptura del principio de irresponsabilidad del Estado encuentra su antecedente más remoto en las Leyes de Indias de la época de la Colonia, que consagraban la figura de la Intendencia como órgano que ejercía una jurisdicción especial sobre las controversias surgidas en materia de hacienda y economía de guerra, y a quien correspondía conocer de los perjuicios causados a los particulares por los funcionarios de la Colonia.

La responsabilidad del Estado en nuestro país surgió como producto de las reclamaciones extranjeras. La responsabilidad patrimonial del Estado fue, en un principio, reconocida por intermedio de reclamaciones diplomáticas. Fue precisamente de ese modo, que en 1854 se promulgó la primera Ley que propugnó la posibilidad de reclamar al Gobierno los daños y perjuicios causados, única y exclusivamente, por autoridades legítimas de la República.

De otra parte, en el Derecho Venezolano uno de los principales problemas que enfrentó la construcción del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, separado del régimen de responsabilidad civil, fue la reticencia de la jurisprudencia -durante casi todo el tiempo de vigencia de la Constitución de 1961- de darle virtualidad a las normas constitucionales que permitían encauzar la responsabilidad del Estado bajo reglas de Derecho Público, reticencia que, a pesar del encomiable avance que en esta materia se ha producido en las últimas décadas, se ha puesto de manifiesto en recientes decisiones de la propia Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

1. La responsabilidad del Estado como Principio Fundamental

La Constitución de 1999 consagra a título de principio fundamental del Estado -en su artículo 6-, que el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, *responsable*, pluralista y de mandatos revocables.

⁸ Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 9 de octubre de 2001. Caso *Hugo Eunices BETANCOURT ZERPA vs. la República*.

Lo dispuesto por el mencionado artículo constitucional constituye la piedra angular de la responsabilidad del Estado, pues proclama, como cláusula general, que junto a los principios de la democracia, alternatividad de los poderes, pluralismo, descentralización y otros, el Estado es y será siempre responsable.

Fue precisamente en la Constitución de 1830, cuando Venezuela se separó de la Gran Colombia⁹, que por vez primera se incluyó la declaración genérica según la cual el gobierno de Venezuela “*es y será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo*” (énfasis añadido). El carácter *responsable* del gobierno venezolano, reconocido como un principio fundamental del Estado de derecho, fue repetido en las constituciones sucesivas e incluido en todas las que se dictaron en el curso del siglo XX.

En el mismo sentido, la Constitución de 1961, en su artículo 3 establecía que el “*gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo*” (énfasis añadido). De manera que es a consecuencia de la continua consagración de la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado en todas las Constituciones dictadas en el curso del siglo XX, y el reconocimiento de la misma como un principio fundamental inseparable del Estado de derecho, que se plasmó la responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución de 1999 como un principio fundamental.

En ese orden de ideas, y reiterando el carácter de Principio Fundamental que informa la responsabilidad del Estado, debemos destacar la importancia que se confirma con el contenido de la Exposición de Motivos de la propia Constitución, en la cual se dispuso:

Finalmente, 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* (énfasis añadido)¹⁰.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1999, definitivamente se logró incluir en un mismo texto constitucional la declaratoria de responsabilidad del Estado por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, la responsabilidad derivada de la actividad administrativa, judicial y legislativa, así como de cualquiera de los demás órganos del Estado. En definitiva, la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 fue la encargada de esclarecer el carácter amplio y objetivo de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Por otra parte, la Constitución de 1999, tal como se señaló anteriormente, estableció en su artículo 140 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.

En este sentido, es preciso destacar que la inclusión de esa norma en el texto constitucional vigente operó de la siguiente manera:

9 BADELL MADRID, Rafael, Estudio sobre las Constituciones en el Siglo XX. Artículo publicado en *Venezuela Siglo XX. Visiones y Testimonios*, Fundación Polar, Caracas, 2001.

10 Debe tenerse en cuenta que el nuevo texto constitucional venezolano abandona la clásica tripartición del poder público para definir un Estado en el que el Poder se divide en cinco ramas. Además de las tradicionales ejecutiva, legislativa y judicial, se agregan una rama electoral y otra denominada ciudadana, que agrupa los órganos constitucionales de control (Contraloría General de la República, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo).

[...] dicha norma no estuvo incluida en el proyecto relativo a las ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República presentado por el Presidente Chávez a la Asamblea Constituyente. De acuerdo con el Diario de Debates de dicha Asamblea, la falta de adopción del sistema de responsabilidad que la realidad jurídica reclamaba, habría sido advertida por el ex constituyente Allan Brewer-Carías en la comunicación que enviara al Presidente de la Comisión Constitucional en la sesión de 30-9-99, siendo incluida posteriormente en el Anteproyecto que para las discusiones prepararía la Comisión Constitucional, presentado el 12 de octubre de 1999. (...) Así, quedó incorporada en nuestro nuevo texto constitucional la norma en referencia, que luego de ser sometida a la Asamblea resultaría aprobada con la redacción que hoy le conocemos y a través de la cual, conjuntamente con la disposición contenida en el artículo 259 (antes 206) que atribuye el conocimiento de la materia a la jurisdicción contencioso administrativa, se consagró de manera expresa la base constitucional para un sistema indemnizatorio autónomo de responsabilidad del Estado [...]¹¹.

A todo evento, es claro que esa regulación no dejó dudas del amplísimo abanico de posibilidades que el marco constitucional vigente ofrece a los administrados para exigir la responsabilidad de la Administración. En tal sentido, los particulares podrán exigir la responsabilidad del Estado, bien por falta o por sacrificio particular derivado de un daño causado por los servicios públicos o por cualquier actividad pública, sea administrativa, judicial, legislativa, de control o electoral, de los entes públicos o privados, en ejercicio de tales funciones. Y es que no fue sino hasta la vigente Constitución de 1999, que nuestro ordenamiento jurídico se hizo de normas constitucionales redactadas en sentido positivo y con la objetividad y amplitud que se ha señalado, pues con anterioridad, entiéndase desde la Constitución de 1901 (artículo 14), pasando por las Constituciones de 1904 (artículo 15); 1909 (artículo 21); 1914 (artículo 17); 1922 (artículo 17); 1925 (artículo 39); 1928 (artículo 39); 1929 (artículo 39); 1931 (artículo 39); 1936 (artículo 39); 1945 (artículo 40); 1947 (artículo 24); 1953 (artículo 31) y, finalmente, la de 1961 (artículo 47) -antecedente inmediato de la Constitución de 1999-, la norma que propugnó la tesis de la responsabilidad del Estado se encontraba redactada en sentido negativo.

Así, la Constitución de 1901 -antecedente del artículo 47 de la Constitución de 1961- consagró, ya no como norma atributiva de competencia del Máximo Tribunal¹², el primer precepto rector de la responsabilidad patrimonial del Estado. En efecto, el párrafo único del artículo 14 de la Constitución de 1901 establecía:

En ningún caso podrán pretender, tanto los nacionales como los extranjeros, que la Nación ni los Estados les indemnicen daños, perjuicios o expropiaciones que no se hayan ejecutado por autoridades legítimas, obrando en su carácter público.

Esa Constitución de 1901 fue la primera en consagrar la responsabilidad individual del funcionario por extralimitación de funciones en el ejercicio del Poder Público. Tal responsabilidad fue consagrada de manera idéntica por todas las Constituciones dictadas con posterioridad, a excepción de la Constitución de 1953.

Ahora bien, aun cuando la Constitución de 1961 -con vigencia de casi 40 años- ciertamente consagró normas fundamentales del Estado de Derecho que permitieron el desarrollo legislativo, doctrinario y jurisprudencial del tema de la responsabilidad del Estado,

11 BALASSO TEJERA, Caterina, "La Responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito procesal administrativo", artículo publicado en el libro *El Contencioso Administrativo Hoy*, Jornadas 10º Aniversario, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2004, p. 177

12 Como si lo hacía la Constitución de 1811 al consagrar una norma atributiva de competencias jurisdiccionales al Poder Judicial de la Confederación para conocer de "*las diferencias en que el Estado Federal tenga o sea parte*" (art. 115)

ella continuó refiriéndose a la responsabilidad del Estado en un *sentido negativo*. En efecto, el artículo 47 de la Constitución de 1961 establecía en forma expresa la responsabilidad patrimonial del Estado en términos muy particulares, al reconocer que ella no podía en ningún caso ser pretendida si los daños no hubiesen sido causados por autoridades legítimas de la República o las demás entidades locales, en los siguientes términos:

En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni 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.

Esa particular redacción de la Constitución de 1961 era bastante similar a la acogida en la Constitución 1901 y encuentra su explicación en las sucesivas guerras y confrontaciones políticas de la época, lo cual imponía regular que la responsabilidad sólo se admitiría ante los actos de autoridades legítimas. Sin embargo con fundamento en ese precepto comenzó a erigirse un sistema de responsabilidad del Estado por actividad ilícita. En este sentido señaló el Maestro Lares Martínez que:

Guiado por el propósito de evitar la responsabilidad de las entidades públicas por los daños causados por los rebeldes en nuestras contiendas civiles, muy frecuentes en aquella época, el constituyente reconoció expresamente la responsabilidad civil de la Administración venezolana, en momentos en que era generalmente negada en países extranjeros¹³.

Esa norma se consideró la base constitucional de un sistema autónomo de responsabilidad administrativa extracontractual. Así lo entendió el Tribunal Supremo de Justicia al indicar que:

[...] la responsabilidad del Estado provenía de la interpretación en contrario de la norma invocada (artículo 47) como consecuencia de la excepción de la República, los Estados y los Municipios de responder por daños causados por personas ajenos a éstos” (paréntesis nuestro)¹⁴.

Ampliando aún más el reconocimiento de la responsabilidad del Estado, la Constitución de 1999 consagró una norma expresa referida a la responsabilidad por la actividad judicial. Tal responsabilidad atañe a los supuestos de error judicial y retardo u omisión injustificados. Así, se estableció en el artículo 48, numeral 8º que:

Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificada. Queda a salvo el derecho del o de la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o magistrada, juez o jueza; y el derecho del Estado, y de actuar contra éstos o éstas.

A manera de recapitulación, no queda más que resaltar que las disposiciones constitucionales de 1999 mencionadas con anterioridad, proclaman la responsabilidad objetiva y autónoma del Estado como un Principio Fundamental inherente al Estado de Derecho. Supongamos incluso que nuestra Constitución Nacional perdiera todos los capítulos que la componen a excepción del primero de ellos que consagra los Principios Fundamentales de la República, pues aún en ese hipotético supuesto, el Estado continuaría siendo responsable en los términos precedentemente expuestos.

13 LARES MARTÍNEZ, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, Décima Segunda Edición actualizada a la Constitución de 1999, Editorial Exlibris, Caracas, 2001, p. 421.

14 Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 9 de octubre de 2001. Caso *Hugo Eunices BETANCOURT ZERPA vs. la República*.

2. La responsabilidad del Estado y el Derecho a la Igualdad

El artículo 21 de la Constitución Nacional de 1999 estableció el dogma de que todas las personas son iguales ante la Ley, de lo cual se deriva que:

1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición *social* o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.
2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.
3. Sólo se dará el trato oficial de ciudadano o ciudadana; salvo las fórmulas diplomáticas.
4. No se reconocen títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias [...].

Asimismo, el principio de la igualdad en la Constitución de 1999 se vio complementado por la cláusula constitucional de *igualdad de las cargas públicas*, que se encuentra establecida en el artículo 133, que señala que: “...toda persona tiene el deber de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones que establezca la ley...”.

Cabe señalar que en el derecho moderno, el principio de igualdad ante las cargas públicas -concebido en Italia como el principio de la justicia distributiva- se ha entendido como un elemento esencial de la responsabilidad del Estado, pues ningún particular está obligado a soportar condiciones más gravosas de las que soporta el resto de la comunidad.

La doctrina ha sostenido que:

[I]a carga necesaria para la obtención de una utilidad colectiva debe distribuirse proporcionalmente entre todos los miembros de la colectividad y no debe recaer toda ella sobre uno sólo; o sea que todo sacrificio soportado por un ciudadano en sus bienes más allá de aquello con lo que contribuye a la sociedad en virtud de una ley general tributaria, debe ser compensado por el erario público.¹⁵

Con fundamento en este principio incluso ha llegado a afirmarse que en ausencia de texto legal expreso, el Estado se encuentra obligado a indemnizar al particular que hubiere sacrificado su derecho. Si un derecho es suprimido para hacer prevalecer el interés público, esa supresión o sacrificio debe ser contrarrestada por la conversión del derecho restringido a su equivalente económico.

Según lo expuesto, en la Constitución de 1999, específicamente por lo dispuesto en sus artículos 21 y 133 que informan el principio de igualdad ante las cargas públicas, la responsabilidad del Estado descansa en el derecho del administrado a la integridad de su patrimonio.

Anteriormente, la Constitución de 1961 también consagraba el principio constitucional de igualdad ante las cargas públicas. Así los artículos 56 y 223 de la referida Constitución disponían que “*todos están obligados a contribuir a los gastos públicos*” y, “*el sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad*”.

15 ALESSI, Renato, citado por TURUHPIAL CARIELLO, Héctor, *La responsabilidad extracontractual del Estado por actuaciones conforme a la ley*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995, p.131.

económica del contribuyente atendiendo al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo”, respectivamente.

Incluso, ya desde las Constituciones de 1811 (artículo 152), 1830 (artículo 188), 1901 (numeral 15 del artículo 17), 1914 (artículo 16), 1928 (artículo 32), 1931 (artículo 32), 1945 (artículo 32), 1947 (artículo 46) y 1953 (numeral 8 del artículo 35), se consagraba el principio de la igualdad como un elemento integrante del bloque de garantías amparadas por el Estado.

3. La responsabilidad del Estado, el Derecho de Propiedad y la garantía indemnizatoria de la expropiación

Por lo que respecta al derecho de propiedad y a la *garantía indemnizatoria de la expropiación*, la Constitución Nacional de 1999 dispuso en su artículo 115 que:

[...] se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes [...].

El derecho a la propiedad y a la garantía indemnizatoria de la expropiación se ha entendido, en cuanto a la responsabilidad patrimonial del Estado, como la garantía que tienen los particulares frente a la Administración, de exigir de ésta la reparación de los daños causados cuando se produzca una limitación al derecho de propiedad derivada de la expropiación por causa de utilidad pública o social, servidumbres administrativas, ocupaciones temporales, requisición de bienes en tiempo de guerra, limitaciones por razones urbanísticas o vías de hecho.

Así, consagra el precitado artículo 115 que el derecho de propiedad sólo podrá ser afectado por razones de utilidad pública o social, previa sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización. En forma idéntica se pronuncia la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social con la acotación de que deberá existir una disposición formal de declaratoria de utilidad pública del bien que se pretende afectar.

En efecto, la indemnización por expropiación forzosa se adminicula en la afectación particular del derecho de propiedad y se fundamenta en la previsión del artículo 115 de la Constitución de 1999. En ese sentido, nuestra jurisprudencia ha dejado claramente establecido, haciendo una interpretación extensiva de la norma constitucional que regula el derecho de propiedad y la expropiación, que su aplicación no se limita sólo al supuesto de la expropiación, sino en general, a cualquier supuesto de limitación al derecho de propiedad, entendido éste en un sentido amplio que abarca todo bien o derecho de contenido patrimonial.

La Constitución de 1961 consagraba el derecho de propiedad y a la garantía indemnizatoria de la expropiación en sus artículos 99 y 101, respectivamente. Así, los referidos artículos disponían que:

Artículo 99. Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general.

(...)

Artículo 101. Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. En la expropiación de inmuebles, con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la ley, podrá establecerse el diferimiento del pago por tiempo determinado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente....

Por supuesto, no fue allí donde se positivizaron por vez primera tales derechos. Manifestaciones del derecho de propiedad y de la garantía indemnizatoria de la expropiación han estado incluidas en nuestro orden constitucional desde la Carta Magna de 1811. Así, establecía el artículo 165 de nuestra primera Constitución que:

[...] todo individuo de la sociedad, teniendo derecho a ser protegido en el goce de su vida, de su libertad y *de sus propiedades* con arreglo a las leyes está obligado, por consiguiente, a contribuir por su parte para las expensas de esta protección y a prestar sus servicios personales o un equivalente de ellos cuando sea necesario, pero *ninguno puede ser privado de la menor porción de su propiedad ni ésta podrá aplicarse a usos públicos sin su propio consentimiento o el de los Cuerpos Legislativos representantes del pueblo, y cuando alguna pública necesidad legalmente comprobada exigiere que la propiedad de algún ciudadano se aplique a sus semejantes, deberá recibir por ella una justa indemnización...* (énfasis añadido).

Y, en el mismo sentido, las Constituciones de 1819 (artículo 1 y 15), 1830 (artículos 108 y 208), 1901 (artículo 17), 1914 (artículo 16), 1922 (artículo 22), 1928 (artículo 32), 1931 (artículo 32), 1945 (artículo 32), 1947 (artículo 65 y 67) y 1953 (artículo 35) consagraron de manera expresa los aludidos derechos.

4. La responsabilidad del Estado y el Principio de la Legalidad

El principio de la legalidad se encuentra contenido en el artículo 137 de la Constitución de 1999. En ese sentido, la referida norma dispone que esa Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, y a ellas deben sujetarse su ejercicio.

En ese sentido, el mencionado artículo dispone:

Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen [...].

De esta manera, el principio de la legalidad, conforme al cual la actividad de los órganos que ejercen el Poder Público queda sujeta a los mandamientos constitucionales y legales, propugna el sometimiento del ejercicio del Poder Público a la Ley, resultando de ello la nulidad de cualquier actividad desarrollada sin que exista previsión constitucional o legal que la haya autorizado previamente. Lo último, de conformidad con lo previsto en el artículo 138 de la Constitución, pues en él se estableció que toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos.

En concreto, con respecto a la responsabilidad del Estado adminiculada al principio de la legalidad, se destaca que el último es uno de los elementos fundamentales que desde siempre ha propugnado el desarrollo doctrinario y jurisprudencial de la primera.

En los mismos términos, el artículo 117 de la Constitución de 1961 disponía que “*La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio...*”, entendiéndose con ello, que la actuación del Estado esta sometida a la voluntad de la Constitución y la Ley.

Las Constituciones de 1830 (artículo 8), 1901 (artículo 23), 1914 (artículo 21), 1922 (artículo 28), 1928 (artículo 41), 1931 (artículo 41), 1945 (artículo 42), 1947 (artículo 84) y 1953 (artículo 41) consagraron normas bastante similares a las anteriormente expuestas, en las que el elemento característico lo constituye la sujeción del ejercicio del poder a lo dispuesto por la constitución y las leyes.

5. La responsabilidad del Estado, la jurisdicción contencioso administrativa y el derecho a la tutela judicial efectiva

En la Constitución de 1999, la jurisdicción contencioso administrativa se encuentra consagrada en el artículo 259. Así, el referido artículo dispone:

[...] la jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

La precitada norma incluye ahora la competencia de los tribunales que integran esta especial jurisdicción para conocer de los reclamos por la prestación de servicios públicos. Esa inclusión es importante dada la circunstancia de que en Venezuela los servicios públicos, en su mayoría -bien estuvieren a cargo de empresas del Estado o de particulares- se sustraían del juzgamiento de su responsabilidad por parte de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y de allí la aplicación del ordenamiento civil para regular tal responsabilidad.

Anteriormente, fue en la Constitución de 1961 cuando por vez primera se consagró el rango constitucional de la jurisdicción contencioso administrativa. En efecto, el artículo 206 de la Constitución de 1961 que reconoció el rango constitucional de la mencionada jurisdicción, ponía de relieve el acento que el Constituyente hacía en el control de la arbitrariedad de la Administración como un elemento fundamental para el Estado de Derecho. En este sentido, la norma no sólo contemplaba esta especial jurisdicción, sino que le atribuía la competencia para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a Derecho, incluso por desviación de poder, y condenar al pago de los “*daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración*” y “*disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa*”.

Desde luego, la consagración expresa de la jurisdicción contencioso administrativa es parte fundamental de la responsabilidad del Estado, pero además, ella debe ser interpretada con la garantía constitucional de acceso a la justicia de los particulares y la *tutela judicial efectiva* de sus derechos e intereses, la cual se encuentra establecida en la Constitución en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se ve respaldada por la consagración constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva, el cual cuenta como antecedente el artículo 68 de la Constitución de 1961¹⁶, que contemplaba tal derecho en términos bastante similares y que sirvió, por ende, de fundamento a la jurisprudencia, no sólo para el establecimiento de la responsabilidad del Estado, sino además para garantizar la efectividad de los fallos, tanto en lo relativo a las potestades cautelares del juez, como para superar los escollos de las dificultades en la ejecución de la sentencia.

De esa manera, el reconocimiento constitucional de la jurisdicción contencioso administrativa, aunado al reconocimiento del derecho a la igualdad, el derecho de propiedad, el principio de la legalidad, el de la separación de los poderes, el control de la actividad de la Administración y la tutela judicial efectiva, permitieron, sin duda, un importante desarrollo del régimen de la responsabilidad del Estado.

6. La responsabilidad del Estado y otras disposiciones constitucionales

De otra parte, el régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado estatuido en la Constitución de 1999 se ve complementado con una serie de disposiciones que coadyuvan a su aplicación, entre las que destacan:

- a. Los artículos 26 y 49 de la Constitución que consagran en forma expresa el derecho de los particulares de acudir a los órganos de justicia para hacer valer sus intereses frente a los daños ocasionados por la Administración y recibir de éstos una tutela judicial efectiva.
- b. Los artículos 7, 25, 46, 49, 139, 141, 199, 200, 216, 222, 232, 244, 255, 281 y 285, relativos a la responsabilidad de los funcionarios públicos.
- c. Artículos 232, 242, 244 atinentes a la responsabilidad del Presidente de la República y los Ministros.
- d. Artículos 19, 29, 30, 31 y 46 relativos a la responsabilidad por violación de derechos humanos.
- e. Artículos 55, 115 y 156 ordinal 2°, referidos a la garantía de la propiedad e integridad patrimonial.
- f. Artículos 1, 2, 19, 21, 133, 299, 311 y 316 relacionados con el principio de igualdad ante las cargas públicas.
- g. Artículo 117 referido al derecho a gozar de bienes y servicios de calidad y a la indemnización en caso de incumplimiento de tal derecho.
- h. La previsión en la Exposición de Motivos de la Constitución de que la responsabilidad del Estado también procede en casos de actuaciones de terceros -personas privadas- en el ejercicio de poderes públicos (*vgr.* concesionarios).

La propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado que el régimen básico de responsabilidad integral del Estado venezolano, permite abarcar todos los daños ocasionados por cualesquiera sea la actividad derivada del ejercicio del Poder

16 El artículo 68 preveía el derecho de acceso a la justicia, pero fue utilizado como sustento del principio de la tutela judicial efectiva. La norma, en concreto, disponía: “Todos pueden utilizar los órganos de la Administración de Justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidas por la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes. La defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso”.

Público. En concreto, la Sala estableció que dicho régimen básico de responsabilidad objetiva se encuentra informado por los artículos 25, 29, 30, 46 numeral 4, 49 numeral 8, 115, 139, 140, 141, 199, 216, 222, 232, 244, 255, 259, 281 y 285 de la Constitución de 1999¹⁷.

III. RECEPCIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

En Venezuela -al igual que lo ocurrido con esta institución en Francia, en donde la construcción de la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado es obra de la jurisprudencia del Consejo de Estado, del Tribunal de Conflictos y de los propios tribunales judiciales- el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado es producto del desarrollo o en ocasiones involución jurisprudencial de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Si bien en nuestro ordenamiento jurídico la responsabilidad del Estado encuentra consagración en disposiciones constitucionales que datan de 1830 -*tal como fue explanado con anterioridad*-, un sistema propio de responsabilidad patrimonial del Estado se ha construido con base en decisiones del Tribunal Supremo de Justicia, y otros órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, no obstante que esos órganos para determinar esa responsabilidad se servían, inicialmente, de las disposiciones del Código Civil y luego, aunque con oscilaciones, postulando reglas propias de derecho público.

En efecto, las primeras decisiones dictadas por la jurisdicción contencioso-administrativa referidas a la responsabilidad del Estado se fundamentaron en el sistema de responsabilidad previsto en el Código Civil. Así, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en fallo del 11 de febrero de 1985, caso *Leonor Cedeño Salazar vs. Cadafe*, determinó la responsabilidad del Estado y, en consecuencia, condenó a la República al pago de una indemnización a los particulares afectados, con base en el artículo 1.193 del Código Civil, referentes a la responsabilidad civil por guarda de cosas. Igual criterio mantuvo la Sala en casos posteriores, en los que aplicó otras disposiciones del Código Civil para determinar la responsabilidad del Estado¹⁸.

El criterio de fundamentar la responsabilidad del Estado en base a normas del Derecho Civil fue mantenido por el Tribunal Supremo de Justicia, con algunas excepciones¹⁹, incluso durante la vigencia de la Constitución de 1961, la cual proclamaba ya de manera expresa, la responsabilidad autónoma del Estado en su artículo 47.

Tal como sostiene Henrique Iribarren, la evolución jurisprudencial venezolana en esta fase, encierra una paradoja, por cuanto “por un lado todavía emplean el término “responsabilidad civil”, pero por el otro lado cada vez empujan más hacia el sistema de responsabilidad administrativa extracontractual, propio y autónomo del derecho administrativo clásico”²⁰.

17 Sentencia de la Sala Constitucional del 19 de noviembre de 2002. Caso *Viuda de CARMONA II*.

18 Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 19 de julio de 1984 (Caso *Alba ORSETTI*); 4 de marzo de 1993, (Caso *Silvia Rosa RIERA vs. Inavi*); 5 de abril de 1994 (Caso *Nemesio CABEZA vs. Cadafe*); 30 de noviembre de 1994 (Caso *R. GALLARDO vs. Inos*); 3 de agosto de 1995 (Caso *José R. MARÍN vs. Cadafe*); 28 de junio de 1996 (Caso *Bazar Belune de Margarita, C.A. vs. Cadafe*), entre otros

19 Sentencias de la Sala Político-Administrativa del 27 de enero de 1994, Caso *Médanos de Coro*; 25 de enero de 1996, Caso *Sermes FIGUEROA* y 23 de noviembre de 1999, Caso *Luz Magali SERNA RUGELES*.

20 IRIBARREN MONTEVERDE, Enrique, La Responsabilidad Administrativa Extracontractual en *Revista de la Faculta de Derecho UCAB*, n° 44, Caracas, 1992.

*En ese sentido, continua señalando el precitado autor que desde hace ya algún tiempo, magistrales decisiones se han producido al respecto en nuestro ordenamiento jurídico, claro ejemplo de ello lo constituye el “...voto salvado que sobre esta materia propuso el emérito Magistrado, profesor Luis Enrique Farías Mata, (...) en el fallo de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 15 de diciembre de 1992, recaído en el caso *Silvia Rosa Riera...*”.*

Así, el referido voto salvado estableció que:

Finalmente, debe el autor del presente voto salvado concluir afirmando que si este asunto hubiera sido visto desde una perspectiva del estricto Derecho Público menos aún hubiera sido declarado patrimonialmente responsable el servicio público involucrado en el lamentable hecho que dio lugar al asunto *subjudice*.

En efecto, el régimen jurídico especial que disciplina la actividad de los servicios públicos comporta no sólo la sujeción objetiva de éstos al principio de legalidad, sino una aplicación peculiar del principio de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas, aplicación ésta enraizada o morigerada por las sentencias de los jueces contencioso administrativos, quienes deben apreciar tal actividad de servicios públicos en función del interés general comprometido en la misma. Para no tener por viables estricta e indiscriminadamente las reglas de responsabilidad civil, concebidas históricamente para las simples relaciones entre los particulares.

Por consiguiente, en criterio del autor del presente voto salvado, la responsabilidad que puede corresponder a las personas morales de Derecho Público, no es ni general ni absoluta, como se ha dicho en la decisión a menudo considerada -no con fundamento- madre del Derecho Administrativo; no se rige, en efecto, directa ni literalmente por las reglas del Código Civil, concebidas para regular las relaciones entre simples particulares; y comporta reglas autónomas y propias, que debe determinar, como ya lo ha hecho, el juez venezolano del contencioso-administrativo, tomando en cuenta la naturaleza del servicio público involucrado, y la necesaria conciliación con el interés general en la prestación del servicio.

Parte de esas reglas propias consisten, en que la exigencia de la ‘falta de servicio’ debe ser necesariamente menor en Derecho Público. Extracontractualmente en Derecho privado se responde hasta por falta levísima; sin embargo, en Derecho público solo responden las administraciones públicas por falta leve, y, en algunos casos, por falta grave.

*Al respecto, señala el Profesor Iribarren que: “...de una simple lectura del texto antes transcrito, aparece la evidencia de que el voto salvado del Magistrado Farías Mata, en el caso *Silvia Rosa Riera*, es el equivalente, en derecho venezolano de la decisión Blanco del Tribunal de Conflictos francés. Es decir, una de las piedras angulares del derecho administrativo, ante lo cual, hay que rendir homenaje...”.*

En apoyo a la evolución que -desde esa famosa decisión en la que el Maestro Luis Enrique Farías Mata salvó su voto- ha venido presentando nuestro marco jurisprudencial, es destacable la decisión dicta por la Sala Político Administrativa el 30 de julio de 2002, en la que se estableció que:

[...] no es propio acudir a las fuentes de las obligaciones que rigen en materia civil, para declarar la responsabilidad de la Administración por su actividad, especialmente por lo que respecta a su actividad extracontractual. Tal postura tiene su fundamento en que la responsabilidad civil atiene de a un sistema jurídico de relaciones intersubjetivas entre particulares, cuyas reglas no pueden ser aplicadas exactamente a los sujetos de derecho público que, además de gozar de potestades públicas, gozan de determinados privilegios por ser los tutores del interés general. Así, se ha sostenido que el ejercicio de las potestades públicas conlleva a la realización de actos y negocios jurídicos y a la producción de hechos que pudieron eventualmente transgredir los derechos de los ad-

ministrados y, por lo tanto, hagan a la Administración responsable en un determinado momento y bajo unas reglas específicas [...]»²¹.

Reafirmando el criterio expuesto, el Tribunal Supremo de Justicia señaló que:

[...] a la luz de la Constitución vigente queda establecida de una manera expresa y sin necesidad de recurrir a interpretación alguna, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por los daños que sufran los administrados como consecuencia de su actividad, por lo que no es imprescindible invocar las normas del Código Civil, ya que la referida responsabilidad se infiere principalmente de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 3, 21, 30, 133, 140, 259 y 316 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [...]»²².

De igual manera, en sus inicios, la jurisprudencia limitaba la responsabilidad del Estado, primordialmente, a la responsabilidad extracontractual derivada de la actuación de la Administración, excluyendo así la responsabilidad que es consecuencia tanto de la actividad jurisdiccional como la de la legislativa.

Como apuntamos con anterioridad, fue con la promulgación de la Constitución de 1999 que el principio de responsabilidad del Estado fue reconocido de manera clara y expresa en el artículo 140. Así, con la ayuda de esta disposición y de otras normas de rango constitucional, la jurisprudencia de la jurisdicción contencioso-administrativa ha llegado a construir en Venezuela, insistimos no sin oscilaciones y contradicciones, un sistema autónomo de responsabilidad patrimonial del Estado basado en principios propios de Derecho Público.

Un reciente ejemplo de las oscilaciones y contradicciones señaladas, se presenta en el fallo del 1 de octubre de 2002, cuando la Sala Político Administrativa²³, al referirse a la responsabilidad objetiva de la Administración, señaló que:

[...] aún cuando de acuerdo al artículo 140 del texto constitucional vigente la Administración estaría obligada a reparar el daño presuntamente sufrido por CIVCA como consecuencia de su funcionamiento normal, lo cual comporta la noción de responsabilidad objetiva de la Administración, esta Sala no puede dejar de advertir que tal noción admite límites que se derivan de los eximentes de responsabilidad que consagra el derecho común, que no pueden ser soslayados pues atienden a la responsabilidad general por hecho ilícito, como son las constituidas por causas extrañas no imputables, respecto de las cuales no existe razón alguna para que la Administración no pueda invocarlas; y las cuales se configuran en el presente caso por falta de la víctima y por el hecho de un tercero [...].

El mencionado criterio fue ratificado en idénticos términos, mediante decisión de la propia Sala Político Administrativa en marzo de 2003²⁴.

Así pues, a pesar de las contradicciones tan evidentes como la que demuestra la decisión señalada con anterioridad, los tribunales que integran la jurisdicción contencioso administrativa han delineado una tesis autónoma de la responsabilidad patrimonial del Estado desde distintas perspectivas, entiéndase por ellas, (i) la responsabilidad de la Administración, (ii) la responsabilidad del Estado Juez y (iii) la responsabilidad del Estado Legislador.

21 Sentencia n° 1013 del 31 de julio de 2002. Caso *Marbelis María BORGES vs. C.V.G Bauxilum*.

22 Sentencia n° 850 del 11 de junio de 2003. Caso *Manuel DOS SANTOS vs. Eleoccidente*.

23 Sentencia n° 1.175 del 01 de octubre de 2002. Caso *CIVCA vs. Elecentro*.

24 Sentencia n° 455 del 25 de marzo de 2003. Expediente n° 1996-13173.

1. Responsabilidad de la Administración

En relación a este tema, la doctrina más calificada -García de Enterría y Tomás Ramón Fernández- expone que:

[...] la responsabilidad de la Administración es la contrapartida a sus poderes de ejecutabilidad, por sí y ante sí, de los actos que considera necesarios al cumplimiento de sus fines. Lo contrario sería imposición arbitraria, ruptura de la legalidad²⁵.

Por ser precisamente la Administración la rama del Poder Público que en mayor número de ocasiones compromete la responsabilidad del Estado, nos dedicaremos a estudiar cuáles son las formas clásicas o típicas de comprometer la responsabilidad del Estado a través de la gestión de la función administrativa y que han sido reconocidas por la jurisprudencia nacional. En ese sentido analizaremos:

A. Fundamento Constitucional

La responsabilidad de la Administración se ve fundamentada, en términos generales, en el precitado artículo 140 de la Constitución de 1999, interpretado conjuntamente con la Exposición de Motivos, conforme a la cual la Administración deberá responder patrimonialmente cuando los daños causados por su actuación -actuación administrativa, falta en la prestación de servicios, riesgo creado, inactividad e incluso actividad desarrollada por terceros- le sean imputables a ésta.

En efecto, la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999, que comenta la disposición constitucional (art. 140) establece:

[...] 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 (...) de los entes públicos o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones.

Esa amplitud en la cual está contemplada la responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución de 1999, da pie para analizar una tipología de tal noción, estudiando, en concreto, la responsabilidad por funcionamiento de servicios, riesgo creado, personas privadas en el ejercicio de funciones públicas y por daños morales causados a los particulares.

B. Por funcionamiento normal o anormal del servicio

Como mencionamos, la Exposición de Motivos de la Constitución prevé expresamente que la responsabilidad patrimonial de la Administración procede cuando se causen daños por el *funcionamiento de los servicios públicos*, sea esta lesión causada por funcionamiento normal o anormal de éstos.

En el caso del funcionamiento normal, tal responsabilidad parte, entre otros, del principio de igualdad de las cargas públicas de los particulares (art. 133, Constitución de 1999), conforme al cual toda persona debe coadyuvar a los gastos públicos generados,

²⁵ Citado por HOYOS DUQUE, Ricardo, *La Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, Editorial TEMIS, Bogotá, Colombia, 1984, p. 8.

inter alia, por la prestación de servicios, por lo cual no puede individualizarse un daño derivado de la prestación del servicio (funcionamiento normal) en una sola persona, sin que ella reciba indemnización por tal daño.

De otra parte, la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal del servicio encuentra su justificación en el derecho que tienen todos los particulares de obtener un funcionamiento normal y adecuado de los servicios públicos. De manera tal que cuando la Administración no cumpla con esa obligación y actúe ilícitamente, deberá indemnizar al particular.

El funcionamiento anormal que hace responsable a la Administración -Moreau- está representado por el incumplimiento de una obligación preexistente. Por tanto, si la Administración comete una falta es porque no se ha sujetado a las obligaciones que le imponen las leyes en la prestación de su actividad y, por tanto, debe indemnizar los daños causados²⁶. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la expresión “funcionamiento normal o anormal del servicio público” se entiende en su sentido más amplio -Parada- como toda manifestación de la actividad administrativa, sea ésta prestacional, de policía, sancionadora o arbitral, en todas sus expresiones, es decir, actividad material (hechos u omisiones) o formal (actos)²⁷.

Existe una inagotable gama de supuestos bajo los que el Estado puede ser declarado responsable por falta en la prestación de servicios:

[...] típicos casos de responsabilidad del Estado por falta de servicio son aquellos que nos toca ver a diario en la televisión de personas a quienes se les ha negado asistencia médica en hospitales públicos o que se les ha mandado de vuelta para la casa con ausencia de diagnóstico o diagnóstico equivocado, que posteriormente causa la muerte del individuo [...]²⁸.

Haciendo referencia a la tesis de la responsabilidad por falta o falla del servicio, la Sala Político Administrativa²⁹, ha insistido en señalar que:

[...] en la actualidad, atendiendo a principios de derecho público, *el acento no está en los criterios de culpa, sino en orden de garantizar la reparación de quien sufre el daño antijurídico, basado en los criterios de falta o falla del servicio* e, incluso del riesgo o daño especial (los cuales, a su vez, se fundamentan en los principios de equidad, solidaridad social, igualdad ante las cargas públicas, o al hecho de la insolvencia del agente público para responder al daño), que expresan en alto grado, un sistema de responsabilidad objetiva, es decir, que en menor o mayor medida atienden al daño causado (no obstante que técnicamente para algunos autores tienen sustanciales diferencias con lo que es responsabilidad objetiva, en tanto que para éstos *strictu sensu* la responsabilidad objetiva supone que siempre se será responsable, excluyéndose así supuestos eximentes de la misma: culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, la fuerza mayor) y donde la responsabilidad del estado entendida como indirecta pasa entonces a ser directa [...] (destacado nuestro).

Recientemente, la Sala Político Administrativa³⁰ del Tribunal Supremo de Justicia señaló que:

26 Vid. MOREAU, Jacques, *La responsabilité administrative*, Presses Universitaires de France (P.U.F.), París, 1986, pp. 84-86.

27 PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, t. I, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 611.

28 Tomado de www.derecho.udo.cl Texto elaborado por Alejandra AGUAD, Profesora de derecho civil, Facultad de Universidad Diego Portales, sobre la base de un artículo del profesor Jorge LÓPEZ SANTA publicado en la *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, t. XCIV, año 1997, p. 31.

29 Sentencia n° 943 del 15 de mayo de 2001. Caso *viuda de CARMONA*.

30 Sentencia n° 2.132 del 3 de noviembre de 2004. Caso *Hilda Josefina FARFÁN*.

[...] la Constitución vigente establece un *régimen de responsabilidad administrativa de carácter objetivo* que comporta tanto la llamada responsabilidad por sacrificio particular o sin falta, como el régimen de *responsabilidad administrativa derivada del funcionamiento anormal del servicio público*, según el cual los usuarios de los servicios públicos deben ser indemnizados por los daños que puedan surgir del mal funcionamiento de éstos [...] (destacado nuestro).

En nuestra opinión, es posible entender la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal del servicio como una garantía constitucional enmarcada en el contexto del artículo 117 de nuestra carta magna, pues se garantiza a los particulares el correcto funcionamiento de los servicios públicos y el derecho a obtener el debido resarcimiento de los daños causados por el normal o anormal funcionamiento de los mismos.

Aunado a lo anterior, el máximo tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa, ha señalado de acuerdo a los principios generales del Derecho Administrativo que han sido reconocidos por los artículos 140 y 141 de la Constitución, e incorporados formalmente en nuestro ordenamiento jurídico-positivo interno, a través del artículo 14 de la Ley Orgánica de Administración Pública de 2001, que el “Estado” responderá patrimonialmente por los daños y perjuicios causados sobre la esfera jurídico-subjetiva de los ciudadanos por sus funcionarios o bienes (*lato sensu*), sí aquellos pueden ser “*imputados*” o bien asociados con el “*funcionamiento*” de la “*Administración Pública*”.

En concreto, la Sala Político Administrativa, en cuanto a la responsabilidad del Estado por falta o funcionamiento anormal de servicios, estableció que:

[...] En efecto, esta Sala ha precisado que la responsabilidad del Estado encuentra actualmente fundamento expreso en los Principios de Igualdad, Solidaridad y Justicia Social o de Equilibrio ante las Cargas Públicas, los cuales se sustentan en el postulado de persecución, consecución, satisfacción y tutela de los intereses colectivos, por parte de las instituciones del Poder Público y sus órganos; motivo por el cual, sí alguna autoridad legítima causa daños o perjuicios a un particular en el ejercicio legal o ilegal de sus potestades públicas, éste último no debe de sufrir individualmente las cargas de esa actividad administrativa, ya que un sujeto que forma parte del colectivo no debe ser sometido a una situación más gravosa de la que soportan la generalidad de los ciudadanos. En tal supuesto negado, el equilibrio debe ser restablecido mediante la indemnización correspondiente, aunque la actividad administrativa fuese lícita o se presuma que es de tal forma, sí causó de manera excepcional un daño o perjuicio cierto.

[...]

Así, el Estado responde ordinariamente por el funcionamiento “anormal” (o por falta) de las instituciones del Poder Público y sus órganos, en el cumplimiento o realización de sus compromisos, cometidos y fines, esto es, por los daños y perjuicios que sean ocasionados, bien sea por las personas (funcionarios y demás trabajadores) que dependen de esos órganos en el ejercicio de sus funciones, o bien sea por las cosas y bienes que le pertenecen o son administradas por esos órganos, sí dicho funcionamiento es consecuencia de una conducta ilícita o contraria al derecho positivo.

[...]

Para el establecimiento de la antes dicha responsabilidad patrimonial del Estado, se requiere de una declaración unilateral de reconocimiento que emane de una autoridad gubernamental con competencia para ello, o de una declaración judicial de condena que derive de un proceso judicial, a través del cual, se determine lo ilícito (o anormal) del funcionamiento y la lesión que esa conducta produjo sobre cualesquiera intereses legítimos y derechos subjetivos [...] (destacado nuestro)³¹.

31 Sentencia nº 730 del 30 de junio de 2004. Caso *Rister Deltony RODRÍGUEZ vs. Universidad de Oriente*.

C. Por sacrificio particular

Al igual que la responsabilidad por funcionamiento anormal, el deber de indemnizar por sacrificio particular tiene apoyo constitucional expreso en la Exposición de Motivos que plantea la globalidad de la responsabilidad, conjuntamente con el principio constitucional de igualdad de las cargas públicas.

Se verifica la responsabilidad por sacrificio particular, cuando el Estado, en ejercicio de su *actividad lícita*, causa un daño que en virtud de su gravedad y especialidad comporta una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas, desde que impone un sacrificio para el particular que excede de aquél que el común de los administrados debe normalmente soportar.

En tal virtud, la Sala Político Administrativa³² ha determinado que:

[...] la Administración está obligada, en principio, al resarcimiento en toda circunstancia: sea por su actuación ilegítima; o bien porque en el ejercicio legítimo de sus competencias genere daños a los administrados. En consecuencia, la actividad de la Administración, manifestada a través de cualquiera de sus instituciones mediante las cuales gestiona la prestación de servicios públicos, *debe siempre resarcir a los particulares, si por el resultado de su actuación se fractura el equilibrio social, alterando la necesaria igualdad que debe prevalecer entre los ciudadanos ante las cargas públicas, denominado por la doctrina responsabilidad sin falta o por sacrificio particular*; o porque en virtud de la misma gestión pública, el daño se produce como resultado de un funcionamiento anormal de la Administración [...] (énfasis añadido).

D. Por riesgo creado

La teoría del riesgo creado ha sido utilizada también por la doctrina y la jurisprudencia para justificar la responsabilidad del Estado frente a la ausencia de falta. Para algunos -López Mesa- ello es

[...] un destacado fenómeno del derecho contemporáneo, el retorno a formas primitivas de imputación de responsabilidad, prescindentes de la exigencia de culpabilidad en el sujeto para atribuirle las consecuencias de un hecho del que es autor material.³³

Para Rivero, la responsabilidad de la Administración por riesgo se produce cuando

[...] la Administración en el ejercicio de su misión, expone a algunas personas a un riesgo particular: por consiguiente, al crearse ese riesgo se está generando la responsabilidad de un daño. Se señalan como ejemplos los daños causados por actividades técnicas o cosas peligrosas³⁴.

Por su parte, Tamayo Jaramillo expresa que una actividad será peligrosa o riesgosa

[...] cada vez que, con cosas o sin ellas, una persona moral o jurídica, con su actividad, genera más peligros de daño de los que, por sí misma, está en capacidad de soportar una persona. La ruptura de ese equilibrio de riesgos con los cuales la naturaleza dotó a los individuos exige que el agente de esa ruptura asuma sus consecuencias.³⁵

32 Sentencia nº 1.210 del 3 de octubre de 2002. Caso *Dorangella de Jesús VILLARROEL vs. ELEORIENTE*.

33 LÓPEZ MESA, Marcelo J., "Algunos excesos en materia de responsabilidad del Estado. ¿Es posible aplicar al Estado la doctrina del riesgo creado?". Conferencia dictada el 30 de agosto de 2001, en la ciudad de Salta, Argentina.

34 RIVERO, Jean, *Derecho Administrativo*, Novena Edición, Instituto de Derecho Público Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984, p. 308.

35 TAMAYO JARAMILLO, Javier, *La responsabilidad del Estado*, Editorial Temis, Bogota, 2000, p. 77.

Así, se interpreta que cuando la Administración lleva a cabo una actividad de la cual se beneficia o aprovecha y crea un riesgo de causar daños, debe responder por el daño causado cuando dicho riesgo se verifique o concrete, con independencia de toda culpa objetiva o subjetiva. Se expresa así, que el daño causado por la actividad riesgosa comporta una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas al imponer a los afectados una carga que no están obligados a soportar.

Por ello se asegura que en este tipo de responsabilidad:

[...] la culpa deja de ser la protagonista exclusiva en el escenario de la responsabilidad por daños, pasando a compartir cartel con un factor de atribución nuevo, que al extender su esfera de aplicación va a producir una suerte de socialización de la obligación de responder, por imperio de la afinación del factor de atribución. La resignación cristiana ante lo que antiguamente se denominaban “accidentes” dejó paso a la búsqueda a ultranza de un obligado a reparar el perjuicio. La justicia y la equidad obligaron a asegurar una reparación a las víctimas de accidentes “anónimos” o sin culpa aparente de nadie, cuando echó de verse que significaba una irrealidad la imputación de dichos daños al error humano, apreciado en sentido clásico³⁶.

No obstante, hay quienes señalan que la responsabilidad por riesgo excepcional es un régimen subsidiario que sólo resulta aplicable en el supuesto en el que la prueba de la culpa por el demandante resulte imposible, pues si dicha prueba existe carece de sentido determinar la responsabilidad del estado por vía de presunción objetiva. También se esgrime que resulta inconveniente acudir al principio de igualdad ante las cargas públicas para fundamentar la responsabilidad por riesgo, pues ello comportaría extender la responsabilidad del Estado a aquellos supuestos en que los daños causados tienen su origen en la conducta protectora de éste frente a actos o ataques subversivos que ponen en riesgo a la comunidad³⁷.

Han sido muchos, sin embargo, los ordenamientos jurídicos que bajo la idea del riesgo e inspirados en la jurisprudencia francesa, han determinado la responsabilidad del Estado en múltiples supuestos que abarcan la responsabilidad de la Administración por la presencia de obras que implican un riesgo para la colectividad (*i.e.* depósitos de municiones o explosivos); los daños causados por enfermos mentales sujetos al cuidado del Estado o de delinquentes reeducados por éste que posteriormente vuelven a delinquir; los daños causados por el uso de armas de fuego por parte de los funcionarios de los órganos de seguridad del Estado, aún cuando se encuentren fuera de servicio; la caída de árboles plantados en la vía pública, entre otros³⁸.

En nuestro país, la jurisprudencia ha determinado la responsabilidad del Estado por riesgo creado sobre todo en supuestos de daños causados por instalaciones eléctricas. Así, se ha señalado que:

[...] la responsabilidad (del Estado) se hace aún más evidente cuando se trata de cosas que representan un peligro objetivo del cual ese guardián obtiene un beneficio. [...] Si se trata de una cosa peligrosa, dentro de las cuales podemos incluir sin duda a la electricidad, y aun más la de alta tensión, de la cual el guardián saca un provecho, resulta obvio que debe asumir totalmente las consecuencias que deriven del riesgo que crea [...]³⁹.

36 LÓPEZ MESA, Marcelo J., *ob. cit.*, p. 14.

37 TAMAYO JARAMILLO, Javier, *ob. cit.*, pp.80-81.

38 *Vid.* para mayor profundidad del tema, la excelente recopilación jurisprudencial realizada por LÓPEZ MESA, Marcelo J., *ob. cit.*

39 Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 5 de abril de 1994. Caso *Nemecio CABEZA vs. Cadafe*.

No obstante, debe tenerse presente que la tendencia actual está dirigida a restringir a supuestos excepcionales y específicos la responsabilidad del Estado por riesgo creado, dado que en la actualidad el fundamento de la responsabilidad descansa en el derecho del administrado a la integridad de su patrimonio bajo el principio de igualdad ante las cargas públicas.

E. Por daños morales causados a particulares

Tal y como se encuentra contemplada la responsabilidad en nuestro texto constitucional, en los artículos 140 y 259, conjuntamente con la Exposición de Motivos, el deber del Estado de indemnizar por daños causados a los particulares en su patrimonio -bienes y derechos- incluye, desde luego, su *patrimonio moral*.

Así, el daño moral consiste en la afección psíquica, moral, espiritual o emocional que experimenta una persona, con ocasión de una lesión a su acervo moral o emotivo. La jurisprudencia venezolana ha definido el daño moral como aquél inferido “...a derechos inherentes a la personalidad o a valores que pertenecen más al campo afectivo que a la realidad material económica...”.

La doctrina -Pietri- ha distinguido entre (i) los daños morales que recaen sobre bienes inmateriales, de (ii) los daños morales que se derivan de daños materiales o corporales, y que generan en consecuencia un daño moral⁴⁰.

En el primer grupo quedan comprendidas las lesiones al honor, a la vida privada, al derecho a la propia imagen, al derecho al nombre de una persona, la lesión a los derechos del cónyuge, y en general todas las lesiones a los derechos individuales o de la personalidad, así como aquellas vinculadas con el aspecto social, relacionadas con la pérdida de la estima que tiene la víctima del daño dentro de la sociedad.

El segundo grupo, se refiere principalmente a los daños morales que se derivan como consecuencia de lesiones físicas de la persona. Tales lesiones causan -además de las implicaciones materiales- un sufrimiento a la persona derivado del daño ocasionado a su cuerpo, que se concreta a través de la imposibilidad o dificultad de disfrutar plenamente de la vida.

Se ha admitido que la Administración, en el ejercicio de las actividades que le competen, puede lesionar el patrimonio moral de los administrados, bien a través de daños a la personalidad de los particulares o bien por medio de daños físicos que ocasionan daños morales, los cuales generarán la responsabilidad del Estado.

En nuestro país, la indemnización del daño moral por la responsabilidad del Estado-Administrador ha sido ampliamente admitida por la jurisprudencia. En un primer momento, ello fue aceptado conforme al régimen común del Código Civil -tal como fue explicado con anterioridad-.

Sobre el 1.196 del Código Civil, que admite la reparación por hecho ilícito respecto del daño moral, configuró la jurisprudencia venezolana la responsabilidad del Estado por las lesiones al patrimonio moral de los particulares.

Así, la Sala Político-Administrativa, mediante decisión referida a la responsabilidad de una empresa del Estado, señaló lo siguiente:

40 PIETRI, Alejandro, *Valoración Jurídica del Daño Moral*, Editorial Fabreton, Caracas, 1988, p. 107.

[...] tiene establecido la Sala de Casación Civil de esta misma Corte que los daños morales, por su naturaleza esencialmente subjetiva, no están sujetos a una comprobación material directa, pues ella no es posible. Para establecerlo, *el legislador en el artículo 1.196 del Código Civil facultó al juzgador para apreciar si el hecho ilícito generador de daños materiales puede ocasionar, además, repercusiones psíquicas o de índole afectiva, lesivas de algún modo al ente moral de la víctima*. La apreciación que al respecto hagan los jueces del mérito así como la compensación pecuniaria que acuerden en uso de la facultad discrecional que les concede el citado artículo, son del resorte exclusivo de los jueces del mérito [...] (énfasis añadido).⁴¹

En decisión posterior, la Sala Político Administrativa señaló que:

[...] *el reconocimiento del daño moral es uno de los grandes logros del derecho moderno que quedó plasmado en la norma del artículo 1.196 del Código Civil relativo al hecho ilícito pero extensible a todo daño acarreado a la víctima en una relación jurídica [...]*⁴² (énfasis añadido).

La jurisprudencia ha determinado, con base a esta disposición, que el daño moral puede ser ocasionado por la Administración por funcionamiento anormal o sacrificio particular, aun cuando será en el primer supuesto, donde residirán las mayores probabilidades de lesiones al patrimonio moral de los administrados. Un caso especial es aquél en el cual la Administración lesiona el patrimonio moral de los particulares descreditando su honra y reputación. Piénsese así en el funcionario público que, con ocasión del ejercicio de sus funciones, emite términos difamantes contra determinados particulares, o hace uso de medios oficiales para tales fines.

Sobre la responsabilidad de la Administración en este supuesto, se pronunció la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de fecha 21 de febrero de 1996 (caso *G. Mendoza vs Ministerio del Ambiente*), al estimar procedente la reclamación por daño moral interpuesta por un particular que consideró que el Poder Ejecutivo había afectado su patrimonio moral al cuestionar su probidad y moralidad en el acto que indebidamente había acordado su destitución.

En esa decisión la Corte destacó que el acto de remoción, había traído consigo un “*notorio daño moral al apelante*”, por cuanto éste había sido destituido públicamente y sin previo procedimiento, tomado por ciertos hechos que no habían sido probados y que ofendían su moralidad.

Asimismo, respecto del daño moral ocasionado por el descrédito público realizado por la Administración contra determinado particular, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia señaló, en sentencia del 12 de diciembre de 1996, lo siguiente:

[...] En relación con la pretensión de condena por daños morales ocasionados por la emisión y divulgación del acto administrativo impugnado, considera la Sala que, en efecto, ella debe proceder, ya que ha quedado determinado a lo largo del proceso no sólo que eran falsas las imputaciones contenidas en la providencia administrativa recurrida (...), por lo que fue absolutamente incorrecto el tacharlo de inmoral, de carácter de dignidad y de honor, y de mantener reiteradamente una conducta relajada no cónsona con la vida militar; sino también que su carrera militar era promisoriosa ...; y que a raíz de su retiro intempestivo de la Armada tuvo el actor que pasar por grandes dificultades, tanto en el ámbito familiar, como entre sus compañeros y amistades, y en el plano profesional y económico, siendo objeto de rechazos y viéndose imposibilitado de conseguir un trabajo acorde con sus capacidades [...]⁴³.

41 Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 11 de febrero de 1985, caso *Cedeño SALAZAR vs. Cadafe*.

42 Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 27 de enero de 1993. Caso *Promociones Terra Cardón*.

43 Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 12 de diciembre de 1996.

La responsabilidad de la Administración, en estos casos, puede originarse, incluso, en relación con el máximo jerarca, es decir, el Presidente de la República: basta con pensar en las declaraciones presidenciales emitidas a través de medios oficiales de comunicación e, incluso, a través de transmisiones conjuntas de radio y televisión efectuadas con fundamento en el artículo 192 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, y en las cuales se afecte la honra y reputación de diversas personas, jurídicas o naturales, públicas y privadas (*i.e.*: particulares, empresas, organizaciones sindicales, magistrados del Poder Judicial, etc.).

Ahora bien, bajo la vigencia de la Constitución de 1999, el Tribunal Supremo de Justicia, se ha pronunciado asimismo en relación a los daños morales derivados de lesiones físicas sufridas por el particular cuya responsabilidad era de la Administración. Así, consideró procedente la reclamación por daño moral sufrido por un particular a consecuencia del estallido de un aparato explosivo que le causó daños físicos, en la sentencia de la Sala Político-Administrativa, de fecha 9 de octubre de 2001 (caso *Hugo Eunices Betancourt Zerpa*).

Este caso marca, además, una segunda etapa en lo concerniente a las reclamaciones por daño moral, en la cual se admite la responsabilidad del Estado con fundamento en el régimen de Derecho Público previsto en la Constitución al señalar que:

[...] en el caso venezolano, ya esta Sala en otras oportunidades ha acordado la indemnización a los ciudadanos que han sufrido daños en su esfera patrimonial o moral, por razón de actos y hechos imputables a la Administración y en el caso específico de hechos ilícitos, la responsabilidad de la Administración había sido determinada en función de los artículos 1185 y siguientes del Código Civil. Más aún, en situaciones similares a la que nos ocupa, se había ordenado la indemnización por daño moral en función del artículo 1193 *ejusdem*. Ahora bien, *desde hace algún tiempo se ha venido insistiendo en que no es propio acudir a las fuentes de las obligaciones que rigen en materia civil, para declarar la responsabilidad de la Administración por su actividad, especialmente por lo respecta a su actividad extra-contractual [...]* (énfasis añadido).

La principal particularidad de esta responsabilidad es que el daño cierto sufrido *no debe ser probado sino estimado*, estimación que no será vinculante para el juez. Así lo había señalado el Máximo Tribunal al establecer que:

[...] lo que debe acreditarse plenamente en una reclamación por daño moral es el llamado hecho generador del daño moral, o sea, el conjunto de circunstancias de hecho que generan la aflicción cuyo *pretium doloris* se reclama [...]⁴⁴.

Igual criterio se mantuvo en la precitada decisión del caso *Hugo Eunices Betancourt Zerpa* al señalar la Sala Político-Administrativa que:

[...] la indemnización por daño moral encuentra su fundamento en la afección de carácter intangible desde el punto de vista material que se produce en la esfera inmanente al individuo, *tomándose en cuenta para su valoración las circunstancias personales de la víctima*, es decir, la edad, sexo y el nivel de incapacidad que le produjeron los daños. Este derecho a la indemnización por daño moral no persigue en modo alguno sancionar civilmente al causante del daño -como sucede en otros ordenamientos jurídicos- pues su fundamento es el indemnizar el dolor sufrido por una persona a raíz de una pérdida inmaterial, espiritual o afectiva. *De allí que el legislador haya dejado al Juez la estimación de la indemnización que merece en cada caso, quien haya resultado dañado moralmente* (énfasis añadido)⁴⁵.

44 Sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia del 10 de octubre de 1991.

45 En general, sobre ello, *vid.* PIETRI, Alejandro, *ob. cit.*, pp. 107 y ss.

En la determinación de esta responsabilidad, el resto de los elementos configuradores sí serán exigibles, y de allí que deba precisarse la relación de causalidad entre el daño moral y la Administración, referida -por lo general- al funcionamiento anormal de sus servicios.

Ahora bien, el Tribunal Supremo de Justicia tuvo la oportunidad de aplicar el artículo 140 de la Constitución, disposición que pone el acento en el daño causado -en este caso, al patrimonio moral de los afectados- y no en la culpa de la propia Administración, para establecer su responsabilidad, lo que ha significado una evolución jurisprudencial que tiende a ampliar considerablemente, las causas de responsabilidad del Estado-Administración, más allá de las tradicionalmente admitidas.

Así, la Sala Político-Administrativa, en sentencia de 10 de abril de 2002, determinó que el precitado artículo 140, que establece la responsabilidad objetiva de la Administración, abarca la indemnización por los *daños morales* causados a los particulares, declarando así con lugar los daños morales reclamados por un particular que sufrió electrocución por contacto con un tendido eléctrico propiedad de la empresa pública CA-DAFE. En esa decisión la Sala determinó lo siguiente:

En la vigente Constitución, el ámbito de responsabilidad patrimonial de la Administración se extiende, de acuerdo con su artículo 140, “a todo daño sufrido por los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”, consagrando en definitiva y sin margen de dudas, la responsabilidad objetiva, patrimonial e integral de la Administración, cuando con motivo de su actividad ocasione daños a los particulares, no importando si el funcionamiento dañoso de la Administración ha sido normal o anormal, a los fines de su deber resarcitorio.

De tal manera que tanto la Constitución de 1961, vigente al momento de producirse el siniestro, como la de 1999, establecen el sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado en el campo que le es propio al conocimiento y competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, sin que sea necesario recurrir en todo caso a las fuentes del derecho civil sobre el hecho ilícito, para determinar dicha especial responsabilidad. Tal precisión se hace pertinente por cuanto en la evolución histórica de la responsabilidad extracontractual de la Administración, no siempre el Estado resultó ante los administrados responsable por los hechos dañosos que causaba, pues durante mucho tiempo se le dispensó de responsabilidad por parte de los tribunales de justicia, al considerarse que los ciudadanos debían soportar sin reclamo una actividad que por estar destinada a la satisfacción del interés general, suponía un riesgo que los particulares debían afrontar por sí mismos.

En este orden de ideas, de acuerdo al mandato constitucional resulta imperativo señalar los elementos constitutivos que deben concurrir para la procedencia de la responsabilidad de la Administración. Tales elementos son, conforme a la Carta Fundamental: 1. Que se haya producido un daño a los particulares en la esfera de cualquiera de sus bienes y derechos. 2. Que el daño inferido sea imputable a la Administración, con motivo de su funcionamiento y 3. La relación de causalidad que obligatoriamente debe existir entre el hecho imputado y el daño producido.

Respecto del ámbito que abarca la responsabilidad del Estado, es terminante la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela al disponer que *son resarcibles patrimonialmente los daños que sufran los particulares por el funcionamiento de la Administración, en cualquiera de sus bienes y derechos, lo cual implica que el daño moral es igualmente indemnizable, si este tiene origen en una actividad imputable a la Administración*” (énfasis añadido)⁴⁶.

Este criterio sobre la procedencia de la responsabilidad por daño moral con base en la responsabilidad objetiva del Estado, fue ratificado por la Sala Político-Administrativa

⁴⁶ Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 10 de abril de 2002. Caso *Augusto Nunes REVENRENDO DE PINHO vs. Cadafe*. Este criterio fue reiterado por la Sala en sentencia de fecha 30 de julio de 2002 en el caso *C.A. Electricidad de los Andes (CADELA)*.

Accidental de Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia del 3 de noviembre de 2004 (publicada el 16 de noviembre de 2004), con ponencia de la Conjuez Maria Luisa Acuña López.

En ese caso, se demandó a la República de Venezuela por indemnización de daños y perjuicios y daño moral, como consecuencia de que en el año 1992, un aviso de señalización ubicado en la autopista dirección Valencia-Tocuyito se desprendió y cayó sobre un vehículo que la transitaba, causándole la muerte a su conductor. Los demandantes fundamentaron la responsabilidad del Estado en los artículos 3 y 206 de la entonces vigente Constitución de 1961, alegando la *responsabilidad objetiva del guardián de la cosa* prevista en el Código Civil (arts. 1193, 1185 y 1196 del CC).

Sobre ello, la Sala Político Administrativa Accidental señaló que:

[...] en situaciones similares a la que nos ocupa, se había ordenado la indemnización por daños materiales y morales en función del artículo 1193 invocado en este caso por la parte actora (CSJ-SPA, caso *Alba Orsetti Cabello Sánchez*, 19-07-84; CSJ-SPA, caso *Cedeño Salazar vs. Cadafe*, 11-02-85; CSJ-SPA, caso *Nemecio Cabeza vs. Cadafe* 05-04-94).

Ahora bien, (...) el constituyente de 1999 (...) consagró en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela una norma que prevé de manera expresa y sin necesidad de recurrir a interpretación alguna, la *responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por los daños que sufran los administrados como consecuencia de su actividad. Dicha norma dispone:*

Artículo 140. 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.

Con la anterior prescripción constitucional, se establece un mandato obligatorio a los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para ordenar cuando sea procedente, la indemnización de los daños sufridos por los particulares como consecuencia de la actividad de la Administración. Dicha norma se encuentra, a su vez, complementada por disposiciones cuyo origen inmediato puede ser encontrado en la Constitución de 1961 y que el Constituyente de 1999 no dudó en incorporar al nuevo Texto Constitucional dado su valor y alcance en protección de los derechos ciudadanos. Tales disposiciones son: el artículo 259 de la Constitución vigente (antiguo 206 de la Constitución de 1961) relativo a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para “condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración”, así como para “conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos” y los artículos 21, 133 y 316 *eiusdem* (antiguos 61, 56 y 223 respectivamente, de la Constitución de 1961), en los cuales se fundamenta el Principio de Igualdad o Equilibrio ante las Cargas Públicas.

En este orden de ideas, resulta evidente que la responsabilidad extracontractual de la Administración encuentra fundamento expreso en la actualidad en el *Principio de Igualdad o Equilibrio ante las Cargas Públicas*. Este principio tiene fundamento en que la Administración persigue la satisfacción y tutela de los intereses colectivos; y, si ésta en ejercicio de sus potestades -por órgano de autoridad legítima- causa un daño a un particular, éste no puede sufrir individualmente las cargas de la actividad dañosa de la Administración. No debe en función del colectivo someterse a un miembro de éste a una situación más gravosa que la que soportan la generalidad de los que la conforman y, de ocurrir, el equilibrio debe restablecerse mediante la indemnización correspondiente; por lo que, independientemente de que la actividad de la Administración fuese lícita o ilícita, con o sin culpa, si ésta le ha causado un daño a un particular, la Administración debe responder patrimonialmente.

Se infiere de lo expuesto, que la Constitución vigente establece un *régimen de responsabilidad administrativa de carácter objetivo* que comporta tanto la llamada responsabilidad por sacrificio particular o sin falta, como el régimen de responsabilidad administrativa derivada del funcionamiento anormal del servicio público, según el cual los usuarios de los servicios públicos deben ser indemnizados por los daños que puedan surgir del mal funcionamiento de éstos.

[...]

Cabe concluir entonces, que del espíritu del Constituyente se deriva inequívocamente la voluntad de consagrar un *sistema integral de responsabilidad patrimonial del Estado, que abarca todos los daños ocasionados por cualquier actividad derivada del ejercicio de cualquiera de las funciones ejercidas por los órganos del Poder Público...*” (énfasis añadido).

De esa manera, se reiteró el criterio de la procedencia del daño moral en la responsabilidad del Estado, pero con la particularidad de que acordó el cálculo de la condena a ser pagada por parte de la República en *Unidades Tributarias (U.T.)*.

Es claro que Venezuela ha acogido jurisprudencialmente el sistema de responsabilidad objetiva de la Administración a través de la aplicación del artículo 140 de la Constitución, extendiendo el alcance de esa responsabilidad a la indemnización de los daños morales causados a los particulares por el funcionamiento de la Administración.

F. Por personas no estatales

La Exposición de Motivos de la Constitución de 1999, al referirse al artículo 140, explica que éste abarca la obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, cuando la lesión sea imputable a los entes públicos “*o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones*”.

Y es que el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado no se agota en la responsabilidad derivada de los entes que tienen la personalidad jurídica del Estado, sino que también incluye los actos de personas diferentes al Estado, es decir, terceros particulares que ejercen funciones públicas o actúan en funciones administrativas.

Así, podemos identificar varios supuestos que podrían generar responsabilidad al Estado, a saber, (i) la responsabilidad extracontractual del concesionario por los daños causados por su actividad; (ii) la responsabilidad derivada de los “actos de autoridad” dictados por personas jurídicas diferentes al Estado; y (iii) en general, la responsabilidad derivada de la actuación de cualquier persona jurídica que no forme parte de la estructura general del Estado y que cause daños en ejercicio de funciones públicas.

a. Responsabilidad del Concesionario

Para la prestación de los servicios públicos y la consecuente satisfacción del interés general, la Administración suele apoyarse en los administrados que de forma voluntaria prestan su colaboración en la ejecución del correspondiente servicio.

Esta colaboración -Marienhoff- se justifica “*por una comprensible y razonable insuficiencia o imperfección en la actuación de los funcionarios y empleados públicos, y por*

*la necesidad de que en la comunidad estatal cada uno coopere, en la medida de sus posibilidades, al bien común*⁴⁷.

La concesión de servicios públicos es, precisamente, una de esas formas de colaboración que permiten la gestión indirecta del servicio público a través de los particulares. La concesión, es el acto por medio del cual el Estado encomienda a una persona, bien sea natural o jurídica (i.e. concesionario), la organización y funcionamiento de un servicio público en forma temporal, la cual, por virtud de su colaboración percibirá una contraprestación que podrá estar representada en el precio pagado por los usuarios del servicio o en subvenciones conferidas por el Estado.

La gestión de los servicios públicos por vía de concesión da origen al establecimiento de una serie de relaciones que se verifican entre el Estado, concedente y el concesionario; entre éstos y los usuarios y entre el concesionario y terceros (no usuarios). Es en el segundo de estos ámbitos que se observa con mayor frecuencia la exigencia de la responsabilidad del Estado por los daños causados por la mala prestación del servicio público. Y es que, como bien lo señala Bielsa, el establecimiento de condiciones y normas que regulen la prestación y organización del servicio por el concesionario no resulta suficiente pues “el daño que el usuario sufra como consecuencia del servicio público debe serle indemnizado (...) el funcionamiento del servicio público se regula mejor cuando a la vez se protege al usuario tanto en punto a la efectiva realización del servicio, como a su incolumidad personal y patrimonial”⁴⁸.

Esta obligación del Estado de indemnizar a los usuarios surge de la garantía que constitucionalmente les reconoce el derecho a que el servicio sea prestado en forma eficaz y correcta, dentro de los parámetros de normalidad.

En Venezuela, incluso antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia reconoció, por medio del fallo del 29 de diciembre de 1998, que los principios que gobiernan la responsabilidad patrimonial del Estado, abarcan también a los concesionarios de servicios públicos.

Así, en esa decisión, se condenó -mediante la aplicación de las disposiciones de Derecho Público relativas a la responsabilidad patrimonial del Estado- a un concesionario de servicio público (CANTV), a indemnizar los daños ocasionados a un particular por la pérdida de su vivienda, como consecuencia de los errores en la construcción de una obra inherente a dicho servicio público. En esa decisión, el máximo Tribunal, consideró que:

Se ha producido una lesión producto de una obra que en su conjunto es la construcción de la referida central telefónica *imputable a la empresa concesionaria de servicio público* COMPAÑÍA ANÓNIMA NACIONAL TELÉFONOS DE VENEZUELA (CANTV) *quien actuó materialmente por vía de su contratista [...].* Ha habido un intolerable sacrificio de los derechos individuales de los actores por razón de una obra de servicio público. Por tanto, aplicando los *principios que gobiernan la responsabilidad patrimonial del Estado que abarcan a los concesionarios de los servicios públicos*, con base en los artículos 47, por interpretación en contrario, 56, referido a la igualdad ante las cargas públicas, 68, referido al derecho a la defensa, 88, garantía del derecho de propiedad, y 206 de la Constitución Nacional, que faculta a la jurisdicción contencioso administrativa para condenar al pago de sumas de dinero, reparación de daños y perjuicios y disponer lo necesario para el restablecimiento de la situación jurídica infringida, es claro que los actores han sufrido un daño que no tienen el deber jurídico de soportar que compromete la responsabilidad civil, lla-

47 MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, Tercera Edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1980, p. 195, citado por CITARA, Rubén Miguel, *El Servicio Público. Parte 2. Poder de Policía*, Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, p. 104.

48 BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. I, Ediciones La Ley, Buenos Aires, 1980, p. 469.

mada por la doctrina administrativa del Estado, que ha actuado en este caso *por vía de una concesionaria del servicio público [...] empresa ésta última que debe indemnizar a los actores...* (resaltado nuestro)⁴⁹.

Este derecho se ve reforzado a su vez por la disposición constitucional contenida en el artículo 259 de la Constitución que consagra las competencias de la jurisdicción contencioso administrativa entre las que se incluyen ahora los reclamos por la prestación de servicios públicos.

La regulación a nivel constitucional de estos derechos junto al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, así como de los mecanismos previstos para su protección, permiten afirmar que los usuarios tienen derecho a unos servicios públicos de calidad y eficiencia, lo cual comporta que los mismos se presten sin discriminación, de acuerdo a niveles, pautas y bases mínimas aceptables en su calidad técnica, y con una eficiencia que se traduzca en prestaciones llevadas a cabo con continuidad, regularidad, obligatoriedad en la prestación y generalidad. Si estos derechos no son observados surge para el usuario, sin duda, la posibilidad de exigir la responsabilidad del Estado y su concesionario por la mala prestación del servicio otorgado en concesión.

Ahora bien, ante el incumplimiento de dichos derechos, surge para el usuario la duda sobre ante quien tiene que acudir para ver satisfecha su pretensión indemnizatoria; se plantea si debe acudir a la propia Administración concedente o, por el contrario, debe acudir directamente al concesionario.

En ese sentido, Berrueta de Juan, citando a González Navarro, ha señalado:

1. La indemnización a terceros por daños causados por el empresario de un servicio público constituye un supuesto de responsabilidad extracontractual de la Administración.
2. La indemnización es a cargo de la Administración cuando el concesionario obró siguiendo las alteraciones del clausulado impuestas por la Administración en el ejercicio de la potestas variandi, o en cumplimiento de órdenes recibidas de la Administración en el ejercicio de sus poderes de inspección o vigilancia, o de las instrucciones que aquélla le haya dado en interpretación de las cláusulas del contrato.
3. En los demás supuestos, ya actúe ejerciendo poderes no estrictamente concesionales que le hubieren sido delegados, ya actúe dentro del giro o tráfico normal de su empresa, el concesionario es responsable (...) subsidiario, pues quien responde directamente es la Administración que concedió el servicio, la cual sigue siendo titular del mismo
4. La responsabilidad del concesionario será objetiva y no meramente subjetiva⁵⁰.

*Nuestra Ley de Concesiones*⁵¹, en idéntico sentido, establece en su artículo 36 como una obligación del concesionario “indemnizar los daños y perjuicios que se causen a terceros con motivo de la ejecución del contrato de concesión, a menos que tales daños fuesen la consecuencia inmediata de una orden o instrucción emanada del ente concedente o de cualquier otro órgano o entidad de la Administración”.

De allí que, salvo en el caso en que los daños causados al particular sean consecuencia del cumplimiento de las órdenes recibidas por la Administración concedente, en el cual

49 Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 29 de diciembre de 1998, caso *Franz WEIBEZAHN vs. Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) y Oficina Técnica DINA*.

50 DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Miguel, *El incumplimiento en la concesión de servicio público*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1981, p. 471.

51 Decreto n° 318 con rango y fuerza de Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones (*Gaceta Oficial* N° 5.394 extraordinario del 25 de octubre de 1999).

ésta responderá de forma directa frente al usuario, la responsabilidad del concesionario subsiste con la de la Administración concedente del servicio, quedando a salvo la posibilidad para el usuario de acudir a una u otra vía.

Finalmente, debe dejarse claro que en el caso de las controversias que se presenten entre el concesionario y sus empleados o entre éste y terceros no usuarios (i.e. provisión de suministros, o hechos ilícitos cometidos por dependientes del concesionario) queda excluida la responsabilidad del Estado. En este caso, estas relaciones se desarrollarán en el ámbito del Derecho Privado.

b. Responsabilidad derivada de los “actos de autoridad”

En ciertos casos, las personas jurídicas no estatales pueden dictar actos en ejecución expresa de una Ley (*vgr.* Universidades Privadas, Colegios Profesionales). Estos actos son conocidos como “actos de autoridad” y son considerados auténticos actos administrativos, objeto del control contencioso-administrativo.⁵²

La Exposición de Motivos de la Constitución, tal y como se afirmó anteriormente, establece la posibilidad de que el Estado sea responsable patrimonialmente, incluso por la actuación de los particulares en el ejercicio de funciones públicas.

En este sentido, señala De Grazia, que:

[...] los entes que emiten “actos de autoridad” quedan, en lo que atañe a la responsabilidad derivada de esos actos, *sujetos al mismo régimen de responsabilidad del Estado derivado del artículo 140 de la Constitución*. Es posible entonces, que el particular afectado por un acto de esa especie, además de demandar su nulidad, solicite al Juez Contencioso Administrativo -en la misma demanda, tal como lo permite el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (ahora en el artículo 21, párrafo 18 de la LOTSJ)- que se imponga al ente dotado de “autoridad” la respectiva condena al pago de daños y perjuicios, tal como lo haría frente a un acto administrativo que cause daños (destacado nuestro y corchetes nuestros)⁵³.

Así, señala el citado autor,

[...] la atribución de competencias públicas a los entes no estatales, para que colaboren con el Estado en la realización de sus fines y emitan, consecuentemente “actos de autoridad”, no puede servir de mecanismo para desmejorar la garantía patrimonial de los particulares que quedan sometidos a la “autoridad” de dichos entes⁵⁴.

G. Por su inactividad

La universalidad o globalidad de la responsabilidad del Estado implica que el Estado responde por daños que le sean imputables, los cuales podrán ser causados tanto por su actividad, como por su inactividad. En efecto, así como el Estado-Administrador es responsable por su *actividad* tanto lícita como ilícita, su *inactividad* es también fuente de responsabilidad en tanto pueda causar daños a los particulares. Como ha señalado

52 *Vid.*, CHAVERO GAZDIK, Rafael, *Los Actos de Autoridad*. Cuadernos de la Cátedra Allan R. BREWER-CARÍAS de Derecho Administrativo, n° 8, UCAB, Editorial Jurídico Venezolana, Caracas, 1996, pp.105 y ss.

53 *Cfr.* DE GRAZIA SUÁREZ, Carmelo, “La Responsabilidad Extracontractual del Estado en el ordenamiento jurídico Venezolano Evolución jurisprudencial 1993-2003”, en *Jornadas XXVIII J.M. DOMINGUEZ ESCOVAR en homenaje al Dr. Eloy LARES MARTÍNEZ*, Barquisimeto, Venezuela, 2003.

54 *Idem.*

Ortíz-Alvarez, “*la actividad -o inactividad- de la Administración, puede causar daños a los particulares*” (énfasis añadido)⁵⁵ y de allí que nazca la obligación de indemnizar.

a. *Aproximación conceptual a la inactividad administrativa*

La inactividad administrativa ha sido tradicionalmente definida por la doctrina -Nieto- como la *ausencia de la actividad de la Administración*⁵⁶. De otro lado, Parejo Alfonso, se refiere la inactividad como la *omisión administrativa de la actividad legalmente debida*⁵⁷.

De modo que la inactividad administrativa, en un sentido lato, implica el incumplimiento de la Administración de *todas* sus obligaciones *jurídicamente debidas*, y no sólo la ausencia de aquellas obligaciones exigidas por Ley.

Ahora bien, la inactividad administrativa puede estudiarse desde dos ópticas diferentes, a saber como (i) inactividad formal y (ii) inactividad material:

La *inactividad formal* hace referencia a la omisión de la Administración de los deberes puramente formales que debe llevar a cabo. A. Nieto ha señalado que la “*la inactividad formal se refiere (...) a la pasividad de la Administración dentro de un procedimiento: es la simple no contestación a una petición de los particulares*”⁵⁸. Sin embargo, la ausencia de contestación o de emisión de un acto administrativo es sólo una de las formas en las cuales se manifiesta la inactividad formal, que no la única.

En todo caso, la doctrina venezolana ha equiparado el término de inactividad formal al del *silencio administrativo*⁵⁹, pero -reiteramos- éste no es sino una de las manifestaciones que puede asumir la inactividad formal, por cuanto ésta engloba a *todos los deberes formales* de la Administración. Así, se configurará la inactividad formal de la Administración, siempre que ésta incumpla alguno de los deberes que le corresponde realizar.

De otro lado, la *inactividad material*, implica la omisión o la falta material o física de toda actuación de dar o hacer por parte de la Administración. En ella se adminicula, evidentemente, la omisión de la función administrativa en el ejercicio de sus competencias.

En Venezuela, la inactividad material se ha equiparado con la *abstención* de la Administración, la cual ha sido desarrollada a través de la previsión contenida en el artículo 5, párrafo 1, numeral 26, de la nueva LOTSJ, el cual contempla el llamado recurso por abstención o carencia:

55 ORTÍZ-ALVAREZ, Luis, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995, p. 13.

56 NIETO, Alejandro, “La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo” en *Revista de Administración Pública (RAP)*, nº 37, Madrid, 1962. Aut. cit., por UROSA MAGGI, Daniela, *La Tutela Judicial frente a la Inactividad de la Administración en el Derecho Español y Venezolano*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2003, p. 44.

57 PAREJO ALFONSO, Luciano, “La Garantía Jurisdiccional frente a la actividad administrativa: a propósito de los artículos 24 y 104 del Anteproyecto de Constitución” en *RAP*, nº 37, Madrid, 1977. Aut. cit., por UROSA MAGGI, Daniela, *ob. cit.*, p. 44.

58 NIETO, Alejandro, *Aut. cit.*, por ENTRENA CUESTA, Rafael, “Responsabilidad e Inactividad de la Administración: Notas para un intento de reelaboración” en *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón MARTÍN MATEO*, t. I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, p. 1216.

59 La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos define el silencio administrativo negativo, de aplicación general, en su artículo 4, el cual señala que “*en los casos en que un órgano de la Administración Pública no resolviera un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario*”.

Es de la competencia del Tribunal Supremo de Justicia como más alto Tribunal de la República: (...) 26. Conocer de la abstención o negativa del Presidente o Presidenta de la República, del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva de la República y de los Ministros o Ministras del Ejecutivo Nacional, así como de las máximas autoridades de los demás organismos de rango constitucional con autonomía funcional, financiera y administrativa y del Alcalde del Distrito Capital, a cumplir específicos y concretos actos a que estén obligados por las Leyes.

La jurisprudencia ha interpretado que la abstención de la Administración es la negativa a cumplir determinado acto “*del cual el supuesto hecho se encuentra previsto en una ley específica pero ante cuya ocurrencia real y concreta la autoridad administrativa se abstuvo de extraer la consecuencia jurídica que el imperativo legal impone*”⁶⁰.

Cabe aclarar, sin embargo, que la inactividad material *per se*, no se circunscribe únicamente a la abstención administrativa aquí descrita, por cuanto ésta puede abarcar -como mencionamos antes- la omisión de cualesquiera de las actuaciones materiales de la Administración.

b. Aplicación del sistema de responsabilidad a los casos de inactividad

La nota característica de la doctrina moderna sobre la responsabilidad del Estado es su carácter *objetivo*. Esa objetividad implicaría, en todo caso, la declaración de la responsabilidad de la Administración por los daños causados a los particulares, con independencia de que estos se causen por acción u omisión, siempre que se verifique el daño y que exista una relación de causalidad que lo haga imputable a la Administración.

No obstante, un sector de la doctrina -Gómez Puente- ha observado que en lo referente a la inactividad o pasividad de la Administración “*no es admisible la nota de objetividad que, con carácter general se predica de la responsabilidad administrativa*”⁶¹. Señala este autor que la responsabilidad por omisión, debe *limitarse* a los supuestos antijurídicos de inactividad, esto es, a los casos en los cuales la omisión de actuar sea antijurídica, por cuanto la Administración tenía en esos supuestos, la obligación de actuar.

La precedente opinión, manifestada como reacción a la expansiva -y en algunos casos hipertrófica- aplicación de la doctrina objetivista en la responsabilidad del Estado, debe ser matizada y examinada a la luz de los principios expuestos por Entrena Cuesta, para determinar la responsabilidad de la Administración por inactividad. Estos principios se resumen en los siguientes:

No resulta estrictamente necesaria la pasividad para la declaración de responsabilidad: en el sentido en que la responsabilidad por inactividad se configura, en el Derecho Administrativo, por (i) la no verificación de una determinada conducta, que implica (ii) la infracción de una norma preceptiva que obliga a actuar a la Administración. La responsabilidad por inactividad podrá darse bien ante supuestos de omisión pura, es decir, cuando hay pasividad por parte de la Administración, o bien cuando se realice una conducta que sea distinta a la prevista en la norma.

La responsabilidad por inactividad se produce por infracción de una norma preceptiva: así, la responsabilidad de la Administración se verificará (i) en el caso de la inactividad formal, por la violación de una norma que le imponga la obligación de dictar una resolución en el plazo contemplado; o (ii) en el caso de la inactividad material, por infringir una norma que impone una posición de garante a la Administración.

En la inactividad material se requiere, además de la posición de garante de la Administración, la producción efectiva de un resultado lesivo, así como la posibilidad de evitar ese resultado por medio de la conducta omitida.

60 Sentencia de la Sala Político Administrativa del 28 de febrero de 1985. Caso *Eusebio Igor VIZCAYA PAZ*.

61 *Aut. cit.*, por ENTRENA CUESTA, Rafael, *ob. cit.*, p. 1220.

En la relación de causalidad en la inactividad material no se deberá demostrar la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, es decir, entre la ausencia de actuación y el daño causado. En cambio, sí se deberá demostrar que la actuación omitida por la Administración hubiera podido evitar los resultados causados.

Los principios aquí expuestos podrán aplicarse tanto a la responsabilidad por inactividad formal como a la inactividad material. Sin embargo, debemos hacer ciertas consideraciones en torno a estos distintos tipos de inactividad:

(i) *En cuanto a la inactividad formal*, la obligación de indemnizar al particular, al cual se le ha causado un daño cierto y real como consecuencia de la infracción a la norma preceptiva por parte de la Administración, podría derivar bien de la omisión absoluta de dictar resolución, bien de una resolución tardía por parte de la Administración. En todo caso, se deberán llenar los extremos de causalidad contemplados para la procedencia de la responsabilidad del Estado.

(ii) *En cuanto a la inactividad material*, como apuntamos anteriormente, para que sea procedente la indemnización por inactividad material, no sólo se deberá demostrar, en primer lugar, la posición de garante de la Administración (a través de las funciones de seguridad y vigilancia, propias de la Administración), sino que se deberá evidenciar que de haber actuado la Administración, se hubiese podido evitar o al menos paliar el resultado dañoso.

En Venezuela, se ha declarado la *responsabilidad de la Administración* por daños producidos a un particular ante un supuesto de omisión de actuación por parte de la Administración. Así, por medio de sentencia de fecha 21 de abril de 1999, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia señaló lo siguiente:

El ordinal 23° del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia [ahora el artículo 5, párrafo 1, numeral 26 de la LOTSJ] consagra la acción por abstención o carencia atribuyendo la competencia para su conocimiento a esta Sala Político-Administrativa cuando la omisión sea de un funcionario nacional. La referida acción se dirige a lograr una actuación que la Administración ha omitido, actuación a la cual está obligada por expreso mandato legal. [...]

Ahora bien, es necesario destacar que el incumplimiento de una Administración de una obligación legal de actuación específica tal que un sujeto de derecho posea un derecho subjetivo administrativo a dicha actuación, *puede producir daños al sujeto a favor de quien la norma concreta estipulaba la realización de la conducta omitida. Los daños aludidos pueden haberse producido por tanto por retardo de la obligación específica y concreta de actuar, como por su incumplimiento y en ambos casos los daños producidos en forma directa e inmediata por la omisión de la Administración de realizar una conducta específica, deben ser indemnizados. En este sentido el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece la facultad del juez contencioso administrativo para “(...) condenar el pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración (...)”, responsabilidad que puede darse tanto por actuaciones como por omisiones. [...] En consecuencia, sólo será procedente el pago de daños y perjuicios ocasionados por abstenciones de la Administración cuando dichos daños sean la consecuencia inmediata y necesaria de la inactividad de la Administración, en cuyo caso, dichos daños serán requeridos por el sujeto como una pretensión de condena y no como una acción diferenciada de la original (énfasis y corchetes añadidos).⁶²*

Observamos que en la precedente decisión, se admite la responsabilidad del Estado por inactividad de la Administración tanto por (i) retardo en la actuación, como (ii) por incumplimiento de una norma preceptiva. Asimismo, se señala que debe existir una rela-

62 Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 21 de abril de 1999. Caso *Luis Manuel LEAÑEZ LUGO*.

ción de causal (*inmediata y necesaria*) entre la omisión y el daño causado. A nuestro parecer y en un todo conforme a lo antes expuesto, tal relación podrá ser evidenciada a través de la demostración de que la actuación omitida hubiese podido evitar los daños causados.

Se precisa en esa decisión el ámbito de aplicación -por demás limitativo- del recurso por abstención o carencia, el cual:

[...] se dirige a obtener la actuación de la administración inactiva, cuando ésta se encuentra en el supuesto de hecho concreto y específico de una normal legal que le ordena tal actuación. Los requisitos antes mencionados (lo concreto y específico) originan, a su vez, la necesidad de que el sujeto reclamante sea afectado en sus derechos subjetivos de manera particularizada y específica, lo que constituye además, un requisito indispensable para la procedencia de la acción. (énfasis añadido).

Esperemos que en Venezuela, donde esta doctrina de responsabilidad por inactividad encuentra muy escasa aplicación, se incorporen y apliquen los principios aquí señalados a los fines de ampliar el sistema de garantías de los administrados.

2. Responsabilidad del Estado juez

La responsabilidad patrimonial del Estado incluye, además de la responsabilidad de la Administración, la responsabilidad derivada de la actuación de los órganos judiciales.

A. Fundamento Constitucional

La Constitución de 1999 establece en sus artículos 49, ordinal 8° y 255, la responsabilidad objetiva y directa del Estado por el funcionamiento anormal de la administración de justicia en los siguientes términos:

Artículo 49. El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas, en consecuencia: (...)

8° Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados. Queda a salvo el derecho del o de la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o de la magistrada, del juez o de la jueza; y el derecho del Estado de actuar contra éstos o éstas.

Artículo 255. [...] Los jueces o juezas son personalmente responsables, en los términos que determine la ley, por error, retardo u omisiones injustificados, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Las normas precedentes se ven reforzadas por la Exposición de Motivos, conforme a la cual el Estado responde patrimonialmente, por los daños causados por todo tipo de autoridades públicas: administrativas, legislativas y judiciales.

Así, la Constitución establece, de manera clara y expresa, la responsabilidad directa del Estado⁶³ “*Toda persona podrá solicitar del Estado...*” por el funcionamiento anor-

63 Se trata, sin duda, de una responsabilidad directa desde que el Estado siempre será responsable de los daños causados por sus órganos jurisdiccionales independientemente de que los mismos deriven de una falta del servicio de justicia propiamente dicha o de una falta personal de los jueces llamados a prestar ese servicio, pues ésta, en

mal del Poder Judicial, concepto éste que comprende: (i) el error judicial y (ii) la omisión o el retardo injustificado, como causas que dan origen a la responsabilidad del Estado por los actos u omisiones de su Poder Judicial, que es, en definitiva, quien ejerce el monopolio de la función jurisdiccional con fuerza de cosa juzgada. La responsabilidad del Estado en este sentido se puede verificar en cualquier tipo de proceso, sea éste penal, laboral, civil, mercantil, contencioso-administrativo y sobre cualquier tipo de decisión, autos o sentencias tanto definitivas como interlocutorias.

Y es que el Estado, en el ejercicio de las actividades jurisdiccionales que le son propias, puede causar daños directos a los particulares, los cuales generan su responsabilidad. Así, la responsabilidad del Estado Juez implica la obligación de resarcir a esos particulares afectados por los daños generados por el Estado en el ejercicio de actividades judiciales. A. Gordillo sostiene que de acuerdo con la división de funciones estatales, no cualquier acto o hecho del Poder Judicial comportará la responsabilidad judicial, sino que también puede existir responsabilidad *administrativa* por actos o hechos realizados por este Poder en específico. Así, la denominada responsabilidad judicial, sólo existe como tal en la medida en que emerge de actos judiciales típicos; los daños que un órgano judicial realice en cumplimiento de funciones de tipo administrativo, darán a lugar a la responsabilidad administrativa y no judicial.⁶⁴

La responsabilidad del Estado Juez se ha entendido *-opinión que compartimos-*, como una garantía

[...] para que la Administración de justicia vaya por el camino correcto. Si el Estado es responsable porque sus jueces hacen mal las cosas, cuidará en el futuro que el funcionamiento se haga de mejor manera. Si hacen responsable al Estado por su mala actuación en el campo judicial, éste con posterioridad escogerá de mejor manera a sus funcionarios judiciales [...]. Asimismo, los jueces o magistrados al saberse objeto de una responsabilidad personal por acciones contra ellos del propio Estado, velarán por la correcta interpretación del derecho o por una cierta verificación de los hechos. En definitiva, la responsabilidad se convierte en un mecanismo de control y presión para que la Administración de justicia sea mucho más eficiente [...]⁶⁵.

En nuestro país, señala José J. Ferro Guzmán,

[...] la responsabilidad personal de los jueces en términos civiles, penales y disciplinarios, propia de la primera fase, estaba regulada a nivel legislativo, aún cuando su aplicación práctica (especialmente civil y penal) es muy excepcional por no decir inexistente. Hoy por hoy, el tratamiento de la responsabilidad judicial se ha constitucionalizado y ha derivado en la responsabilidad directa y objetiva del Estado, el cual, con todo, tiene la acción de repetición contra el funcionario judicial causante de la falta y en la cual sin necesidad de que sea declarada la culpabilidad del Juzgador, desde una perspectiva objetiva, debe entenderse que es el 'servicio público de justicia' el que ha cometido el daño (entendiendo como tal aquella lesión patrimonial o extrapatrimonial, causada en forma lícita o ilícita, que el perjudicado no está en el deber jurídico de soportar) funcionando anormalmente, anormalidad que puede ser resultado de todo tipo de violación a las obligaciones del Poder Judicial [...]⁶⁶.

definitiva, frente a la posición del afectado, se traduce en una mera falta del servicio que puede ser recurrida directamente contra el Estado o contra el funcionario involucrado si así lo prefiere, sin perjuicio del derecho de aquel de repetir lo pagado contra el causante del daño.

64 GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 2, Editorial Funeda, Caracas, 2001, pp. 3-6.

65 ROJAS PÉREZ, Manuel, "La Responsabilidad del Estado juez en Venezuela", *Separata de Revista de Derecho* n° 15, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas-Venezuela 2005, p. 124.

66 FERRO GUZMÁN, José J., "Responsabilidad del Estado por el Funcionamiento de la Administración de Justicia (Responsabilidad del Estado Juez)". Artículo publicado en *Revista de Derecho Administrativo* n° 19, Editorial Sherwood, Caracas, Venezuela, Julio-Diciembre 2004.

Por su parte, la Sala Político-Administrativa ha reconocido la posibilidad de exigir la responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional al señalar:

[...] en lo que respecta a la actividad jurisdiccional, -que (...) la Responsabilidad del Estado es perfectamente admisible y de hecho ello es una posibilidad y exigencia de fuerza constitucional-, bien que ciertamente la particularidad de la actividad en juego trae consigo ciertas limitaciones aceptables y necesarias tales como, por un lado, la utilización de niveles altos de anormalidad funcional -esto es, dada la dificultad de la función jurisdiccional, exigiéndose la falta grave- y, por otro lado, la exclusión de responsabilidad en relación al contenido de las sentencias definitivas...”, y que tal determinación en el campo de la responsabilidad, “...se dirige fundamentalmente al caso de las sentencias erróneas o errores judiciales [...].

Comparte esta Sala el criterio de la conexidad de los supuestos antes mencionados con la idea de la Responsabilidad de la Administración por funcionamiento anormal (del servicio de la Administración de justicia), aún cuando considera menester incluir un “no” menos importante supuesto al caso del funcionamiento anormal del Poder Judicial, referido al ilícito de la “denegación de justicia”, que bien puede configurar la abstención del juez a emitir un pronunciamiento en la etapa cognitiva, así como también en el incumplimiento de ejecutar la decisión judicial que acordó un derecho a la parte en el juicio a que diera lugar.

Así pues, con la existencia de estos tres supuestos y las diversas manifestaciones de cada uno de ellos en las diversas materias, se puede establecer la Responsabilidad del Estado Juez, partiendo de la noción de que la justicia es por demás un servicio público cuya prestación está garantizada plenamente en la Constitución de la República, y como tal, debe cumplir con las características inherentes a su funcionalidad, so pena de incurrir en falta grave por la anormalidad en su funcionamiento⁶⁷.

En sentido similar se ha pronunciado también la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, pues luego de declarar inadmisibile una acción de amparo por estimar que había perdido todo objeto dada la irreparabilidad de la situación jurídica infringida -en el caso en cuestión el accionante había sido condenado a cumplir una pena de prisión de seis años y para el momento en que la Corte se pronunció sobre la admisibilidad de la misma, dicha pena había transcurrido íntegramente- señaló:

[...] esta Corte considera conveniente aclarar que, en este caso no queda a salvo la responsabilidad del Estado por retardo judicial injustificado, según lo dispuesto en el tercer párrafo de] artículo 255 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que consagra lo siguiente:

Los jueces o juezas son personalmente responsables, en los términos que determina la ley, por error, retardo u omisiones injustificadas, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad, y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Como es evidente de la disposición transcrita, el ciudadano cuenta ahora con una clara protección constitucional contra el retardo judicial, el cual hace nugatorio el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrada en el artículo 26 de la Carta Magna. Este retardo es particularmente grave cuando se trata de procesos que se supone deben ser breves, en los que se ventilan pretensiones de amparo a los derechos y garantías constitucionales, dado el carácter de derecho fundamental que el amparo posee según el artículo 27 de la Constitución vigente y poseía según el 49 de la derogada de 1961.

67 Sentencia de la Sala Político Administrativa del 18 de julio de 2000. Caso *CANTV*.

Esta Corte, tal como está conformada en la actualidad, se resiste a creer que fue materialmente imposible pronunciarse sobre la admisión de la pretensión de amparo a que se refiere la presente causa, en prácticamente ocho años transcurridos desde que la pretensión fue ejercida ante este órgano jurisdiccional. La responsabilidad del Estado juez y la personal de los Jueces, por el perjuicio causado por el mencionado retardo no quedan a salvo, se insiste, no obstante el dispositivo del presente fallo, y así se declara [...]⁶⁸.

B. Supuestos de procedencia

La Doctrina -Parejo, Jiménez Blanco y Ortega- considera como supuestos de procedencia de la responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional, los siguientes⁶⁹:

- a. La existencia de una lesión que derive de la actividad judicial, bien (i) por el ejercicio de la potestad jurisdiccional -juzgar y ejecutar- o (ii) por medio de una actividad judicial que no consista en el ejercicio de esa potestad.
- b. La existencia de un daño efectivo, es decir, un daño actual y no meramente potencial o posible.
- c. Que el daño sea susceptible de ser valorado económicamente.
- d. Que el daño sea individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- e. Que exista una relación de causalidad, es decir, una relación directa, entre el daño causado y la actuación judicial.
- f. Que el daño derive del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (*i.e.* error judicial o retardo injustificado u omisión).

C. Responsabilidad del Estado por la privación judicial de libertad

El Código Orgánico Procesal Penal (COPP)⁷⁰ establece la responsabilidad directa del Estado en aquellos casos de privación judicial de libertad posteriormente revocada. En este sentido, el Código distingue dos situaciones diferentes, atendiendo al momento en el cual se hubiere producido la privación de libertad, a saber:

a. *Revisión de sentencias definitivamente firmes*

En Venezuela procederá la responsabilidad del Estado si la privación de libertad se produce por medio de una sentencia definitivamente firme, que sea ulteriormente anulada en virtud del recurso extraordinario de revisión, cuyas causales se encuentran previstas en el artículo 470 del referido Código, y son las siguientes:

1°. Cuando en virtud de sentencias contradictorias estén sufriendo condena dos o más personas por un mismo delito que no pudo ser cometido más que por una sola;

2°. Cuando la sentencia dio por probado el homicidio de una persona cuya existencia posterior a la época de su presunta muerte resulte demostrada plenamente;

68 Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo del 1 de junio de 2000. Caso *Ashlye ALONZO A. vs. La República*.

69 PAREJO ALFONSO, Jiménez Blanco, *et al.*, *Manual de Derecho Administrativo*, vol. I, Ariel, Madrid, 1994, pp. 681-703.

70 *Gaceta Oficial* n° 5.558 Extraordinario del 14 de noviembre de 2001.

3°. Cuando la prueba en que se basó la condena resulta falsa;

4°. Cuando con posterioridad a la sentencia condenatoria, ocurra o se descubra algún hecho o aparezca un documento desconocido durante el proceso, que sean de tal naturaleza que hagan evidente que el hecho no existió o que el imputado no lo cometió;

5°. Cuando la sentencia condenatoria fue pronunciada a como consecuencia de prevaricación o corrupción de uno o más jueces que la hayan dictado, cuya existencia sea declarada en sentencia firme;

6°. Cuando se promulgue una ley penal que quite al hecho el carácter de punible o disminuya la pena establecida.

Así, en todos los casos anteriormente señalados es posible que se anule una sentencia definitivamente firme a través del extraordinario recurso de revisión⁷¹.

De conformidad con el artículo 474 del Código Orgánico Procesal Penal la competencia para ejercer este recurso de revisión, corresponde: (i) en el caso del ordinal 1° de ese artículo 463, a la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia; (ii) en los casos de los ordinales 2°, 3° y 6°, a la Corte de Apelaciones en cuya jurisdicción se cometió el hecho punible; y (iii) en los casos de los ordinales 4° y 5°, la juez del lugar donde se perpetró el hecho.

En relación a la indemnización, el artículo 275 *ejusdem* prevé que “cuando a causa de la revisión de la sentencia el condenado sea absuelto, **será indemnizado en razón del tiempo de privación de libertad**” (énfasis añadido). Por ello, la responsabilidad del Estado en estos casos es automática, salvo que la revisión sea consecuencia del supuesto previsto en el ordinal 6° del artículo 470, antes transcrito, en cuyo caso no habrá derecho a obtener reparación alguna.⁷²

Cabe insistir que en estos casos la responsabilidad del Estado es de carácter automático, es decir que *no será necesario el juicio autónomo* para establecer dicha responsabilidad, antes por el contrario, el mismo Tribunal que declare con lugar la revisión de la sentencia que origina indemnización “*fijará su importe computando un día de pena o medida de seguridad por un día de salario base de Juez de primera instancia*” (artículo 276 *ejusdem*). Únicamente habrá necesidad de instaurar una demanda autónoma cuando se pretenda una indemnización mayor.

b. *Revocatoria de sentencias que no hayan adquirido firmeza, a través de los recursos ordinarios*

El segundo supuesto trata de casos en los cuales el procesado ha sufrido privación de libertad en virtud de una sentencia que no ha adquirido firmeza. En tales situaciones, habrá lugar a indemnización por el tiempo de privación de libertad siguiendo las mismas reglas anteriormente explicadas. Así, de conformidad con el artículo 277 del Código Orgánico Procesal Penal, dicha indemnización será procedente cuando el imputado ha sufrido de privación de libertad durante el proceso y se declare judicialmente (i) que el hecho no existe; (ii) que el hecho no reviste carácter penal; o (iii) que no se comprobó la participación del imputado.

71 Vid. sobre ello DE GRAZIA SUÁREZ, *ob. cit.*

72 Así lo establece el artículo 279 del Código Orgánico Procesal Penal, al señalar que “*la promulgación de una ley posterior más benigna no dará lugar a la indemnización aquí regulada*”.

En este supuesto, tal y como señala el artículo 278 *ejusdem*, “*El Estado (...) está obligado al pago, sin perjuicio de su derecho a repetir en el caso en que el juez hubiere incurrido en delito*”.

c. Posición de la jurisprudencia venezolana

Es de hacer notar que si bien el tema de la responsabilidad del Estado por la privación judicial de libertad ha sido consagrado expresamente en el nuevo COPP, esta noción no es del todo novedosa.

En efecto, ya para el año 1980 -y durante la vigencia de la Constitución de 1961- la antigua Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre un caso en el cual aplicó, para la determinación de la responsabilidad patrimonial del Estado, la normativa prevista en el Código Civil.

En efecto, en la decisión de la Sala Político Administrativa sobre el caso *Luis Omar Alarcón*, del 16 de junio de 1980, en el cual el accionante demandó a la Nación Venezolana por daños materiales y morales, como consecuencia de un auto de detención que ordenó la prisión preventiva del imputado, que fue posteriormente revocado en sentencia definitiva, la Sala aplicó los criterios de responsabilidad contenidos en el artículo 1.185 del Código Civil, que regula la obligación de reparar el daño por hecho ilícito.

Así, la Sala determinó la procedencia de la responsabilidad del Estado aplicando, en primer lugar, un criterio subjetivo, es decir, si el presunto responsable del daño había actuado intencionalmente (con imprudencia o negligencia) de conformidad con el precitado artículo 1.185 del CC. Además, la Sala aplicó el entonces vigente Código de Enjuiciamiento Criminal.

En ese sentido, la Sala desconoció la procedencia de responsabilidad del Estado por la privación judicial de libertad del particular por no encontrar en el caso concreto la existencia de “...*elementos de convicción que comprueben haberse cometido ningún hecho ilícito imputable a la República y que engendre contra ella, por tanto, la obligación de reparar daños materiales que de ello puedan derivarse*”.

De allí que la Sala consideró que en ese caso,

[...] de acuerdo con las normas de nuestro Código de Enjuiciamiento Criminal, y los principios doctrinarios que sobre la materia prevalecen en nuestros Tribunales, la facultad de dictar autos de detención con base en pruebas indiciarias (...) 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, aun en el caso de que el mismo sea revocado, no puede engendrar responsabilidad alguna para la República*⁷³.

No obstante, durante la vigencia de la Constitución de 1999, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, reconoció la procedencia de la responsabilidad del Estado en el caso *Alí Quiñónez vs República de Venezuela*, en el cual el accionante solicitó indemnización por daños y perjuicios como consecuencia de una orden de arresto por medio de la cual fue detenido por ocho días, como consecuencia de un decreto emitido por un juzgado de primera instancia, que luego fue declarado nulo por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en virtud de que la sanción aplicada carecía de sustentación legal.

Así, la Corte señaló lo siguiente:

73 Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 16 de junio de 1980.

Considera esta Corte, que la consagratoria constitucional de un sistema de responsabilidad patrimonial de la administración es un reflejo claro de la trascendencia de dicho principio como uno de los elementos de un verdadero y moderno estado de derecho y de justicia, en el que la administración a pesar de su prerrogativas y privilegios puede ser condenada a resarcir por vía indemnizatoria los daños causados a los particulares por cualquiera de sus actividades.

El artículo 47 de la derogada Constitución de 1961 se refería a la responsabilidad administrativa por los daños y perjuicios causados por autoridades legítimas en el ejercicio de sus funciones, lo cual verificó un cambio importante con el artículo 140 de la Constitución de 1999, pues se objetivizó el régimen de responsabilidad al establecerse que la administración será responsable por daños cuando “(...) la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”, siendo lo fundamental para determinar la responsabilidad patrimonial de la administración el concepto objetivo de daño o lesión antijurídica producida por cualquier actividad, lícita o ilícita, por funcionamiento normal o anormal de las actividades de la administración, que no tiene que ser soportada por los particulares.

En tal sentido, resulta vinculante para los órganos de la administración de justicia, la declaratoria de la responsabilidad de la administración y la consiguiente condenatoria al pago de sumas de dinero en los casos en que sea procedente, de acuerdo a la interpretación integral y concatenada de los precedentemente citados artículos 47, 206 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, 140 y 259 del nuevo texto constitucional [...]

Consta en autos, que el Decreto n° 61 a través del cual se ordenó la detención del ciudadano (...) y que fue declarado nulo por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, por carecer de base legal, lo cual deja claro que el demandante fue víctima de una medida ilegal y arbitraria que lo privó de su libertad sin que existiera supuesto legal que justificara tal medida.

[...] En tal sentido, la sentencia que declaró con lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad (...) estableció que cuando los jueces ejercen potestades disciplinarias realizan actividad administrativa, por lo que, de declararse en el presente caso la responsabilidad patrimonial de la administración, sería en virtud de los hechos dañosos originados por la actividad administrativa ejercida por un juez y no en virtud de la actividad judicial como tal, sin embargo, debe aclararse que en aquellos casos en que se causen daños por mal funcionamiento del sistema de justicia en funciones judiciales (Estado-Juez), también existe la posibilidad de obligar al Estado al pago de indemnizaciones.

Esta Corte observa, que aunque el decreto n° 61 fue anulado y por ende eliminado de la esfera jurídica, éste surtió efectos, pues el ciudadano... permaneció arrestado por ocho días, en consecuencia de lo cual se causaron daños por la actuación irregular de la administración, lo que configura responsabilidad objetiva por mal funcionamiento de la Administración [...]

Observa esta Corte, que en el caso “Sub examine”, se presentan los requisitos cuya concurrencia es requerida por el artículo 47 de la Constitución de la República de Venezuela, vigente para el momento en que ocurrieron los hechos, para que proceda la indemnización solicitada, ya que los daños alegados por el demandante fueron causados por una autoridad legítima en el ejercicio de su función pública,... era el Juez Titular..., y además se evidencia que el Decreto n°..., que ordenó la privación de libertad del ciudadano..., fue dictado por el mencionado funcionario en ejercicio de su función pública [...]

De acuerdo a lo anterior, esta Corte declara, que es procedente ordenar a la República el pago de una indemnización al ciudadano... que fue víctima de un acto dictado y ejecutado por una autoridad legítima de un acto dañoso dictado y ejecutado por una autoridad legítima de la República, en este caso un juez, en ejercicio de sus funciones. [...]

En tal sentido, esta Corte observa, que mediante la simple utilización de una máxima de experiencia, puede concluirse que una sanción de privación de libertad personal impuesta arbitraria e ilegalmente produce una lesión integral en el patrimonio moral de cualquier sujeto. [...]

En virtud de las anteriores consideraciones, esta Corte declara, que es procedente la indemnización (...) que por concepto de daño moral solicitó el ciudadano..., como consecuencia de la ilegal y arbitraria medida de privación de libertad de la que fue objeto, por lo cual se condena a la República de Venezuela órgano del Consejo de la Judicatura, actualmente Comisión de Emergencia Judicial al pago (...) (énfasis añadido)⁷⁴.

De esa manera, la Corte Primera reconoció, en ese caso concreto, la procedencia de la responsabilidad del Estado y la consecuente indemnización por una medida de privación de libertad que fue posteriormente revocada por no tener base legal.

Posteriormente, la Sala Constitucional⁷⁵ estableció los criterios conforme a los cuales procederá la responsabilidad del Estado por sus actos jurisdiccionales en caso de privación judicial de libertad. En esa decisión, la Sala se pronunció sobre una demanda interpuesta por responsabilidad del Estado-Juez, en un proceso penal en el cual se dictó una medida privativa de libertad a un particular, sin que luego se haya logrado determinar la comisión de un delito.

La Sala, determinó que los criterios de procedencia de la responsabilidad del Estado, en ese supuesto, se rigen por lo dispuesto en el Código Orgánico Procesal Penal (COPP). Así, la Sala sostuvo que para que sea procedente la solicitud de indemnización por responsabilidad del Estado:

- (i) Resulta indispensable que medie una sentencia dictada en el marco de un recurso de revisión, que declare la absolución del condenado;
- (ii) 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;
- (iii) La competencia para conocer del recurso de revisión corresponde a la Sala de Casación Penal de este Alto Tribunal; a la Corte de Apelaciones o al juez del lugar donde se perpetró el hecho, según sea el caso;
- (iv) La indemnización a que haya lugar, le corresponde fijarla al órgano jurisdiccional que conoció del recurso de revisión;
- (v) La sentencia que declara el sobreseimiento de la causa no se encuentra incluida entre aquellas que pueden ser objeto de revisión; y
- (vi) Los supuestos en que no sea procedente la interposición del recurso de revisión a que se refiere el COPP, la correspondiente solicitud de indemnización se registrará bajo los mismos principios reguladores del derecho común, a través del denominado hecho ilícito.

D. Responsabilidad por faltas en la administración de justicia

Además de los supuestos antes mencionados, la responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional puede generarse bien por (i) error judicial o (ii) por omisión injustificada en la labor de impartir justicia (*i.e.* denegación o retardo injustificado).

⁷⁴ Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 9 de junio de 2000. Caso *Alí QUIÑONES*.

⁷⁵ Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 20 de mayo de 2004. Caso *Carlos ESPINOZA CHIRINO*.

a. *El error judicial*

El error judicial constituye la principal causa generadora de la responsabilidad del Estado Juez y es que en ejercicio de la facultad de juzgar, el juez no está exento de incurrir en falsas apreciaciones de derecho o de hecho generadoras de responsabilidad.

El error judicial es, en definitiva, una alteración de la realidad fáctica o jurídica que le ha sido planteada, hecha por el juez en la sentencia, bien por incurrir en una errónea apreciación de los hechos, en su adecuación a los supuestos legales, previstos en el ordenamiento jurídico, bien en la aplicación de las normas legales.

De allí que, dependiendo de las circunstancias en las que se verifique el error judicial, éste será de hecho (error en la apreciación de la realidad fáctica) o de derecho (error en la aplicación de la Ley). No obstante, esta distinción ha originado discusión en la doctrina en torno a cuál de estos errores es capaz de generar la responsabilidad del Estado.

Así, se sostiene que el error de derecho, derivado de la equívoca aplicación o interpretación de la Ley no puede dar origen a la responsabilidad del Estado, desde que éste puede ser subsanado a través de los mecanismos recursivos previstos en la Ley, siendo en consecuencia el error judicial de hecho el único capaz de hacer responsable al Estado.

Sin embargo, como bien lo señala Tawil, esta distinción carece de relevancia, pues a pesar del sistema recursivo, el error de derecho puede verificarse incluso en la decisión definitiva adoptada en segunda instancia por el tribunal de alzada. Aunado a ello el autor sostiene que:

[...] el error de hecho por sí solo jamás será determinante de responsabilidad, ya que cualquiera que sea el vicio determinante de la resolución, el error judicial no estará en los hechos o en las pruebas en sí mismos considerados, sino en el modo de subsumir a éstos en el ordenamiento jurídico, cuya aplicación en cada caso resulte obligada. En consecuencia, será en el encuadramiento jurídico de los hechos donde se presentará, en general, el error judicial.⁷⁶

De esta forma, -Tawil citando a Reyes Monterreal- indica que el error judicial capaz de generar la responsabilidad del Estado se producirá cuando *'del contexto de la sentencia, de la realidad de los hechos y sus circunstancias y de la apreciación de la prueba, por una parte y, por la otra, de la confrontación entre la solicitud dada y la que jurídicamente convenía al caso, resulte manifiesta la materialidad de la equivocación'*.⁷⁷

Pero el error judicial que genera responsabilidad debe ser grave, inaceptable e inexcusable. Siguiendo el esquema planteado por el prenombrado autor, las notas características del error judicial capaz de generar la responsabilidad del Estado han sido estudiadas en la doctrina desde dos posturas, a saber: a) Una primera posición que otorga relevancia a la causa de la decisión jurídica errónea, conforme a la cual el error existirá cuando por dolo, negligencia o errónea apreciación de los hechos, el juez dicta una decisión injusta no acorde con la realidad; b) Una segunda posición que visualiza el error judicial como resultado equívoco no ajustado a la Ley, bien por derivar de una incorrecta aplicación del derecho o de una errónea apreciación fáctica. Así, bastará cotejar la solución adoptada con la que exclusivamente procede en el caso enjuiciado, para determinar si, en efecto, existe error judicial⁷⁸.

En este sentido, el maestro Marienhoff señala que:

76 TAWIL, Guido Santiago, *ob. cit.*, p. 58.

77 *Ibidem*, p. 59.

78 *Ibidem*, p. 61.

[...] en el ámbito penal, la responsabilidad del Estado por sus actos judiciales, y su correlativo deber de indemnizar al agraviado, nace en el supuesto específico de ‘error judicial’, o sea cuando alguien fue definitivamente condenado, sufrió prisión y más adelante, se advirtió la tragedia de haber condenado a un inocente, quien recién entonces es liberado o a quien recién entonces se le reconoce la corrección de su conducta, rehabilitándolo moralmente [...]’⁷⁹.

a’. *Requisitos de procedencia*

Para que la reclamación de responsabilidad del estado por error judicial sea procedente, será necesaria la verificación de tres requisitos, a saber:

- la existencia efectiva de un error judicial, el cual deberá ser inexcusable, esto es, revestido de una gravedad tal que comporte una mal funcionamiento del servicio de justicia dentro de los estándares establecidos en cada ordenamiento.

En ese sentido se consideran errores esenciales ‘*aquellos que manifiesten una contradicción abierta, palmaria o inequívoca entre la realidad acreditada en el proceso y las conclusiones que el juzgador obtiene respecto a dicha realidad [...] no comprende por tanto, el supuesto de un análisis de los hechos y de sus pruebas, ni interpretaciones de la norma que acertada o equivocadamente, obedezcan a un proceso lógico*’;

- la existencia de un daño material o moral causado por dicho error, el cual sea susceptible de valoración económica.

- la relación de causalidad entre el error y el daño.⁸⁰

b’. *Clasificación doctrinaria del error*

J. Tornos Mas distingue al error judicial en *error en sentido estricto*, el cual se refiere al error de hecho cometido en el proceso penal (vgr. ante un recurso de revisión penal); y *error en sentido amplio*, el cual se refiere al error tanto de hecho como de derecho, que no se limita al error en el contenido de la sentencia, sino que puede afectar también a otras resoluciones, autos o providencias.⁸¹

Tawil, por su parte, distingue entre el error judicial y error de hecho, al afirmar que:

[...]el Error de hecho por sí sólo jamás será determinante de responsabilidad, ya que cualquiera que sea el vicio determinante de la resolución, el error judicial no estará en los hechos o en las pruebas en mismos considerados, sino en el modo de subsumir a éstos en el ordenamiento jurídico cuya aplicación en cada caso resulte obligada. [...] El error judicial capaz de acarrear la responsabilidad del Estado se producirá, por el contrario, cuando “del contexto de la sentencia, de la realidad de los hechos y sus circunstancias y de la apreciación de la prueba, y por otra, de la confrontación entre la solución dada y la que jurídicamente convenía al caso, resulte manifiesta la materialidad de la equivocación”.⁸²

79 MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. IV, Tercera Edición Actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, p. 76.

80 *Vid.* Sentencia del Tribunal Supremo Español, Sala Tercera de lo Social, de fecha 25 de abril de 1991 citada por TORREALBA, José G., “La responsabilidad del Estado por el Mal funcionamiento de la Administración de Justicia” en *Revista de Derecho Administrativo* N° 8, Editorial Sherwood, p. 214.

81 TORNOS MAS, Joaquín, “La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia” en *Estudios sobre el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial*, Barcelona, 1985, p. 9.

82 TAWIL, Guido Santiago, *ob. cit.*, pp.58-59.

c'. *Teorías que fundamentan la responsabilidad por error judicial*

Tradicionalmente, la responsabilidad del Estado por error judicial ha sido fundamentada en distintas teorías doctrinarias. El autor Manuel María Diez comenta estas teorías, haciendo las críticas pertinentes a cada una de ellas, destacando las siguientes:

- *Teoría de la relación contractual*: Basada en la construcción de Rousseau del contrato social, en el cual el individuo renuncia a favor del Estado a su derecho de hacer justicia por su propia mano, por lo que el Estado contrae la obligación de administrar justicia. Así, cuando ocurre el error judicial, existe una violación a ese contrato social, que debe ser indemnizada. Diez sostiene la inaplicabilidad de esta teoría, por cuanto no puede hablarse de la existencia de un contrato social de contenido perfectamente establecido que obligue jurídicamente a las partes.

- *Teoría del enriquecimiento sin causa*: La cual se basa en los mismos postulados que la rigen en el Derecho Civil. El autor sostiene que mal podría considerarse que el Estado recibe algún beneficio o evita un perjuicio por la comisión de un error judicial.

- *Teoría de la responsabilidad extracontractual*: Fundamenta la responsabilidad del Estado en el hecho ilícito cometido al juzgar erróneamente. Diez critica las deficiencias de esta teoría, señalando que la misma deja sin solución todos aquellos casos en los cuales la equivocación no puede ser atribuida a la malicia o negligencia de los jueces u otros funcionarios oficiales. Según esta teoría, el error debe ser limitado en el mismo modo en que lo es la falta en que incurren los particulares en el Derecho Privado, lo que según el autor, conduce a las siguientes consecuencias jurídicas: (i) el demandante debe probar la falta; (ii) la responsabilidad del Estado desaparece cuando el error ha sido ocasionado por caso fortuito, fuerza mayor o del hecho de un tercero.

- *Teoría del riesgo profesional*: En esta teoría no cuenta la intención del agente, sino el hecho de que éste ejerce una actividad que por sí sola acarrea peligro. Por tanto, la responsabilidad del Estado tendrá un carácter de seguro contra el riesgo profesional de la administración de justicia.

- *Teoría de la obligación moral*: Niega el carácter jurídico de la indemnización por error, característica del deber jurídico y afirma la obligación moral de la reparación. El autor sostiene que esto obliga a restarle eficacia y destaca que el fundamento moral es inherente a las demás teorías, pues se trata de la indemnización de daños causados por una injusticia.

- *Teoría del sacrificio particular*: el autor señala que se da cuando un particular, por efectos del error judicial, se encuentra en una situación especial en relación a los demás particulares y sufre efectivamente un sacrificio especial. El Estado, en virtud del principio de igualdad ante la Ley, debe indemnizar a ese particular como consecuencia del sacrificio sufrido.

d'. *Comentarios de la jurisprudencia en Venezuela*

La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha reconocido que:

[...]la Responsabilidad del estado es perfectamente admisible y de hecho ello es una posibilidad y exigencia de fuerza constitucional... tal determinación en el campo de la responsabilidad... se dirige fundamentalmente *al caso de las sentencias erróneas o errores judiciales*.

De igual manera el supuesto del funcionamiento anormal del Poder Judicial, referido al ilícito de la “denegación de justicia”, que bien puede configurar la abstención del juez a emitir un pronunciamiento en la etapa cognitiva, así como también en el incumplimiento de ejecutar la decisión judicial que acordó un derecho a la parte en el juicio a que diera lugar. (resaltado nuestro).⁸³

b. *La omisión y el retardo judicial injustificado*

La omisión y el retardo judicial injustificados se verifican por lo general por las dilaciones ocurridas durante la tramitación del proceso, las cuales, para generar responsabilidad del Estado, deberán estar sujetas a altos estándares de anormalidad en la prestación del servicio. No producirán la responsabilidad del Estado los retardos propios de la correcta observancia de los lapsos establecidos por la Ley.

Este retardo puede presentarse -obviamente- en cualquier fase del procedimiento y no debe relacionarse únicamente con las sentencias o decisiones del Tribunal y su ejecución. Cabe encuadrar también en este supuesto los retrasos injustificados ocurridos en la sustanciación del proceso (citaciones y notificaciones por cualquier vía, comisiones, etc.) o aquellos relacionados con la inejecución de las sentencias.

De otra parte, pensamos que la redacción del artículo 49, ordinal 8 de la Constitución no deja dudas, en nuestro criterio, de que el particular siempre tendrá la posibilidad de exigir directamente al Estado la responsabilidad en materia judicial, incluso cuando dichas faltas sean imputables personalmente al juez -tales como las previstas en el artículo 255 *ejusdem*, relativas a la parcialidad, denegación, prevaricación, inobservancia de normas procesales- dado que, en todo caso, esa falta personal, que se desdobra en una falta del servicio, comporta necesariamente un anormal funcionamiento del sistema de justicia por el cual el Estado deberá responder, sin perjuicio de ejercer las acciones de regreso correspondientes contra los jueces implicados.

a?. *Aspecto relativo al procedimiento*

Como toda demanda ejercida contra la República, la acción de daños y perjuicios fundamentada en la responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional deberá cumplir igualmente con el requisito previo del antejuicio administrativo, contemplado en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR, G.O. N° 5.554 Ext., 13-11-2001) en los artículos 54 al 60.

El órgano ante el cual se iniciaría este procedimiento previo es por ante el propio Tribunal Supremo de Justicia, ya que mediante reciente decisión de la Sala Plena del 16 de marzo de 2005, se estableció que:

[...] debe corresponder el conocimiento de las reclamaciones contra el Poder Judicial (*responsabilidad del Estado por error judicial o responsabilidad del Estado Juez*), al órgano directivo de esta rama del Poder Público, que no es otro, como se ha dicho, que la **Junta Directiva del Tribunal Supremo de Justicia**, en tanto que no le ha atribuido dicha competencia a su órgano administrativo subordinado cual es la Dirección Ejecutiva de la Magistratura [...] (énfasis añadido).⁸⁴

En efecto, en estos casos el daño ocasionado por el Estado deriva de la actividad desarrollada por el Poder Judicial y debe, por tanto, la Junta Directiva del propio Tribunal Supremo de Justicia encargarse de tramitar la reclamación previa, pues allí debe resolverse acerca de la opinión de procedencia o no de la reclamación y en el segundo caso, exponerse los argumentos que servirán de base a la opinión y posterior defensa que el representante de la República deba realizar en juicio.

83 Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 18 de junio de 2000.

84 Sentencia de la Sala Plena del 16 de marzo de 2005. Caso *Mapfre La Seguridad, C.A. De Seguros*.

b'. *Posición de la jurisprudencia*

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia estableció en el caso Luis Alberto Bacca la posibilidad de que el Estado sea responsable por los daños y perjuicios ocasionados a un particular como consecuencia de un retardo injustificado o una omisión judicial, al reconocer que:

[...] todo retardo injustificado de un acto procesal que ha debido tener lugar, que lesiona a una parte en su situación jurídica, amenazando la irreparabilidad de la misma, es atacable por la vía del amparo; pero hay conductas activas de los jueces que retardan injustificadamente la declaración o actuación de los derechos de una de las partes, interfiriendo con la garantía judicial que consagra el artículo 49 de la Constitución vigente, tal como ocurre cuando un juez oye una apelación en ambos efectos, cuando ha debido oírla en uno sólo, retardando así un acto que ha debido llevarse a cabo⁸⁵.

Dentro de este retardo judicial injustificado, podemos ubicar el supuesto de retardo en la ejecución de sentencias, el cual puede derivar en la declaratoria de responsabilidad del Estado.

c'. *Inejecución total o parcial de sentencias*

Además del error judicial y del retardo judicial injustificado, la inejecución total o parcial de sentencias puede derivar en responsabilidad del Estado. Ello por cuanto la ejecución de la sentencia es un derecho que se puede subsumir dentro de la garantía constitucional de la *tutela judicial efectiva*.

De allí que cuando haya inejecución de una sentencia por causas atribuibles a los órganos jurisdiccionales, los particulares estarán facultados para demandar la responsabilidad patrimonial del Estado por ese incumplimiento. La naturaleza de esa responsabilidad radica, en que la inejecución es una forma de funcionamiento anormal del poder judicial que supondría la *denegación de justicia*⁸⁶.

E. Responsabilidad del Estado por actuaciones no jurisdiccionales

También generan la responsabilidad del Estado los daños causados por los órganos del Poder Judicial por actos que si bien no son jurisdiccionales, sí son inherentes a su actividad, tales como, la desaparición de expedientes, dinero u objetos consignados en los tribunales, la reducción injustificada de los días y horas de despacho, etc.

Ciertamente, la responsabilidad por acto del Poder Judicial -Ortiz Alvarez- abarca no sólo la actividad jurisdiccional del Estado propiamente dicha, derivada de sus sentencias erróneas, sino que se extiende a las actividades que si bien estrictamente no son jurisdiccionales, están vinculadas con la función de administrar justicia, como serían los supuestos relacionados con la actividad de policía judicial y los problemas relativos a la instrucción o pérdida de dinero, títulos y demás objetos que hubieren sido consignados en los tribunales⁸⁷.

85 Sentencia de la Sala Constitucional del 28 de julio de 2000. Caso *Luis Alberto BACCA*.

86 V., sentencia de la Sala Política Administrativa del 18 de julio de 2000. Caso *CANTV*.

87 ORTIZ-ALVAREZ, Luis, *ob. cit.*, pp. 580-581.

3. Responsabilidad del Estado legislador

La responsabilidad del Estado por la aplicación de las leyes es un tema cuyo reconocimiento por los distintos ordenamientos jurídicos ha sido muy difícil. Para Concheiro del Río, la explicación de esta circunstancia “*no es otra que la concepción de la misma como un ataque frontal a la soberanía del Estado o, en expresión de Santamaría Pastor, a la ‘médula del poder’*”⁸⁸.

En todo caso, aun cuando en términos generales el Estado es renuente a responder por su actividad legislativa, existen supuestos en los cuales las propias leyes establecen un sistema de responsabilidad patrimonial, a través de un régimen indemnizatorio respecto de los daños que hubiere causado su aplicación.

A. Fundamento Constitucional de la responsabilidad del Estado legislador

Si bien una interpretación literal del artículo 140 de la Constitución no conduce a concluir que en ella se incluya la responsabilidad del Estado-legislador; debemos recordar que esa norma debe ser interpretada conjuntamente con la Exposición de Motivos, la cual señala que:

[...] *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 (énfasis añadido).*

De allí parte el fundamento constitucional de la responsabilidad del Estado en el ámbito legislativo. Aunado a ello, debe tenerse en cuenta que en Venezuela la ya mencionada decisión de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 9 de octubre de 2001 (Caso *Hugo Eunices Betancourt Zerpa*) hizo referencia, precisamente, a la *responsabilidad integral del Estado*, y como tal, abarca a todas las funciones que a éste corresponden. De allí, la posibilidad de que el Estado sea condenado igualmente en el caso de daños producidos como consecuencia de la aplicación de la Ley.

La doctrina -Marienhoff- señala que el fundamento de la responsabilidad del Estado legislador se basa en que el Estado tendrá siempre la misma obligación de reparación cuando cause un daño que le sea imputable, independientemente del órgano a través del cual se expresa. En este sentido, el citado autor señala que:

El Estado es uno solo y siempre el mismo, cualquiera que sea el órgano esencial a través del cual exprese su actividad, voluntad, conducta o comportamiento; de ahí que si causa un daño que le sea imputable, el fundamento de la obligación de reparación siempre será el mismo: el conjunto de principios- o alguno de estos- integrante del complejo de ellos inherentes al Estado de Derecho. Cualquiera que sea el órgano estatal cuya actividad haya generado responsabilidad (órganos Legislativo, Ejecutivo o Judicial), siempre ésta le será imputada al Estado y no al respectivo órgano en particular⁸⁹.

⁸⁸ CONCHEIRO DEL RÍO, Jaime, *Responsabilidad patrimonial del Estado por la declaración de inconstitucionalidad de las leyes*, Editorial Difusa, Madrid, 2001, p. 283.

⁸⁹ MARIENHOFF, Miguel, *ob cit.*, t. IV, p. 785.

De otra parte, para Moderne, el fundamento en el sentido técnico de la responsabilidad del Estado, se basa en el principio de *igualdad ante las cargas públicas*⁹⁰. De igual manera lo señala, en la doctrina venezolana, el profesor Lares Martínez al afirmar que “*el verdadero fundamento de la responsabilidad del Estado por actos legislativos se halla en el principio de la igualdad de los particulares ante las cargas públicas, que es una consecuencia del principio de la igualdad jurídica*”.

Por tanto, en opinión del autor, si la Ley, que se supone encaminada a favorecer a la comunidad, daña gravemente a un individuo o a una minoría, es justo que el patrimonio público responda por ese agravio, porque así las cargas públicas no pesan sólo sobre los damnificados sino sobre la colectividad entera.⁹¹

La doctrina -Fiorini- sostiene que:

[...] la norma del legislador nunca produce daños cuando es ley general para todos pero cuesta trabajo afirmar que esto sucede cuando ésta desapodera o lesiona a uno o a alguno de los habitantes del país en beneficio de todos o de algún grupo⁹².

En Venezuela, como ejemplo originario de la responsabilidad del Estado legislador, podemos citar la Ley de 28 de mayo de 1850 que estableció la obligación del Estado de resarcir los daños causados a los acreedores por la aplicación de la “*Ley de Espera y Quita*” del 9 de abril de 1849, que contemplaba una moratoria para el pago de las deudas vencidas. En el mismo sentido, la Ley de 24 de marzo de 1854 que declaró la abolición de la esclavitud, previó el pago de una indemnización en favor de los dueños de esclavos liberados que fueron afectados por la aplicación de la Ley. Finalmente, encontramos entre otras, la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos (LOREICH) del 29 de agosto de 1975, que contemplaba en su texto una indemnización a los titulares de las concesiones petroleras que fueron afectados a raíz de la reserva al Estado Venezolano de la industria de los hidrocarburos.

No obstante, así como existen supuestos en los cuales las propias leyes establecen un sistema propio de responsabilidad, también puede darse el supuesto de que la propia ley niegue de forma expresa o tácita todo resarcimiento por los daños que su aplicación pudiese causar y es aquí donde un sistema de responsabilidad integral del Estado debe prevalecer. En estos casos, en palabras del profesor Garrido Falla, “*el silencio de la ley, y por vía de responsabilidad patrimonial por daños inferidos a los particulares, debe presumirse la existencia de indemnización*”⁹³.

B. Determinación de la responsabilidad del Estado por actos legislativos

La determinación de la responsabilidad del Estado legislador ha sido fundamentada en algunos países -España- en la no obligación del afectado de soportar la aplicación del acto legislativo antijurídico. Así, observamos que en algunas ocasiones la antijuridicidad de la Ley ha sido derivada de su ulterior declaratoria de inconstitucionalidad; en otras,

90 MODERNE, Franck, *La Responsabilidad por Actos del Legislador y por los Tratados Internacionales*.

91 Vid. LARES MARTÍNEZ, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, ob. cit., p. 427.

92 BARTOLOMÉ A. Fiorini, *Derecho Administrativo*, t. II, Edit Abeledo-Perrot, Buenos Aires, p. 741.

93 GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen II, Tecnos, Madrid, 1992, p. 322.

dada la constitucionalidad de la norma, se ha derivado de la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas⁹⁴.

En ese sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo Español (Sentencia del 11 de octubre de 1991) ha establecido que existen tres supuestos que dan origen a la responsabilidad del Estado por actos legislativos, a saber: “cuando tengan un contenido expropiatorio, cuando haya sido declarada la inconstitucionalidad y cuando el resultado a que conduzca su aplicación merezca algún grado de compensación”⁹⁵.

No obstante, para la mayoría de la doctrina -Concheiro del Río, Garrido Falla, Parada, García Álvarez- la superioridad jerárquica de las normas dictadas por todo Estado soberano permiten sostener que el único control de la discrecionalidad del órgano legislativo es el que puede lograrse mediante el recurso de inconstitucionalidad. Así, la declaratoria de inconstitucionalidad de una Ley a causa de su antijuridicidad, se erige como la más clara posibilidad de exigir la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador⁹⁶. Y es que el Poder Legislativo en el ejercicio de sus competencias debe someterse a los parámetros establecidos por la Constitución, y sus actos (*i.e.* leyes) quedan sujetos, por tanto, a la norma fundamental; por ello si la Ley infringe la Constitución, el órgano Legislativo habrá incumplido su obligación de sometimiento y la antijuridicidad que tal conducta comporta hará procedente la indemnización.

Ahora bien, en el *Derecho Español*, la determinación de la responsabilidad del Estado por sus actos legislativos estuvo sujeta a la llamada *teoría de la prospectividad* que propugnaba la irretroactividad de los efectos de la sentencia declarativa de la inconstitucionalidad. Conforme a esta teoría, el principio de la seguridad jurídica exige que la responsabilidad del Estado por los daños causados por leyes posteriormente declaradas inconstitucionales, sólo pueda invocarse respecto de aquellas situaciones jurídicas que no hubiesen quedado firmes, quedando excluidas por tanto aquellas resueltas con carácter de cosa juzgada o que hubieren sido consentidas o no impugnadas⁹⁷. Bajo esta teoría, la jurisprudencia española fue desechando en muchos casos la procedencia de la responsabilidad del Estado por sus leyes.

No obstante, esta posición fue recientemente abandonada por el propio Tribunal Supremo en decisiones del 29 de febrero, 13 de junio y 15 de julio de 2000, al reconocer expresamente el derecho a exigir la responsabilidad del Estado Legislador por los daños causados por aquellas leyes declaradas inconstitucionales, aun respecto de situaciones pasadas con autoridad de cosa juzgada, siempre que tales reclamaciones se interpongan en el lapso de un año, contado a partir de la publicación de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de la norma.

Otro aspecto de relevancia es el referido a los supuestos en los que la Ley imponga determinados perjuicios que no generen responsabilidad del Estado y deban ser soportados sin indemnización por los particulares. Sobre este punto Baena de Alcázar ha señalado que en el Derecho Español la legislación actual plantea esta posibilidad que, en todo caso, constituye un problema a ser dilucidado por la jurisprudencia. Así, al hacer referencia a la Ley 4/1999 sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común que establece que “sólo podrá exigirse responsabi-

94 *Vid.* Sentencias del Tribunal Supremo español de fechas 10 de junio de 1988, 11 de octubre de 1991 y 29 de julio de 1992.

95 CONCHEIRO DEL RÍO, Jaime, *ob. cit.*, p. 425.

96 *Ibidem*, p. 339.

97 *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional español del 20 de febrero de 1989.

alidad cuando se trate de una lesión al particular proveniente de daños **que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley**” (art. 14.1) (resaltado nuestro). El referido autor plantea que la interpretación de dicha norma permite afirmar que paralelamente al establecimiento por vía legal de cargas o limitaciones que no dan derecho a indemnización -ya reconocidas a nivel doctrinal y jurisprudencial en la mayoría de los ordenamientos jurídicos- es posible establecer supuestos en los que la Ley imponga al particular el daño o lesión y el deber de soportarlo con toda exclusión de la responsabilidad del Estado.

En ese sentido, señala que ello sólo sería posible si el daño en cuestión viniera impuesto por Ley y no por reglamento lo que “*lleva a la consecuencia lógica de que deba existir una reserva de Ley en la materia (...) Si la ley no existe y la declaración se hace por Reglamento los problemas de legalidad y constitucionalidad son evidentes*”.⁹⁸ Asimismo, el autor expresa que ante la ausencia de regulación legal tampoco es posible concluir en la responsabilidad del Estado, pues ello comportaría una visión excesivamente objetiva del sistema de responsabilidad que sería aplicable a todo caso, salvo que la Ley estableciera lo contrario, supuesto en el cual el problema planteado habrá de ser resuelto por los tribunales.

C. Requisitos de procedencia

La doctrina, tanto nacional como extranjera, considera como condiciones para la procedencia de la responsabilidad del Estado y posterior resarcimiento de daños por la función legislativa, los siguientes:

- a. La existencia de una lesión que derive de la actividad legislativa.
- b. La existencia de un daño cierto y efectivo, es decir, un daño actual y no meramente potencial o posible.
- c. Que el daño sea apreciable en dinero.
- d. Que el perjuicio causado sea especial, es decir, que se haya afectado a un grupo determinado de individuos.
- e. Que exista una relación de causalidad, esto es, una relación directa, entre el daño causado y la actuación judicial.
- f. Es preciso que la actividad prohibida o suprimida o la situación afectada no hayan sido contrarias a la salud, a la moral o al orden público y, en términos generales, que no haya sido antijurídica.

Los autores Parejo y Jiménez Blanco señalan, además, que se requiere la violación grave de una regla superior de Derecho, como lo es el principio de confianza legítima⁹⁹. Así, en España, la Ley Orgánica del Poder Judicial en su artículo 295 señala que:

Este principio no es esgrimible cuando: o bien el ciudadano ha tenido un conocimiento previo de la medida legal, o bien ésta ha sido en todo caso previsible, ha establecido un período transitorio o ha dispuesto medidas compensatorias.

⁹⁸ BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, “La lesión que no se tiene el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley” en *Colección Maestros Complutenses de Derecho*, JORDANA DE POZAS, Luis, *Creador de Ciencia Administrativa*, Servicio Publicaciones Facultad de Derecho, Madrid, 2000, *ob. cit.*, p. 252.

⁹⁹ PAREJO ALFONSO, Jiménez Blanco, *et al. ob. cit.*, pp. 681-703.

En Venezuela, Lares Martínez señala que la singularidad del daño es indispensable para la procedencia de la responsabilidad. Así, sostiene que “*debe haberse sacrificado un derecho concreto o el contenido mismo de un derecho y no se trate de una mera limitación que la ley imponga a un derecho abstractamente considerado*”¹⁰⁰.

D. Supuestos de responsabilidad del Estado legislador

La doctrina española -Parada entre otros- ha establecido los siguientes supuestos en los cuales el Estado puede ser declarado responsable en el ejercicio de la función legislativa.

a. *Leyes expropiatorias*

Es menester determinar, en primer lugar, la diferenciación conceptual entre la responsabilidad patrimonial derivada de la expropiación forzosa y las leyes expropiatorias.

En lo que respecta a la expropiación forzosa, una serie de autores, dentro de los cuales se encuentra García de Enterría, han señalado que ella “*representa una técnica dirigida a producir un despojo singular; y por tanto, impiden la inclusión, dentro de esta figura jurídica de las privaciones ejecutadas a través de instrumentos legislativos normalmente de carácter general*”¹⁰¹.

En efecto, la indemnización por expropiación forzosa se adminicula en la afectación particular del derecho de propiedad y se fundamenta en la previsión del artículo 115 de la Constitución, que establece que “*sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes*” (énfasis añadido).

Las leyes de contenido expropiatorio, de otras parte, son aquellas que suponen la privación del derecho de propiedad de los particulares sobre sus bienes por causas de interés general (vgr. leyes de nacionalización, leyes de demanialización). En estos casos, el Estado deberá indemnizar a los particulares como consecuencia de la expropiación del bien. Afirma Garrido Falla que “*la indemnización expropiatoria es la consecuencia de una actividad lícita de la Administración (...) con la simultanea compensación que implica el reconocimiento de su derecho a percibir el justo precio del bien sacrificado*”¹⁰².

Puede ocurrir, sin embargo que el texto de la Ley niegue de manera expresa la responsabilidad del Estado por causas de expropiación, en cuyo caso se podrá interponer un recurso de nulidad por inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

En este sentido, destacamos la decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en el caso Fedenaga vs. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en la cual la Sala declaró la nulidad del artículo 90 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que permitía el rescate de fundos propiedad del Instituto Agrario Nacional, sin otorgar la correspondiente indemnización a los ocupantes por las bienhechurías ejecutadas en ellos.

Así la Sala sostuvo lo siguiente:

100 LARES MARTÍNEZ, Eloy, *ob. cit.*, p. 428, 429.

101 CONCEIRO DEL RÍO, *ob. cit.* p. 359.

102 GARRIDO FALLA, *ob. cit.*, pp. 287-288.

No reconocer la propiedad de los bienes que existan sobre las tierras del indicado Instituto Nacional de Tierras, atenta contra el derecho a la propiedad, y hace que el Instituto incurra en un enriquecimiento sin causa, pues se subvierte la idea de accesión inmobiliaria en sentido vertical, que acarrea la inconstitucionalidad de la norma.

El derecho a la propiedad es un derecho esencialmente limitable, dado su utilidad social, pero dicha limitación no puede suponer un desconocimiento del derecho, por su rango constitucional, una absorción de las facultades del propietario al extremo que llegue a eliminarlo, pues de ese modo no se estaría garantizando esa protección que la Constitución le otorga. De tal manera que, *siendo que con la norma en referencia se desconoce de manera absoluta el derecho a la propiedad sobre las bienhechurías realizadas por los ocupantes de las tierras del Instituto Nacional de Tierras, esta Sala declara la nulidad del artículo 90 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*¹⁰³.

b. *Inconstitucionalidad de las leyes*

El segundo supuesto se basa en la posibilidad de exigir la responsabilidad del Estado por daños, como consecuencia de leyes que sean declaradas nulas por medio de sentencia del Tribunal Supremo de Justicia.

Sostiene Parada, que:

[...] dichos daños deben ser indemnizados en la forma y medida en que lo son los originados por una resolución o una disposición reglamentaria que se declare ilegal y (...) sin dar por supuesto o prejuzgar que dichos daños se han producido por el simple hecho de la anulación¹⁰⁴.

En este sentido, vale la pena mencionar que el Tribunal Supremo de Justicia ha descartado la posibilidad de que las personas afectadas por actos administrativos dictados con fundamento a una norma posteriormente declarada inconstitucional, obtengan indemnización por los daños sufridos.

Así se desprende de la controversia planteada con motivo de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia en Pleno, el 14 de diciembre de 1999, la cual declaró parcialmente con lugar el recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto contra el dispositivo contenido en el artículo 59 del Código Orgánico Tributario, y en consecuencia, anuló el parágrafo único de referido artículo, relativo a los intereses moratorios e indexación de las deudas tributarias.

Una vez dictado el fallo, la Administración Tributaria solicitó aclaratoria de éste y pidió que se fijaran sus efectos a partir de la publicación de la sentencia.

En la sentencia aclaratoria -dictada por la Sala Constitucional el 26 de julio de 2000- se determinó que la nulidad de la referida norma no incide sobre la validez y eficacia de los actos dictados con fundamento en el referido Parágrafo Único del artículo 59, que para la fecha del fallo hubieren quedado definitivamente firmes, en virtud de un acto administrativo que no haya sido recurrido, o por haber recaído decisión judicial que causara cosa juzgada¹⁰⁵.

103 Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 20 de noviembre de 2002, caso *Fedenaga vs. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*.

104 PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, t. I, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 720.

105 Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo del 26 de julio de 2000. Asimismo, *vid.* DE GRAZIA SUÁREZ, Carmelo, *ob cit.*

IV. CONCLUSIONES

- De conformidad con la vigente Constitución de 1999, Venezuela se erige como un Estado informado por los principios de libertad, democracia participativa, descentralización, pluralidad, alternatividad de los poderes y *responsabilidad*. De ese modo, se establece como cláusula general que Venezuela es y será siempre un Estado responsable. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado, más que una garantía a los particulares, es uno de los principios fundamentales que rigen la actuación del Estado Venezolano, el cual conforma uno de los pilares del Estado democrático moderno. Asimismo, la responsabilidad del Estado debe ser entendida como una garantía esencial a todo Estado de Derecho, ya que la propia naturaleza de esa figura exige que el Estado responda a los particulares por los daños causados a éstos como consecuencia de su actividad.

- La amplitud con la cual fueron redactados los artículos 140 y 259 de la Constitución, que contemplan la responsabilidad de la Administración y la creación de la jurisdicción contencioso administrativa, así como la interpretación de esas disposiciones contenida en la Exposición de Motivos que amplía esa figura, otorgan a la responsabilidad patrimonial del Estado un carácter universal e integral y dota al sistema de responsabilidad de *objetividad*. Así, por mandato constitucional, el Estado será responsable por *todas* las actuaciones de *todos* los poderes públicos que conforman su estructura, bien sean actuaciones administrativas, legislativas y judiciales, incluyendo la actuación de personas privadas en ejercicio de funciones públicas. Asimismo, la universalidad implica que en virtud de la responsabilidad, se podrá reclamar tanto los daños al patrimonio físico como los daños morales y los daños generados por la actividad y por la inactividad del Estado.

- La objetividad en la responsabilidad del Estado implica la ausencia de calificaciones subjetivas (de dolo o culpa) de la actuación del Estado que generó el daño, requiriéndose únicamente para que sea procedente la indemnización, demostrar el nexo causal entre el daño antijurídico y la actuación de los entes públicos.

- La jurisprudencia ha acogido de manera vacilante y, en ocasiones de una manera no coherente o sistemática, los principios de responsabilidad patrimonial del Estado contenidos en la Constitución. Sin embargo, ha aceptado paulatinamente la tesis *autónoma* de la responsabilidad del Estado, según la cual ésta se rige por principios del Derecho Público, excluyendo la aplicación de los principios que informan la responsabilidad en el Derecho Civil.

- En lo que respecta a la responsabilidad del Estado por la actividad de la Administración -bien por faltas en la prestación del servicio, bien por riesgo creado- ésta ha sido acogida por la jurisprudencia de una manera objetiva e integral, verificándose para su procedencia la imputabilidad del daño a la Administración Pública.

- La procedencia de la responsabilidad del Estado Juez, por su parte, se ha establecido de manera general en la jurisprudencia, adoptándose la tesis de que la administración de justicia es un servicio público para los particulares, cuya prestación está garantizada en la Constitución y de allí que las faltas en su prestación acarreen la responsabilidad del Estado, más allá de la responsabilidad particular del Juez. Sin embargo, aun cuando se han fijado los principios generales para su procedencia, no ha habido una buena recepción jurisprudencial de tales criterios, lo cual se demuestra a través de la escasez de jurisprudencia en torno a los distintos aspectos de la responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional.

- La responsabilidad del Estado por su labor legislativa, la cual se fundamenta -como otros aspectos de la responsabilidad- en el principio de igualdad de las cargas públicas, es hasta la fecha, la que menos acogida jurisprudencial ha tenido dentro de los diferentes aspectos de la responsabilidad patrimonial del Estado. En efecto, si bien se han delimitado doctrinariamente los supuestos de procedencia para esa responsabilidad, la jurisprudencia se ha limitado a declarar la posibilidad de que se pueda responder por tales actuaciones, pero no ha otorgado indemnización por ellas. De allí que, queda por analizar el trato que le dará la futura jurisprudencia a este aspecto de la responsabilidad, de tan difícil determinación.

BIBLIOGRAFÍA

BADELL MADRID, Rafael, Estudio sobre las Constituciones en el Siglo XX, artículo publicado en *Venezuela Siglo XX. Visiones y Testimonios*, Fundación Polar, Caracas, 2001.

BADELL MADRID, Rafael, *Responsabilidad del Estado en Venezuela*, Caracas Venezuela 2001.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, "La lesión que no se tiene el deber jurídico de sopor-tar de acuerdo con la ley", en *Colección Maestros Complutenses de Derecho*.

BALASSO TEJERA, Caterina, "La Responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito procesal administrativo", artículo publicado en el libro *El Contencioso Administrativo Hoy*, Jornadas 10º Aniversario, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2004.

BARTOLOMÉ A. Fiorini, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Ediciones La Ley, Buenos Aires, 1980.

CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Segunda Edición, Tomo I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1986.

CHAVERO GAZDIK, Rafael, *Los Actos de Autoridad*, Cuadernos de la Cátedra Allan R. BREWER-CARÍAS de Derecho Administrativo, N° 8, UCAB, Editorial Jurídico Venezolana, Caracas, 1996.

CITARA, Rubén Miguel, *El Servicio Público. Parte 2. Poder de Policía*, Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires.

CONCHEIRO DEL RÍO, Jaime, *Responsabilidad patrimonial del Estado por la declaración de inconstitucionalidad de las leyes*, Editorial Difusa, Madrid, 2001.

DE GRAZIA SUÁREZ, Carmelo, "La Responsabilidad Extracontractual del Estado en el ordenamiento jurídico Venezolano Evolución jurisprudencial 1993-2003", en *Jornadas XXVIII J.M. Dominguez Escovar en homenaje al Dr. Eloy Lares Martínez*, Barquisimeto, Venezuela, 2003.

DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Miguel, *El incumplimiento en la concesión de servicio público*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1981.

ENTRENA CUESTA, Rafael, "Responsabilidad e Inactividad de la Administración: Notas para un intento de reelaboración en El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI", *Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.

ESCOLA, Hector Jorge, *Compendio de Derecho Administrativo*, Vol. II, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1990.

FERRO GUZMÁN, José J., "Responsabilidad del Estado por el Funcionamiento de la Administración de Justicia (Responsabilidad del Estado Juez)", artículo publicado en *Revista de Derecho Administrativo* N° 19, Editorial Sherwood, Julio-Diciembre, Venezuela 2004.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Civitas, Madrid, 1998.

GARCÍA RODRÍGUEZ, M., *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en España y en Venezuela Estudio Comparativo*, Vol. 2, Procuraduría General de la República, Caracas, 1996.

GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen II, Tecnos, Madrid, 1992.

GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 2. Editorial Funeda, Caracas, 2001.

HERNÁNDEZ G, José Ignacio, *Reflexiones críticas sobre las bases constitucionales de la responsabilidad patrimonial de la Administración en Venezuela. Análisis de la interpretación dada al artículo 140 de la Constitución de 1999*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2004.

HOYOS DUQUE, Ricardo, *La Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, Editorial TEMIS, Bogotá, Colombia, 1984.

IRIBARREN MONTEVERDE, Enrique, "La Responsabilidad Administrativa Extracontractual", en *Revista de la Facultad de Derecho* (UCAB), N° 44, Caracas, 1992

JORDANA DE POZAS, Luis, *Creador de Ciencia Administrativa*, Servicio Publicaciones Facultad de Derecho, Madrid, 2000.

LARES MARTÍNEZ, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, Décima Segunda Edición actualizada a la Constitución de 1999, Editorial Exlibris, Caracas, 2001.

LÓPEZ MESA, Marcelo J., "Algunos excesos en materia de responsabilidad del Estado. ¿Es posible aplicar al Estado la doctrina del riesgo creado?". Conferencia dictada el 30 de agosto de 2001, en la ciudad de Salta, Argentina.

MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Tercera Edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1980.

MOREAU, Jacques, *La responsabilité administrative*, Presses Universitaires de France (P.U.F.), París, 1986.

NALLAR, Daniel M., "Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público bajo un Sistema Federal de Gobierno" en *Revista de Derecho Administrativo* N° 33/35, Ediciones Desalma, Buenos Aires, 2000.

ORTÍZ-ÁLVAREZ, Luís, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995.

PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Marcial Pons, Madrid, 1996.

PAREJO ALFONSO, Jiménez Blanco, *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. I, Ariel, Madrid, 1994.

PIETRI, Alejandro. *Valoración Jurídica del Daño Moral*, Editorial Fabreton, Caracas, 1988.

RISSO FERRAND, Martín, *Responsabilidad del Estado por su Actividad Jurisdiccional*, Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, 1999.

RIVERO, Jean, *Derecho Administrativo*, Novena Edición, Instituto de Derecho Público Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984.

ROJAS PÉREZ, Manuel, “La Responsabilidad del Estado juez en Venezuela”, separata de *Revista de Derecho* N° 15, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas-Venezuela 2005.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “La Teoría de la Responsabilidad del Estado Legislador”, en “*Revista de administración Pública, selección de artículos en ocasión de su centenario*”.

TAMAYO JARAMILLO, Javier, *La responsabilidad del Estado*, Editorial Temis, Bogota, 2000.

TAWIL, Guido Santiago, *La responsabilidad del Estado y de los Magistrados y Funcionarios Judiciales por el mal funcionamiento de la Administración de Justicia*, Ediciones Desalma, Buenos Aires, 1993.

TORNOS MAS, Joaquín, “La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia”, en “*Estudios sobre el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial*”, Barcelona, 1985.

TURUHPIAL CARIELLO, Hector, *La Responsabilidad Extracontractual del Estado por Actuaciones Conforme a la Ley*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1995.

VEDEL, Georges, *Derecho Administrativo*, Editorial Aguilar, Madrid, 1980.