

LECCIÓN 11. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Tema 37. Concepto

Sumario: TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO: Antecedentes. Estado actual. BASES CONSTITUCIONALES: Antecedentes. Sistema de responsabilidad patrimonial del Estado RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA: Introducción. Régimen jurídico.

TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

A. ANTECEDENTES

§1581. **Planteamiento general** — La Administración Pública puede, con ocasión de la actividad que tiene encomendada, causar daños a las personas. Ahora todo daño debe comportar reparación, cualquiera fuere la persona causante. Sin embargo, la admisibilidad de un Estado responsable tal como se lo concibe en el presente supuso un proceso histórico-jurídico de lenta elaboración. El principio de la responsabilidad patrimonial del Estado se impone lentamente a partir de finales del Siglo XIX. En efecto, superada la idea de irresponsabilidad absoluta, que regía en sus comienzos, la actuación del Estado, en razón del presunto carácter irreconciliable entre una concepción absoluta de la soberanía —que podía imponerse sin compensación a las personas— y la responsabilidad, la responsabilidad patrimonial del Estado inicialmente se condicionó a un sistema de autorización previa y después a la naturaleza del acto cumplido por las autoridades administrativas, según fuese un acto de imperio o de autoridad, o simplemente un acto de gestión.

Sobre la base de la mencionada distinción de los actos del Estado se sostenía que si este procedía como Poder Público no incurría en responsabilidad alguna, fuere cual fuere el daño causado a las personas ; si el acto, por el contrario, era un acto de gestión, otras eran las consecuencias que derivaban para el Estado, ya que ejecutado por este en su supuesto carácter de persona de Derecho privado, su situación es semejante a la de la persona, es decir, responde por los daños causados a las personas y cosas.

§1582. **Génesis** — El origen del principio de la responsabilidad del Estado se ubica en Francia, especialmente a partir del mencionado célebre fallo BLANCO emanado del Tribunal de Conflictos francés, donde se dejó establecido que la responsabilidad en que puede incurrir el Estado por los daños causados

a las personas por el hecho de los funcionarios públicos que emplea en la Administración Pública, no puede estar regida por los principios establecidos por el Código Civil para las relaciones de particular a particular; que la responsabilidad no es general ni absoluta: y que ella tiene sus propias reglas que varían según las necesidades del servicio, o como señala la jurisprudencia en nuestro país, con base en principios radicalmente diferentes de los que rigen en el plano del Derecho privado (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 5 de febrero de 1964, JREE, p. 52).

B. ESTADO ACTUAL

§1583. **Aportes** — Los aportes del fallo BLANCO al tema de la responsabilidad patrimonial del Estado son fundamentalmente los siguientes:

- ▶ La responsabilidad que puede corresponder al Estado no es ni general ni absoluta.
- ▶ La responsabilidad del Estado no se rige por las normas del Código Civil.
- ▶ La responsabilidad del Estado se rige por unas reglas especiales que dicta el propio Consejo de Estado, dependiendo en cada caso concreto de la necesaria conciliación entre el interés general y el interés particular que se pudiera ver afectado por el ejercicio de la función administrativa.

§1584. **Evolución** — La evolución del principio de responsabilidad administrativa a partir del fallo BLANCO está caracterizada por:

- ▶ Una extensión del ámbito de la responsabilidad administrativa
- ▶ Una precisión cada vez más grande bajo el amparo de la responsabilidad por falta de la Administración Pública, o de sus funcionarios públicos
- ▶ Una mejora de la indemnización consentida a las víctimas
- ▶ La admisión del principio de la responsabilidad sin falta

En definitiva, en la actualidad no existen dudas sobre la posibilidad de exigir la responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que no sin razón la doctrina francesa (HAURIUO) consideraba a la responsabilidad del Estado como uno de los dos pilares fundamentales del Derecho administrativo, cuando afirmaba acerca de la Administración Pública lo siguiente: “Que actúe, pero que obedezca la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio”. El resultado es, como para la legalidad, el reforzamiento de la protección de las personas frente a la Administración Pública.

BASES CONSTITUCIONALES

A. ANTECEDENTES

§1585. **Origen** — El reconocimiento de la responsabilidad del Estado se remonta a la Constitución de Venezuela de 1830, la cual fue una de las primeras en hacerlo, aunque de forma muy genérica y limitada. Dicha Constitución declaró que el gobierno de Venezuela sería siempre republicano, popular, representativo, alternativo y sobre todo responsable.

Por su parte, una de las Constituciones venezolanas que más años de vigencia ha tenido en el Derecho positivo, la derogada Constitución de 1961, estableció la responsabilidad del Estado en su Art. 47, casi de la misma manera en que lo hizo la Constitución de 1901. Así, la mencionada disposición preveía que

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.

B. SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

§1586. **Constitución de 1999** — Una de las innovaciones importantes de la Constitución de 1999 en materia de régimen general del ejercicio del Poder Público, fue la reiteración constitucional expresa y categórica del principio de responsabilidad patrimonial del Estado, por los daños y perjuicios que cause en el ejercicio de sus funciones, a través de normas de mayor rigor técnico, más modernas, amplias y claras (L. ORTIZ-ALVAREZ).

Dicha consagración general se desprende también del Art. 6, *eiusdem*, el cual establece 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”.

Más concretamente, el reconocimiento en cuestión respecto a la Administración Pública se realiza a través del Art. 141 de la C, el cual prevé:

La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento a la ley y al derecho.

Y finalmente, la responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, de las personas jurídicas estatales en sus respectivos niveles territoriales, por el funcionamiento de sus Administraciones Públicas, es regulada específicamente y más clara en el Art. 140 de la Constitución de 1999 de la forma siguiente: “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”.

§1587. Interpretación sistemática — El Art. 140 de la C no puede analizarse separado o de manera individual, sino que debe interpretarse conjuntamente con todas las demás disposiciones constitucionales que tratan el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, pero en especial, con la Exposición de Motivos de la Constitución.

Otras disposiciones constitucionales que constituyen la base del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado son: los Arts. 25, 137, 138 y 350 (principio de legalidad); 14, 165 y 184 (principio de corresponsabilidad por las gestiones públicas); los artículos 26 y 49 (derecho a la tutela judicial efectiva); 117 (defensa de los derechos de los consumidores a recibir bienes y servicios de calidad y su consecuente derecho al resarcimiento por los daños causados por la violación de dicho derecho); 21, 133, 311 y 316 (principio de igualdad de las cargas públicas); 115 (garantía de la propiedad, integridad patrimonial e indemnización en la expropiación); 7, 25, 46, 49, 139, 141, 199, 200, 216, 222, 232, 242, 244, 255, 281 y 285 (responsabilidad de los funcionarios públicos, entre ellos el Presidente de la República y los Ministros); y finalmente, 19, 29, 30, 31 y 46 (responsabilidad por violación de los derechos humanos).

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

A. INTRODUCCIÓN

§1588. Planteamiento general — La Administración Pública debe, dentro de ciertas condiciones, reparar los daños que su actividad puede causar. En la evolución del sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado, si bien la responsabilidad está generalmente fundada en la falta, esto es, por incumplimiento de una obligación preexistente, esta ha dejado de ser el presupuesto único y principal para el funcionamiento de la misma, siendo que lo más importante ahora es el derecho de las personas a la integridad o al restablecimiento de la integridad patrimonial.

§1589. Fundamento jurídico — Es la concepción misma del Estado la que favorece el nacimiento y la expansión de la responsabilidad administrativa,

si se toma en cuenta otra idea que está en la base del Derecho público democrático: la igualdad de las personas frente a las cargas públicas.

Si, en efecto, el perjuicio causado por la organización y funcionamiento de la Administración Pública se analiza como una carga pública, y la reparación pecuniaria termina distribuyendo finalmente sobre la colectividad esa carga pública, incontestablemente que el principio de igualdad ante las cargas públicas de las personas exige la responsabilidad administrativa.

§1590. Elementos — Vamos a tratar, en detalle, los mencionados presupuestos, dejando claro antes, que aunque los mismos aplican para la responsabilidad del Estado en general, nos interesa por de pronto hacer referencia sólo a la Administración Pública (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 28 de noviembre de 2001, caso *Consortio Inversionista Fabril*), en la cual se destacó que de acuerdo con el texto del Art. 140 del Texto Fundamental, los elementos constitutivos que deben concurrir para la procedencia de la responsabilidad de la Administración, son: a) que se haya producido un daño a los administrados en la esfera de cualquiera de sus bienes y derechos; b) que el daño infligido sea imputable a la Administración, con motivo de su funcionamiento, sea éste normal o anormal; y c) la imprescindible relación de causalidad que debe existir entre el hecho imputado a la Administración y el daño efectivamente producido por tal hecho.

B. RÉGIMEN JURÍDICO

§1591. Planteamiento — De acuerdo con el Art. 140 de la C, para que proceda la responsabilidad administrativa se requiere la presencia de los presupuestos o elementos de existencia o constitutivos, a saber:

- ▶ La existencia de una falta consistente en la deficiencia de la organización o funcionamiento de la Administración Pública.
- ▶ La existencia de un daño constituido por una afección a un bien o derecho tutelado por el Ordenamiento jurídico o disminución patrimonial.
- ▶ La actuación u omisión que la cause sea imputable a la Administración Pública..
- ▶ La relación de causalidad entre tales elementos (Véase Sents. del TSJ/SPA (968), de fecha 5 de febrero de 2000, RDP N^o 82, p. 244; TSJ/SPA (943), de fecha 15 de febrero de 2001, RDP N^o 85-86/87-88, p. 114).

I. FALTA

§1592. Concepto — En principio, la responsabilidad administrativa solo se encuentra comprometida cuando el daño tiene su origen en un comportamiento que constituya falta. La doctrina sostiene que la falta es una deficiencia en la organización o el funcionamiento de la Administración Pública;

puede consistir en un acto material o jurídico, resultar de una acción positiva o de un retardo, inactividad, una negligencia, ya sea anónima o colectiva, o ya imputable a una persona en concreto.

Sin embargo, la responsabilidad administrativa puede estar comprometida de pleno derecho, sin falta, desde que un nexo de causalidad aparece entre una actividad o inactividad administrativa y un daño. La víctima en este caso no tiene que probar la falta de la Administración Pública. Esta modalidad de responsabilidad administrativa es denominada objetiva.

§1593. Clases — En principio, una falta simple es suficiente para comprometer la responsabilidad administrativa (por ejemplo, servicios de socorro, servicios hospitalarios, etc.); pero en algunos ámbitos delicados se exige una falta grave (por ejemplo, en materia de policía administrativa, servicios penitenciarios, tutela administrativa, etc.).

II. DAÑO

§1594. Concepto — Al contrario de lo que prevalecía en el sistema de responsabilidad subjetiva, donde la falta o culpa es esencial para el surgimiento de la responsabilidad administrativa, actualmente el daño o perjuicio en la integridad patrimonial del particular es el elemento esencial para ello.

§1595. Caracteres — Lo anterior no significa que toda actividad o inactividad de la Administración Pública que cause un daño a un bien o derecho de una persona deba ser resarcido por el Estado. En efecto, el hecho perjudicial debe reunir ciertos caracteres: (i) cierto; (ii) individualizable; y por último (iii) integral.

§1596. Cierto — El daño debe haberse materializado, ser cierto; es decir, no se puede hablar de un daño que podría darse en un futuro, o eventual, más bien, debe haberse dado, ser real o efectivo, esto es, debe constituir una afectación cierta a la persona o al patrimonio de bienes y derechos de la persona (Véase Sent. de TSJ/SPA (288), de fecha 25 de julio de 2003, RDP N^o 93-94/95-96, p. 131).

§1597. Individualizable — El daño también debe ser individualizable; es decir, singular respecto a una persona o grupo de personas determinado, que no deba ser soportado en general por todos y que vaya en contra del principio de igualdad ante las cargas públicas.

§1598. Integralidad — Por último, el daño sobre la persona o su patrimonio no necesariamente debe ser sobre algo material, ya que dicho daño puede ser también moral (Véase CE, de fecha 24 de noviembre de 1961, fallo *Letisse*-

rand). Lo importante es, pues, que sea evaluable económicamente (principio de la integralidad del patrimonio o de la reparación integral del daño).

III. NEXO CAUSAL

§1599. **Concepto** — Finalmente, no basta tampoco con que la persona que reclama un daño en su haber pruebe el mismo, sino que también es necesario que exista un nexo o relación de causalidad entre el daño que se alega y la situación imputable a la Administración Pública, que es lo que comúnmente se denomina relación causa-efecto.

§1600. **Motivos de exoneración** — Ahora bien, no es poco usual que cuando se demanda la responsabilidad de la Administración Pública, esta se escude tras motivos que interfieren en la relación de causalidad entre aquello que genera un daño y el mismo, o en la cadena causal.

Dichos motivos que podrían interrumpir la producción del nexo causal, y por tanto ser alegados por la Administración Pública para exonerarse legítimamente de la obligación de resarcimiento por daños ocasionados a una persona, son generalmente: (i) la fuerza mayor; (ii) el hecho de un tercero; y por último (iii) el hecho de la víctima.

§1601. **Fuerza mayor** — La fuerza mayor se ha definido como los acontecimientos ajenos (externos) al funcionamiento de la Administración Pública, imprevisibles, de carácter irresistible, inevitables y no esperados razonablemente; por ejemplo, las inundaciones catastróficas, maremotos, incendios causados por la naturaleza misma, entre otros acontecimientos semejantes.

En consecuencia, en los casos de fuerza mayor la causa del daño es ajena al funcionamiento de la Administración Pública.

§1602. **Hecho de un tercero** — Otro de los motivos por los cuales la Administración Pública pudiera invocar el rompimiento del vínculo o nexo causal entre un hecho y el daño causado a una persona, es el hecho de un tercero, o aquel causado por un sujeto ajeno o distinto al perjudicado y a la Administración Pública, y que en tal caso deberá ser la única causa del daño; de lo contrario, la Administración Pública será igualmente responsable.

§1603. **Hecho de la víctima** — Finalmente, se encuentra que la Administración Pública puede alegar el hecho o culpa de la víctima para exonerarse de la responsabilidad. Este es el caso en el que el perjudicado no actúe con la diligencia que exige ser “un buen padre de familia” y, por tanto, haber tenido toda la culpa en el origen del daño que se ha ocasionado.

Si por el contrario, la Administración Pública concurre en la producción del daño, deberá ser responsable en la medida que haya contribuido a ello, esto es, un supuesto de la llamada concurrencia de culpa o de responsabilidades por una misma falta.

IV. IMPUTABILIDAD

§1604. **Concepto** — Como último presupuesto para que proceda la responsabilidad administrativa encontramos la imputabilidad del daño. No solo es necesario probar la existencia de un daño y la relación de causalidad del mismo y el hecho, acto u omisión de la Administración Pública, sino que es imprescindible que dicho daño sea imputable o atribuible a ella.

§1605. **Derecho positivo** — De acuerdo con la jurisprudencia el hecho perjudicial o falta debe ser directamente atribuible a la Administración Pública y debe constituir una afectación cierta al patrimonio de bienes y derechos de la persona (Véase Sent. del TSJ/SPA (288), de fecha 25 de febrero de 2003, RDP, N^o 93-94/95-96, p. 131).

BIBLIOGRAFÍA

ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho Administrativo General*. Vol. II *Administración Pública*, Paredes Editores, Caracas, 2010; GARCÍA RODRÍGUEZ, M., *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en España y Venezuela, Estudio Comparativo*, PGR, Caracas, 1996; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, 4^a Ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2006; HAURIUO, M., *Précis de droit administratif et de droit public*, 11^a Ed., Sirey, París, 1927; LONG M., WEIL P. y BRAIBANT G., *Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa francesa*. 1^a Ed. en español, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 2000; ORTÍZ ALVAREZ, L., *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995 y “La responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela en la Constitución de 1999 (Visión general sustantiva y el mito del carácter objetivo del sistema)”, en *Congreso Internacional de Derecho Administrativo en Homenaje al profesor Luis Henrique Farías Mata*, T. I, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2006; SAAVEDRA BECERRA, R., *La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, Bogotá, 2003.