

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO VENEZOLANO
COMO CONSECUENCIA DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD
SANCIONATORIA MATERIALIZADA EN ACTOS VICIADOS POR
RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD E ILEGALIDAD**

Informe final del Trabajo Especial de Grado,
para optar al Grado de Especialista en
Derecho Administrativo.

Autora: María Virginia García de Romero
Asesor: Dr. Iván Darío Pérez Rueda

Valencia, abril de 2006

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO VENEZOLANO
COMO CONSECUENCIA DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD
SANCIONATORIA MATERIALIZADA EN ACTOS VICIADOS POR
RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD E ILEGALIDAD**

Autor: María Virginia García de Romero

Valencia, abril de 2006

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

APROBACIÓN DE TUTOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadano María Virginia García de Romero, para optar al grado de especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: **LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO VENEZOLANO COMO CONSECUENCIA DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONATORIA MATERIALIZADA EN ACTOS VICIADOS POR RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD E ILEGALIDAD**; considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En de Valencia, a los 18 días del mes de abril de 2006

Dr. Iván Darío Pérez Rueda
CI.4. 454.602

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO VENEZOLANO
COMO CONSECUENCIA DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD
SANCIONATORIA MATERIALIZADA EN ACTOS VICIADOS POR
RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD E ILEGALIDAD**

Por: María Virginia García de Romero

Trabajo Especial de Grado de Especialización en Derecho Administrativo,
aprobado en nombre de la Universidad Católica Andrés Bello, por el jurado
abajo firmante, en la ciudad de Caracas, a los _____ días del mes
de _____ de 2006

C.I.

C.I.

Valencia, abril de 2006

DEDICATORIA

A Dios Todo Poderoso, por lo infinitamente generoso que ha sido al darme la vida y la familia que tengo.

A Daniel y Julieta, mis padres por haberme enseñado que en la vida los logros se obtienen a partir de esfuerzo, perseverancia y honestidad.

A Rubén, por ser el complemento maravilloso de mi vida.

A Eduardo, por haber venido al mundo a llenarme como madre y haberme dado la hija que no tuve biológicamente, Rosa Irene y a mis dos dulces proyecciones María Carlota y Eduardo Antonio.

A Peter, mi hijo mayor que me enseñó el alcance infinito del amor y por darme a la dulce Debbie y a los lindos María Isabel y Mateo Antonio.

AGRADECIMIENTO

Al Doctor Iván Darío Pérez Rueda, mi profesor de Pregrado y Postgrado por el apoyo incondicional que siempre me ha brindado.

A mis Profesores, que con su dedicación y transmisión de conocimientos me han ilustrado y dirigido en este andar infinito de la academia.

A la amiga Doctora Amada Mogollón, por su invaluable orientación académica.

A mis Alumnos, por el estímulo refrescante que significan para mí.

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO VENEZOLANO
COMO CONSECUENCIA DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD
SANCIONATORIA MATERIALIZADA EN ACTOS VICIADOS POR
RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD E ILEGALIDAD**

Autor: María Virginia García de R.
Tutor: Dr. Iván Darío Pérez Rueda.
Fecha: abril, 2006.

RESUMEN

Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de derecho y de justicia, fundamentando su actuación en principios de igualdad, solidaridad, democracia como sistema de gobierno, la responsabilidad que configura al Estado de Derecho y la preeminencia de los derechos humanos, valores en los que se debe apoyar la actuación del Estado para lograr sus fines. Los entes y órganos de la Administración Pública para alcanzar la satisfacción de necesidades colectivas, desarrollan la Actividad Administrativa, en virtud de las potestades asignadas por el ordenamiento jurídico que atribuye las facultades y cargas públicas a las que se deben someter habilitándolos para dictar actos que inciden en la esfera jurídica de los particulares. Una de las potestades asignadas por la ley a la Administración Pública es la sancionatoria, que consiste en la facultad que tienen los órganos para controlar y reprimir las faltas imputables a los particulares y la forma como la Administración la ejecuta. La Actividad Administrativa de los entes y órganos del Poder Público debe llevarse a cabo respetando los principios del Estado de derecho. Así, en los casos en que la Potestad Sancionatoria se ejecute violentando los preceptos constitucionales y legales se produce la activación de una consecuencia jurídica; la Responsabilidad Patrimonial del Estado, que se presenta con dos efectos; el deber del Estado de indemnizar a los particulares cuando la actividad de la Administración Pública les causa daños y la garantía con la que cuentan los ciudadanos frente a los daños causados por el ejercicio de la potestad sancionatoria que adolece de vicios por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad.

Descriptor: Estado de Derecho, Administración Pública, Actividad Administrativa, Potestad Sancionatoria, daños, indemnización, Responsabilidad Patrimonial del Estado.

INDICE GENERAL

	Pag.
APROBACIÓN DEL TUTOR	iii
APROBACIÓN DEL JURADO	iv
DEDICATORIA	v
AGRADECIMIENTO	vi
RESUMEN	vii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	8
LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	8
Generalidades	8
Responsabilidad sin falta o por sacrificio particular	17
Responsabilidad por falta o funcionamiento anormal	21
Elementos de la Responsabilidad con falta	28
Fundamento Constitucionales y Legales	38
Criterios jurisprudenciales	48
Derecho Comparado	60
CAPÍTULO II	68
ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	68

El daño	69
La imputabilidad	73
La relación de causalidad	75
Eximentes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado	77
CAPITULO III	79
LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	79
Actividad Administrativa	79
Funciones de Estado y la Actividad Administrativa	83
Características de la Actividad Administrativa	89
Criterios doctrinales sobre la Actividad Administrativa	90
Clasificación de la Actividad Administrativa	92
Actividad Organizativa	104
Actividad Fomento	113
Actividad Servicio Público	120
Actividad de Gestión Económica	132
Actividad Reglamentaria	135
Actividad Policía	141
Principios y fundamentos de la Actividad Administrativa	148
Legalidad Administrativa	151
CAPÍTULO IV	159

POTESTAD SANCIONATORIA, CAUSAL DE RESPONSABILIDAD	159
Potestad Sancionatoria de la Administración Pública	162
Elementos	166
CONCLUSIÓN	179
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	184

INTRODUCCION

El Estado venezolano tiene asignada la obligación de desarrollar actividades que deben ejecutar los entes y órganos de la Administración Pública, en virtud de las potestades establecidas en las normas constitucionales y legales, con la finalidad de que se accione el título jurídico que hace posible que el Estado tenga razón de ser que es; cumplir con la satisfacción del interés general, ejecutando diversas actividades como planificar, organizar la estructura del Estado, prestar servicios públicos, fomentar a los particulares con el fin de que desarrollen áreas que generen beneficios al colectivo, producir bienes, regular la actuación de los particulares y a su vez limitarlos a partir de la actividad de policía, es decir, realizar todas las tareas necesarias para alcanzar el bienestar común, con el objeto de lograr una convivencia social, organizada, armonizada y fundamentada en los parámetros propios de un Estado democrático, justo y responsable.

En este orden de ideas, una de las mencionadas potestades desarrolladas por la Administración Pública es sin duda limitar, sancionar y disciplinar a sus funcionarios y a los particulares, apoyándose en las normas atributivas de

competencias que la habilitan para ello, estableciendo límites razonables, controlando y reprimiendo las faltas en que estos incurran. Esta potestad, como las otras, necesariamente debe desarrollarse dentro de un sistema jurídico de actuación expresamente establecido en la Constitución y las Leyes para mantener uno de los pilares fundamentales de la democracia, el Estado de Derecho.

El ejercicio de esa potestad fuera del marco legal anteriormente mencionado, hace que el Estado incurra en una falta, produciéndose, no solamente la nulidad del acto, sino que, acarrea también la responsabilidad patrimonial; generándose la consecuencia jurídica de indemnización con la finalidad de reparar el daño que afecte los derechos e intereses de los particulares o funcionarios objeto de las sanciones aplicadas en actos viciados de nulidad por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad y que estos no tienen la obligación de soportar. Para que una sanción administrativa se imponga eficazmente debe estar contenida en un acto administrativo dictado, previa la sustanciación de un procedimiento sancionatorio, respetando los principios al debido proceso, el derecho a ser oído, es decir, al ejercicio de la legítima defensa, a participar del control de las pruebas y en general a todos los previstos en el ordenamiento jurídico.

En este orden de ideas, la responsabilidad es la situación que nace como consecuencia de una acción u omisión dañosa que afecta un interés tutelado por el ordenamiento jurídico. Por ende, la responsabilidad patrimonial del Estado se produce cuando éste ocasiona daños derivados de su actividad contra un particular; lo que le crea la obligación de indemnizar al afectado, puesto que la Constitución y la Ley, establecen, que nadie debe sufrir un daño producido por la actuación de la administración, sin que se active la debida compensación que se presenta como garantía para el afectado por la actividad dañosa del Estado.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela promulgada en 1999, establece el principio de la responsabilidad objetiva del Estado en su exposición de motivos, en la que toma en cuenta tanto la responsabilidad por funcionamiento anormal como la responsabilidad por funcionamiento normal de la actividad administrativa, la responsabilidad derivada de la actividad legislativa y judicial, es decir, siempre que por la actividad de la Administración Pública se lesionen derechos o intereses de los particulares que estos no tienen el deber de soportar, en este orden de ideas, se establece en el artículo 140 de la Carta Magna, 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.

Para determinar la responsabilidad de la Administración Pública no es importante dilucidar si el ente u órgano, actor de la lesión, actuó de manera lícita o ilícita, o si su conducta fue dolosa o culposa, basta que se haya producido una lesión a partir del ejercicio de sus actividades para hacer nacer en el particular el derecho a ser indemnizado por la actuación del Estado.

La responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento jurídico se encuentra establecida y actúa como un principio constitucional estrictamente ligado a la figura del Estado de Derecho. En este sentido, su objetivo es lograr la efectiva sumisión del ejercicio del Poder Público al derecho, estos dos principios están firmemente ligados al control de la legalidad al que deberán someterse los actos de los órganos estatales, tratando de evitarse de esta manera la arbitrariedad derivada del ejercicio de la función pública, lo que produce una consecuencia jurídica importante, que es que el Estado

tiene la obligación de resarcir los daños que cause a los particulares por la actividad de los entes y órganos de la Administración Pública.

Este sistema de responsabilidad patrimonial del Estado podría decirse que es algo nuevo en los ordenamientos jurídicos del mundo, ya que en un principio, no era reconocido en los ordenamientos jurídicos de los Estados que casi siempre se consideraban irresponsables. De esta manera, en la mayoría de los casos el operaba el principio del derecho anglosajón propio de todo estado absolutista, para la época, conforme el cual “El Rey no comete errores”, es decir, que el Estado no respondía por sus actuaciones y como consecuencia de ello la irresponsabilidad del Estado era absoluta, motivo por el cual si se producía un daño a los ciudadanos causado por actividades del Estado, no se resarcía la lesión causada.

El principio de irresponsabilidad fue ajustándose a las nuevas realidades sociales y jurídicas con el transcurrir del tiempo, hasta lograr que el Estado reconociera que sí debía responder frente a los particulares por sus actuaciones dañosas, convirtiéndose en una garantía con la que cuentan los

particulares para proteger sus derechos e intereses frente a la actuación estatal.

En la evolución del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, el derecho comparado ha adoptado diversidad de posiciones; debiendo destacarse aquellos países en los que la responsabilidad del Estado ha sido más la consecuencia de la jurisprudencia que de lo se ha establecido en la legislación. A raíz de esto, el derecho comparado juega un papel importante en el desarrollo de este tema; y actualmente se observa que existe parecido entre los ordenamientos jurídicos, doctrina y jurisprudencia, en países entre otros, como Colombia, España, Inglaterra, Argentina, Ecuador, Méjico y Venezuela donde esta materia es elemento fundamental del Estado democrático, de justicia y de derecho.

Tomando en cuenta estos argumentos, en la presente investigación, se analizará el ejercicio de la Potestad Sancionatoria de la Administración Pública y la Responsabilidad Patrimonial de Estado, en los casos en que esta se materialice en actos viciados por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad.

Para lograr los objetivos planteados, se desarrollará la investigación en cinco capítulos titulados de la siguiente manera: Capítulo I, Responsabilidad Patrimonial del Estado, en el cual se estudiarán consideraciones generales, el fundamento constitucional y legal y su vinculación con el Estado de derecho. Capítulo II, Elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado, analizando, el daño, la imputabilidad y el nexo causal. En el Capítulo III, Actividad Administrativa y Potestades Públicas. Actividad Administrativa, definición la legalidad administrativa, modos de la Actividad Administrativa. Potestades Públicas. Definición. Principio de legalidad. En el Capítulo IV Estudio de la Potestad Sancionatoria como causa de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, su definición, características y consecuencias jurídicas y por último, se presenta las Conclusiones relacionadas con los aspectos estudiados y analizados durante la investigación.

CAPÍTULO I

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Generalidades

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece en el artículo 2 que Venezuela es un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Esta Responsabilidad social se encuentra estrechamente ligada a la del Estado democrático y social de derecho y de justicia sometido a la legalidad a la cual deben ceñirse todas sus actividades. El sistema de Responsabilidad Patrimonial se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico venezolano tanto en el campo del derecho privado como el derecho público.

En el ámbito del derecho privado la responsabilidad se encuentra establecida en el Código Civil, el cual establece que cuando se produzca un hecho dañoso que afecte un interés protegido, este debe repararse generándose de esta manera la obligación de indemnización a la persona que ha sido afectada en su esfera de derecho. Esta Responsabilidad se encuentra clasificada en: Responsabilidad contractual y Responsabilidad extracontractual; siendo la primera aquella que se deriva de un incumplimiento de las obligaciones establecidas en un contrato que produce un daño; en tanto que la segunda, es aquella que nace de la violación del principio general de no causar daño a otro por una acción u omisión.

La responsabilidad extracontractual, además se encuentra subclasificada en directa e indirecta; la directa es la causada por hecho ilícito regulada en el artículo 1.185 del Código Civil venezolano; mientras que la indirecta, es la originada con ocasión de daños producto de acciones de individuos no responsables tales como; niños o adolescentes cuyos responsables serán el padre, la madre o el tutor; los sirvientes y dependientes, por quienes deberán responder los dueños, principales o directores; y los animales, responsabilidad que recae en su dueño o quien lo tiene bajo su cuidado; así como las cosas, caso en el cual responderá quien las tenga bajo su guarda a

menos que se pruebe que el daño ha sido ocasionado por falta de la víctima, caso fortuito o fuerza mayor, tal como se encuentra establecido en el Código Civil en los artículos 1.190 al 1.193.

En el ámbito del Derecho Público, la responsabilidad esta regulada por la Constitución y la Ley. La responsabilidad patrimonial del Estado es un sistema jurídico mediante el cual los particulares pueden solicitar una justa indemnización patrimonial por daños sufridos que afecten tanto su patrimonio material o moral como consecuencia de la actuación del Estado o sus funcionarios.

La Constitución establece la responsabilidad patrimonial directa y objetiva, tanto por funcionamiento normal, como por funcionamiento anormal de la Administración Pública, cuando se determina que ha sido la causa de daños en los derechos e intereses de los particulares y que estos no están en la obligación de soportar. Esta institución es de gran importancia ya que somete al Estado a un marco legal de actuación, creado por el mismo, protegiendo así una figura jurídica ligada estrechamente con el sistema democrático que es, el Estado de Derecho.

Indiscutiblemente esta institución ha sido creada para proteger a los particulares y evitar de esta manera arbitrariedades materializadas a partir de que esta opere como un principio al cual debe ceñirse obligatoriamente el ejercicio de toda la actividad pública, ya que limita su actuación y establece las consecuencias de los hechos y actos dañosos que produzca para garantizar el patrimonio y en general los intereses de los particulares cuando estos se relacionan con el Estado.

En todos los Estados modernos que tienen un sistema Democrático establecido en la Constitución y entre ellos Venezuela, la responsabilidad patrimonial del Estado, jurisprudencial, doctrinaria y normativamente se entiende como un sistema mixto de responsabilidad sin falta o por sacrificio particular y de responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, es decir, tanto cuando la Administración Pública actúa lícita y absolutamente apegada a la Ley, como cuando su actuación se desarrolla ilícitamente, contraviniendo las normas que la regulan, siempre que de esa actividad se desprenda una lesión en las garantías e intereses de los particulares tuteladas por el ordenamiento jurídico.

La obligación de responder por los daños causados, recae sobre el Estado y sus entes jurídicos. La responsabilidad de los entes públicos no puede en ningún caso prescindir del elemento dañoso. La sola ilegitimidad o irregularidad de la acción, si llega a producirse sin daño para un particular, no da lugar a responsabilidad, aun cuando pudiera producirse la invalidación del acto.

También, existe la posibilidad de que el daño emane como consecuencia de una actividad lícita, legítima pero que produce un sacrificio mas allá del que el particular esté obligado a soportar, lo cual sí genera responsabilidad quedando demostrado así que en el derecho público esta Institución jurídica se fundamenta, en un principio sustancial de justicia distributiva que tiende a evitar la producción de cualquier daño injustificado derivado de la acción del Estado.

Para lograr el desarrollo de esta investigación es necesario consultar obras de contenido jurídico que ilustren sobre la teoría de la responsabilidad del Estado, en este sentido, Ortiz (2002), establece:

Como es sabido, la Responsabilidad Patrimonial del Estado, como ente o ficción jurídica es una responsabilidad directa y plena, no subsidiaria ni complementaria, de forma que los particulares afectados pueden ejercer directamente acciones patrimoniales contra los entes públicos por los daños y perjuicios que sean imputables al funcionamiento (normal o anormal) de los Servicios Públicos o las actividades estatales en todas sus formas, todo ello sin la necesidad (y en ocasiones sin posibilidad jurídica) de demandar a los funcionarios a título personal (p.7).

Es absolutamente necesario que la Administración Pública actúe en estricto apego a la Constitución y a la Ley, porque en los casos en que de manera intencional, o por negligencia o imprudencia cause un daño a un particular por su actuación deberá indemnizarlo; asimismo, cuando dicte actos administrativos cuyo contenido sea inconstitucional o ilegal también deberá responder.

En este sentido, el doctrinario Brewer (1999), sostiene que:

La Responsabilidad de la Administración se encuentra comprometida cuando por la intención, negligencia o imprudencia, la actividad administrativa ha causado un daño al administrado. También es necesario señalar que la actividad ilegal de la administración, sea por actos administrativos inconstitucionales o por actos

ilegales propiamente dichos, han producido un daño al administrado comprometen la Responsabilidad de la Administración (p.285).

El origen de la responsabilidad patrimonial del Estado puede ser a partir de un funcionamiento normal o anormal de la Administración Pública o de una relación contractual o extracontractual de los particulares con los entes estatales en ese sentido, Badell (2001), sostiene:

el régimen jurídico de derecho público de la Responsabilidad del Estado se refiere a las situaciones en las que sus órganos y funcionarios actúan en el campo del Derecho Público. Esta Responsabilidad puede generarse tanto por la actividad lícita como por la actividad ilícita o contraria a derecho y puede ser de naturaleza contractual o extracontractual (p.27).

Este mismo autor Badell (2000), afirma con relación a la responsabilidad patrimonial del Estado que:

Por lo que se refiere al aspecto objetivo, la Responsabilidad abarca tanto el actuar (a) ilícito del Estado (Responsabilidad por falta o funcionamiento anormal), en su Actividad formal (i.e. actos administrativos, sentencias, normas); en su actividad material (i.e. actuaciones, hechos); inactividad (i.e. omisiones o abstenciones); y actividad contractual (el tema de los contratos administrativos), como sus actuaciones (b) lícitas (Responsabilidad por sacrificio

particular), tales como las limitaciones generales al derecho de propiedad (i.e. expropiación, servidumbre, ocupaciones temporales,... (p.28).

Es decir, la Responsabilidad Patrimonial del Estado, no sólo repara daños ocasionados por la actividad ilícita del Estado; si no, que en ocasiones también responde por daños causados por éste, aún cuando su actuación no se aparte del contenido de la ley o que realice una actividad considerada como normal, por lo que podría dividirse la responsabilidad del Estado en dos tipos, Responsabilidad por funcionamiento anormal y responsabilidad sin falta de la Administración Pública.

En este orden de ideas, el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se activa tanto por funcionamiento normal como por funcionamiento anormal de los entes y órganos de la Administración Pública de forma objetiva, siempre que por su actuación los particulares sufran daños en su patrimonio que no tengan la obligación de soportar, esto sustentándose en el principio de igualdad ante las cargas públicas, en este sentido Ortiz (2002), expresa:

El contexto constitucional ha ratificado su carácter mixto, en el sentido de que este sistema indemnizatorio,

para ser completo y efectivo y para responder a la naturaleza real de la responsabilidad administrativa, debe ser entendido como un sistema complementario, esto es, por una parte, el régimen de responsabilidad por sacrificio particular o sin falta, en el cual el criterio específico decisivo para la responsabilidad es la imputación a la actividad administrativa de un daño anormal y especial, entrando dentro de este régimen especialmente las actividades lícitas o producto de un funcionamiento normal de los servicios públicos o de cualquier actividad estatal o de interés general, donde el funcionamiento principal va a encontrarse en el principio de igualdad ante las cargas públicas, en ciertos casos apoyada por la doctrina del riesgo; por otra parte, un régimen de responsabilidad por funcionamiento anormal o por falta de servicio, en el cual el criterio específico o decisivo la responsabilidad es ese funcionamiento anormal de los servicios públicos o de cualquier actividad estatal para los fines de o de interés general. (p. 10).

El reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, permite las acciones por responsabilidad contractual y extracontractual contra él y su consecuente deber reparatorio con bienes propios, respecto de los actos y hechos estatales emitidos por sus órganos en ejercicio de las funciones del poder. El deber de resarcimiento gravita sobre el Estado, sobre cualquier otro sujeto jurídico, como una exigencia del sometimiento de los poderes públicos al imperio del derecho.

Sin embargo, la responsabilidad del Estado no puede regirse por los principios establecidos en el Código Civil para regular las relaciones entre particulares; ella debe tener reglas especiales que atienden a la noción del interés público que el Estado esta llamado a satisfacer.

Responsabilidad sin Falta o por Sacrificio Particular

En cuanto a la Responsabilidad sin Falta o por Sacrificio Particular se puede decir, que es un régimen indemnizatorio que se genera a partir de una actuación lícita y normal de la Administración Pública; como por ejemplo en el caso de la expropiación por causa de utilidad pública, procedimiento mediante el cual el Estado violenta el derecho de propiedad de un particular en aras de la protección del derecho colectivo con la obligación de indemnizar la lesión causada. Situación ésta, regulada en la Constitución de la República en el artículo 115 de la siguiente manera:

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.

En este orden de ideas, el Autor Badell (2001), en las situaciones en las que el Estado causa un daño, aunque sea a partir de un funcionamiento normal y lícito, se produce como consecuencia de su actuación, una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas en virtud de que se provoca una lesión que significa un sacrificio que el afectado no tiene la obligación de soportar como consecuencia del ejercicio de funciones públicas expone que:

Quando el Estado, en ejercicio de su actividad lícita, causa un daño que por 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. Son supuestos de este tipo de responsabilidad: 1.- Las limitaciones generales al derecho de propiedad derivadas de la expropiación por causa de utilidad pública o social, las servidumbres administrativas, las ocupaciones temporales y la requisición de bienes en tiempo de guerra y las limitaciones por razones urbanísticas. 2.- La revocatoria de actos administrativos por razones de mérito, oportunidad o conveniencia. 3.- El rescate o revocación de contratos administrativos por razones de interés público. (p.29).

Asimismo, se puede establecer que en principio los supuestos de responsabilidad sin falta o funcionamiento normal, es decir, por la actividad lícita del Estado son los siguientes:

- Los casos en que por causa de utilidad pública o social se expropié un bien poniendo de manifiesto el límite establecido en la Constitución y la Ley al derecho de propiedad.
- Las limitaciones por razones urbanísticas, las ocupaciones temporales las servidumbres administrativas y la requisición de bienes en tiempo de guerra.
- La revocatoria de actos administrativos por razones de mérito, oportunidad o conveniencia.

El autor Ortiz (1995), sostiene que la Responsabilidad sin falta es un régimen a partir del cual el Estado debe indemnizar tanto los daños causados por la actividad anormal de la Administración Pública, como en los casos en que son causados por un funcionamiento normal, lo importante es que se verifique el daño y se pueda imputar a la actividad de la Administración Pública y en ese sentido expresa:

La Responsabilidad Sin Falta o por Sacrificio Particular es el régimen resarcitorio de daños, anormales y

especiales, producto de la actividad administrativa en el cual el carácter normal o anormal (o, si se quiere, el carácter lícito o ilícito) del funcionario de dicha actividad es irrelevante a los fines de declarar la responsabilidad; es decir, que una vez probado solamente el daño caracterizado y su relación con la función administrativa, a administración debe responder económicamente para restablecer la integridad patrimonial antijurídicamente lesionada (p.101).

La Responsabilidad sin Falta Según Rivero, (1984), se encuentra regulada por el Derecho público fundamentada, en dos principios; la existencia de un riesgo y la ruptura de la igualdad de los particulares frente a las obligaciones de orden público, de igual forma el derecho privado, lo cimienta en la teoría del riesgo, sin embargo para ambas constituye una teoría de aplicación subsidiaria excepcionalmente; en tal sentido expresa:

La existencia de una falta constituye el derecho común de la responsabilidad. Normalmente, la Administración no responde sino por las consecuencias dañosas de sus faltas. La Responsabilidad sin Falta constituye pues, en derecho administrativo como en derecho privado una teoría subsidiaria de aplicación excepcional. Pero la jurisprudencia tiende a multiplicar sus aplicaciones; además mientras en el derecho civil la responsabilidad sin falta se resume en la sola teoría del riesgo, el derecho administrativo engloba, en su teoría de la Responsabilidad Sin Falta, dos principios distintos. La creación de un riesgo y la ruptura de la igualdad de todos ante las cargas públicas (p 308).

Sobre La Responsabilidad del Estado por sacrificio particular, es decir, cuando el Estado aun cuando no ha ejecutado una actividad ilícita causa un daño a los particulares, que estos no tienen la obligación de soportar el autor Badell (2001), señala:

La responsabilidad del estado por sacrificio particular se verifica cuando el estado en ejercicio de su actividad lícita, causa un daño que por 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 aquel que el común de los administrados debe normalmente soportar. Son Supuestos de la Actividad del Estado los Siguietes: Las limitaciones generales al derecho de propiedad derivadas de la expropiación por causa de utilidad pública o social, las servidumbres administrativas, las ocupaciones temporales, la requisición de bienes en tiempo de guerra y las limitaciones por razones urbanísticas. La revocatoria de Actos Administrativos por razones de merito, oportunidad o conveniencia. El rescate o revocación de contratos administrativos por razones de interés público (pp. 29 - 30).

Responsabilidad por Falta o Funcionamiento Anormal

En el desarrollo de la presente investigación es necesario analizar la Responsabilidad Patrimonial del Estado, por falta o funcionamiento anormal de la Administración, sobre esta categoría de Responsabilidad se puede

afirmar que toda actuación de los entes y órganos del Estado, que se materialice violando lo establecido en el ordenamiento jurídico produciendo daños, es decir, lesionando derechos e intereses de los particulares, se considera funcionamiento anormal de la Administración Pública y por lo tanto necesariamente el Estado tendrá que reparar los daños que cause por su ilegal acción.

En tal sentido, esta figura indemnizatoria se acciona como consecuencia del desarrollo de las funciones administrativas de los entes y órganos estatales cuando actúan en franca violación de las garantías tuteladas por la Ley a los ciudadanos e incumpliendo las obligaciones impuestas al Estado, causando lesiones en la esfera jurídica de los particulares que deberán repararse a través de este sistema de Responsabilidad, es decir, que en los casos que los órganos que ejercen el Poder Público, no ajusten su actuación de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento jurídico venezolano, se genera directa y objetivamente la consecuencia de resarcimiento de todos los derechos afectados por la actividad de la Administración Pública.

Esta actuación dañosa de los entes y órganos de la Administración Pública vulnera el principio de legalidad contenido en el artículo 137 constitucional, en el 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y en el 1 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es decir, en los casos que los entes y órganos de la Administración Pública actúan en contravención de la Constitución y la Ley lo hacen en franca violación del Estado de Derecho.

Para que opere el Sistema de Responsabilidad por falta o funcionamiento anormal de la Administración Pública, es necesario, entre otros, que se presenten los siguientes supuestos:

- La declaración de nulidad absoluta de actos administrativos, en virtud de estar estos viciados por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.
- Que se produzcan vías de hecho en las que el Estado cause un daño en las garantías de los particulares. Por ejemplo la vía de hecho en materia expropiatoria y de constitución de servidumbres administrativas.
- Que se verifiquen lesiones accidentales causadas debido a la ejecución de obras públicas en las que el Estado realice actividades

que representen un riesgo objetivo en los derechos y garantías de los particulares.

- Que se comprueben daños accidentales causados por obras públicas e inmuebles del Estado o que se encuentren bajo su Administración, custodia y mantenimiento.

- Que los entes y órganos de la Administración Pública materialicen las Potestades Públicas en franca violación de los principios establecidos en el ordenamiento jurídico.

Uno de los ejemplos típicos de funcionamiento anormal de la Administración Pública es la Potestad Sancionatoria en los casos que se materializa violentando lo establecido en el Ordenamiento Jurídico, lo que produce como consecuencia la obligación de indemnizar a los afectados, por este funcionamiento ilegal de los entes estatales, en los casos que se aplican castigos que causan daños en la esfera jurídica de los particulares.

En este orden de ideas, se puede afirmar que la responsabilidad por Falta o funcionamiento anormal es un régimen jurídico a través del cual el Estado debe indemnizar, reparar los daños causados en la esfera jurídica de los administrados derivados de la actividad desarrollada a través de entes y órganos del Estado cuando actúen fuera del orden jurídico y que como consecuencia de ello causen daños en los intereses de los particulares.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, esta figura indemnizatoria no es mas que la obligación que se genera a partir del ejercicio de la función administrativa desarrollada por los entes y órganos del Estado que realizan tal actividad, en virtud, de que se les han atribuido competencias para ello, pero fuera de los parámetros establecidos en las normas constitucionales, legales y reglamentarias, causando un daño que debe ser reparado a los particulares con la finalidad de salvaguardar sus intereses patrimoniales.

Por lo tanto, cuando los órganos que ejercen el Poder Público no se ajustan a las normas jurídicas, vulnerando el principio de legalidad, incurren en franca violación del Estado de Derecho, lo que produce directamente la consecuencia jurídica del resarcimiento de los derechos afectados a los

particulares y el deber del Estado a indemnizarlos. Esta conducta de la administración, además, acarrea la nulidad de los actos viciados por inconstitucionalidad e ilegalidad.

Como ya se ha expresado antes, el Estado desarrolla la actividad administrativa persiguiendo con ello, cumplir con fines que no son otros que satisfacción de necesidades, alcanzar el bien común, lograr la paz social, la armonía entre otros. Por lo que no se puede concebir una actividad que contravenga estos postulados, además toda actuación estatal debe fundamentarse en los principios establecidos en la Constitución y la Ley.

Estos principios fundamentalmente son, justicia, democracia y responsabilidad social, por lo tanto el ordenamiento jurídico no acepta esta actividad materializada a través de actos que causen lesiones en los derechos e intereses de los particulares, para resguardar la garantía del patrimonio de estos ciudadanos que es la columna del régimen de responsabilidad y es por esta razón que casi todos los ordenamientos jurídicos de los países con sistemas democráticos lo establecen, a mayor

desarrollo del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, mas grado de civilización tendrán los países del Mundo .

También, es importante destacar que este régimen de responsabilidad del Estado actúa como un muro de contención que hace que los funcionarios apeguen su actuación al ordenamiento jurídico, es decir se aplica como un instrumento de control del poder, ya que en caso contrario según se presente la situación, tanto los funcionarios como el Estado deberán responder por los daños que esta actuación ilegal cause a los particulares.

Venezuela es un Estado que cuenta con un texto constitucional recientemente promulgado, como ya se ha mencionado la responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra regulada, tanto por normas constitucionales como por normas legales.

Esto provoca un acercamiento a ordenamientos jurídicos extranjeros como por ejemplo el de Francia, Argentina, Colombia, España, Ecuador, Méjico, entre otros que en esta materia tienen una mayor riqueza normativa,

doctrinaria y jurisprudencial, que evidencia que estos países cuentan con una concepción sólida de los que es el Estado de Derecho y por lo tanto democracia ya que los ciudadanos cuentan con un alto grado de tutela de garantías por parte del Estado.

Por lo tanto, estos países cuentan con un sistema democrático verdaderamente consolidado que permite que los administrados que han visto vulnerados sus derechos puedan ejercer acciones en contra del Estado directamente para que en virtud de la tutela judicial efectiva, el órgano jurisdiccional dicte sentencias contentivas de sanciones restitutorias e indemnizatorias que favorezcan a los administrados afectados por la actividad de los entes del Poder Público.

Elementos de la Responsabilidad con Falta

También, que opere este tipo de responsabilidad es necesario que se cumplan los siguientes elementos:

- La materialización de una actividad o inactividad del Estado de una manera ilícita, es decir, que actúe como el agente que causa el daño violentando el principio de legalidad y el Estado de Derecho.
- Se cause un daño, como consecuencia de un funcionamiento anormal, es decir, con la actividad, abstención, u omisión que produzca una afectación verificable en los intereses de los particulares protegidos por las normas legales.
- Que exista una directa relación causa efecto entre la actividad antijurídica estatal y el daño causado.

El autor Ortiz (1995), sostiene en cuanto a este sistema de responsabilidad lo siguiente:

Es un régimen resarcitorio que ocupa un lugar importantísimo en todos los sistemas de Responsabilidad Administrativa a lo largo del mundo. Piénsese que prácticamente la totalidad de países existentes de una u otra manera han consagrado o desarrollado este lado del sistema de Responsabilidad Administrativa. Se trata, sin duda, de un régimen que sin embargo en algunos países constituye en contra de los principios generales de la materia, el único teóricamente presente o prácticamente o prácticamente utilizado, sea por retrasos en el tiempo de ciertas naciones y sus instituciones positivadas, sea por retrasos en las mentalidades de los llamados a aplicar las instituciones positivas o a renovar las desactualizadas.... (p. 237).

Aunado a lo anteriormente investigado, se hace necesario realizar un análisis de lo que significa un Estado de justicia, ya que el ordenamiento jurídico otorga a los particulares que sufran lesiones en su esfera jurídica, la garantía de poder tener acceso a la justicia para hacer valer sus derechos e intereses y obtener con prontitud la decisión satisfactoria correspondiente.

En este sentido la Constitución en el artículo 26 establece:

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.

Por lo tanto, no solo en controversias entre particulares sino que también en el caso de que la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones, ocasione daños en los intereses y derechos de los particulares el ordenamiento jurídico, establece la obligación que tiene el Estado de permitir el acceso a la justicia y reparar las lesiones sufridas por los particulares a través de la responsabilidad patrimonial objetiva y directa.

Esto, con la finalidad de que se indemnice al particular afectado por la actuación antijurídica de los órganos de la Administración Pública, es decir, este régimen de responsabilidad opera como una garantía con la que cuentan los administrados que sufran daños, que no tienen la obligación jurídica de soportar lo debido a un mal funcionamiento de la Administración Pública.

Es de suma importancia establecer la ampliación de los sujetos que pueden ser legitimados activos en una acción de reclamación de indemnización por lesiones sufridas como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la Administración Pública, materializado por sus entes y órganos, ya que en realidad no sólo los particulares gozan de esta garantía establecida en el ordenamiento jurídico en virtud de que es posible que un ente del Estado pueda verse afectado por la actuación de otro ente estatal y debido a las lesiones sufridas pueda legalmente exigir reparación por los daños causados, asimismo, los funcionarios pueden reclamar al Estado por los daños causados a sus intereses y derechos como consecuencia de la actividad del Estado.

Esta figura jurídica se aplica en los casos en que se activa el régimen indemnizatorio que se genera como consecuencia de la actuación ilícita, anormal de la Administración Pública que produce un daño, que debe ser reparado por no estar el particular en la obligación de soportarlo.

La teoría de la Responsabilidad en el campo del Derecho Público tiene una gran importancia, ya que representa la posibilidad que posee el administrado de exigir y obtener reparación de los daños que son imputables al Estado, siempre la lesión sufrida sea consecuencia del ejercicio de las tres funciones públicas clásicas: administrativa, legislativa y judicial; por consiguiente, puede ser responsable en cualquiera de los tres supuestos, es decir cuando ejecuta funciones administrativas, cuando ejecuta funciones legislativas y cuando ejecuta funciones judiciales.

Existe otra premisa importante que debe tomarse en cuenta ya que en los casos de funcionamiento anormal, también responderán los funcionarios públicos por la actividad dañosa de la Administración pública en perjuicio de los particulares, sin embargo no por esa obligación del funcionario se excluye de Responsabilidad al Estado, incluso se puede exigir que respondan los

dos, tanto el Estado como el funcionario. En Venezuela, la jurisdicción contencioso administrativa ha dictado decisiones basándose en la doctrina francesa de las faltas personales que se basa en que el estado debe responder siempre y que no se exceptúa de esta obligación porque el daño haya sido producido como consecuencia de una falta personal de un funcionario.

Así pues, esta responsabilidad en algunos casos podría no recaer sobre el Estado únicamente, sino también sobre el funcionario que haya realizado la omisión o acción anormal o ilícita; siempre y cuando exista una relación de causalidad entre la actuación del funcionario y el daño sufrido por el administrado. Pero en razón de proteger al máximo los intereses de los particulares, las normas constitucionales antes citadas, permiten a los afectados atacar directamente al Estado, ya que este es el que puede, garantizar el patrimonio de los mismos de una manera mas efectiva que la que ofrece el funcionario con su patrimonio personal, sin perjuicio a que luego el Estado en los casos que considere procedente pueda ejercer acciones de regreso.

Esta responsabilidad de los funcionarios públicos tiene también fundamento constitucional en el artículo 25 que prescribe que todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados la Constitución y la ley estará viciado de nulidad y los funcionarios públicos que lo ordenen o ejecuten, incurrirán en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que se pueda alegar como excusa órdenes superiores. Situación ésta también regulada en el 139 de la Carta Magna vigente y en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública ya transcritos.

En este sentido, analizando lo que se desprende de los artículos citados no cabe duda que el ordenamiento jurídico venezolano, establece como causa de responsabilidad la presencia de una falta personal del funcionario, la cual no exime de responsabilidad patrimonial al Estado, debido a la obligación que tiene de responder por las faltas en las que incurran sus funcionarios en el ejercicio de funciones Públicas, debido a que estas faltas se producen como resultado de la actividad de la Administración Pública, a menos que no exista una relación de causalidad entre la falta y su efecto. En este caso se está en presencia de una excepción de responsabilidad patrimonial del Estado y sólo estará obligado a responder el funcionario a título personal.

El autor Ortiz (1995) en cuanto a la responsabilidad de los funcionarios sostiene lo siguiente:

En la responsabilidad Civil de los Funcionarios Públicos, la regla es que el Estado siempre puede ser demandado y debe responder por las faltas de sus funcionarios, visto que estas normalmente encuentran conexión con el servicio o actividad Estatal siendo la excepción la presencia de faltas personales totalmente desconectadas del servicio que si ameriten una responsabilidad exclusiva del funcionario. (p. 8).

Siguiendo el mismo orden de ideas, se entiende que la función Administrativa es una fuente importante de conflictos que surgen derivados de la relación del Estado con los particulares en los casos, que de esta relación la actuación estatal cause daños a los ciudadanos, teniendo que indemnizarlos, en este sentido, el autor Lares (2001), sostiene que:

El ejercicio de la Función Administrativa es el campo más fecundo para el brote de conflictos entre el Estado y los particulares que reclaman indemnización por daños. Según vimos analizar la Responsabilidad personal de los funcionarios, al producirse daño con motivo de la Actividad Administrativa, surge el problema de determinar el titular de la Responsabilidad, esto es, de precisar quien habrá de responder a la víctima: si el funcionario con su patrimonio personal, el Estado con el patrimonio público, o si pueden acumularse ambas Responsabilidades (pp.424-425).

Pero en algunos casos, la interpretación de esta doctrina no ha sido ajustada a lo establecido por los doctrinarios que la sostienen y es por esta razón que al resolver las controversias lo hacen condenando a los funcionarios a responder con su patrimonio, eximiendo al estado de responsabilidad, en vez de obligar al ente público a que indemnice por responsabilidad directa y objetiva, sin perjuicio, de ser el caso, que se puedan ejercer acciones de regreso contra el funcionario que produce con su actuación el daño.

Esto, en virtud de que el Estado siempre que en ejercicio de sus funciones cause un daño, debe repararlo ya que este sistema establecido en el ordenamiento jurídico, tutela las garantías de los particulares frente a la actividad pública y obliga siempre que el Estado sea el imputado a resarcir los daños causados derivados de su actuación.

Esta situación se evidenció en la sentencia dictada por del Tribunal Supremo de Justicia sala Político Administrativa de fecha 15 de mayo de 2001 caso Carmona, magistrado ponente Hadel Mostafá Paolini, mediante la cual se declaró sin lugar la demanda por daños y perjuicios materiales y morales contra la República de Venezuela por considerar esta sala que los

responsables fueron los funcionarios a título personal, por motivaciones de enemistades personales, odios, venganzas, entre otras, dejando a un lado las pruebas balísticas.

Es lamentable, que la jurisprudencia que ha emanado del sistema judicial venezolano, en gran parte no asuma la Responsabilidad del Estado como debe ser y mantenga el patrón cultural de que este no debe responder, aun cuando el Ordenamiento Jurídico establece claramente normas que obligan a resarcir los daños que se causen a los ciudadanos como consecuencia de la actividad del Estado, materializada fuera de los parámetros establecidos en la constitución y la ley, con la finalidad de resguardar su patrimonio frente a las actuaciones de la Administración Pública.

Situación esta, que afortunadamente cambió en sentencia dictada posteriormente por la Sala Constitucional en fecha el 19 de noviembre de 2002, con ponencia de la Magistrada Carmen Zuleta de Merchán en el caso conocido como Carmona II, en el que se ejerció el recurso extraordinario de revisión contra la sentencia mencionada de la Sala Político Administrativa,

declarándolo procedente y anulando la sentencia dictada el 15 de mayo de 2001 por la Sala Político Administrativa.

Así pues, para evitar estas distorsiones a la Administración Pública le corresponde desarrollar sus actuaciones entendiendo que, la responsabilidad patrimonial del Estado, es un principio que es de obligatorio cumplimiento, ceñido al la figura del Estado de Derecho, respetando las normas jurídicas que regulan la actuación de la Administración Pública frente a los particulares, fundamentándose en garantías también establecidas en el ordenamiento jurídico para resguardar los intereses de los particulares y se debe tomar en cuenta que, mientras mas efectivo resulte este principio de responsabilidad mejor civilización tendremos, mas Democracia y mejor sociedad.

En este orden de ideas, el doctrinario Ortiz. (2002), afirma que, todo Estado democrático debe contar con un efectivo sistema de Responsabilidad Patrimonial en este sentido señala: En todo Estado de Derecho, y en toda sociedad democrática que pretenda llegar a ser civilizada, debe existir un

completo, efectivo y coherente sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado (p.7).

Esta realidad de Estado responsable, hace que cada día mas, sea posible que los ciudadanos cuenten con un Sistema eficaz de protección de garantías ciudadanas frente a la actividad de la Administración Pública en los casos en que la ejecución de sus funciones se materialice en actos que por su contenido causen lesiones en los intereses de los particulares, en franca violación del Estado de Derecho.

Fundamentos Constitucionales y Legales.

Después de analizar las bases teóricas de la responsabilidad patrimonial del Estado, sus definiciones, características y aplicación, es necesario ubicar y conocer el fundamento de esta figura jurídica en el ordenamiento jurídico venezolano. En este sentido se comenzará por analizar la norma constitucional que establece en el artículo 137: la Constitución y la Ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las

cuales deben sujetarse las actividades que realicen. En esta norma constitucional se encuentra plasmado el principio de la legalidad, sinónimo de Estado de Derecho, en el que debe cimentarse toda la Actividad de la Administración Pública.

Sin embargo, es posible que el ejercicio del Poder Público se ejerza a través de actos que adolezcan de vicios que afecten los derechos de los particulares, ya sea por abuso o desviación de poder, o por violación de la Constitución y la ley, en este caso se produce la responsabilidad del funcionario que incurre en ejecución inconstitucional o ilegal por dictar actos viciados en el ejercicio de sus funciones.

En tal sentido el artículo 139 constitucional establece: El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la ley.

La responsabilidad patrimonial del Estado está prescrita como objetiva y directa, y se produce como consecuencia del funcionamiento normal o

anormal de los órganos del Poder Público en ejercicio de sus funciones, siempre que esta actuación cause un daño a los particulares en sus intereses y derechos, en ese sentido, el artículo 140 de la Constitución establece:

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 esta norma constitucional se encuentra establecida la responsabilidad objetiva y directa del Estado, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los órganos del Poder Público en ejercicio de sus funciones siempre que causen un daño en la esfera jurídica de los particulares y que estos no tengan el deber jurídico de soportar.

Así mismo, el texto constitucional de la República Bolivariana de Venezuela en el artículo 141 contiene los principios en los que se debe fundamentar el ejercicio de la función pública de la siguiente manera:

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

También, esta regulada la obligación de indemnizar a las personas que han sido víctimas de violación de derechos humanos imputables al Estado en el artículo 30 de la Constitución que establece:

- El Estado tendrá la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que le sean imputables, o a su derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios. El Estado adoptará las medidas legislativas y de otra naturaleza para hacer efectivas las indemnizaciones establecidas en este artículo. El Estado protegerá a las víctimas de delitos comunes y procurará que los culpables reparen los daños causados.

El Estado para lograr alcanzar sus fines desarrolla las atribuciones asignadas a los órganos de la Administración Pública, pero estas deben apearse en su ejercicio a los principios establecidos en el artículo 141 constitucional y en la Ley Orgánica de la Administración Pública en su título II que prescribe los principios y bases del funcionamiento y organización de la Administración Pública, tal como se desarrolla a continuación.

La responsabilidad de los funcionarios públicos y funcionarias públicas por violación de derechos humanos en el artículo 10 establece:

Sin perjuicio del derecho de acceso a la justicia establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley, los particulares cuyos derechos humanos hayan sido violados o menoscabados por un acto u orden de un funcionario público o funcionaria pública, podrán, directamente o a través de su representante, acudir ante el Ministerio Público para que éste ejerza las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubiere incurrido dicho funcionario o funcionaria. Igualmente, podrán acudir ante la Defensoría del Pueblo para que ésta inste al Ministerio Público a ejercer dichas acciones y, además, para que la Defensoría del Pueblo solicite ante el Consejo Moral Republicano que adopte las medidas a que hubiere lugar con respecto a tales funcionarios o funcionarias, de conformidad con la ley.

Legalmente este sistema de responsabilidad se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública en el artículo 14 que establece:

La Administración Pública será responsable ante los particulares por la gestión de sus respectivos órganos, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los funcionarios o funcionarias por su actuación.

La Administración Pública responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares, siempre que la lesión sea imputable a su funcionamiento.

Estos principios constitucionales y legales son las bases sobre las cuales se deben desarrollar todas las actividades de la Administración Pública. Entre los principios ya mencionados se encuentran el de legalidad, y el de responsabilidad patrimonial del Estado que surgirá siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal, de los Servicios Públicos y por Actividades Públicas, administrativas, judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales, de los entes públicos o de personas privadas habilitadas para el ejercicio de tales funciones.

Asimismo, la Constitución asigna en el artículo 281 Ord. 2 a la Defensoría del Pueblo la atribución de cuidar que la Administración Pública desarrolle sus funciones correctamente y proteger en general los intereses de las personas, para que estas no sean objeto de violaciones por actividad inadecuada de los entes y órganos públicos, estableciendo además, que interponga las acciones para exigir al Estado cuando sea necesario resarcir las lesiones causadas a los particulares por funcionamiento dañoso de los servicios públicos, en este sentido establece que:

Son atribuciones del Defensor o Defensora del Pueblo:

2. Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos o difusos de las personas, contra

las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a las personas de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos.

En los casos que la Administración Pública, por la ejecución de actividades de sus entes u órganos dicte actos manifiestamente contrarios a lo establecido en las normas del ordenamiento jurídico venezolano, estos podrán ser declarados nulos por los Tribunales con competencia en lo Contencioso Administrativo de la República, e incluso condenar al pago de suma de dinero para indemnizar a los afectados y lograr el resarcimiento de daños ocasionados por la acción del Estado, en este orden de ideas, la constitución en el artículo 259 establece:

Los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derechos, 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 de lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas.

Tal como se ha afirmado anteriormente no sólo por la función administrativa deberá responder el Estado, también en los casos que la función judicial sea generadora de responsabilidad, los afectados por esta situación podrán solicitar la compensación como consecuencia la lesión causada debido a la acción inadecuada de los órganos judiciales, en tal sentido el artículo 49 Ord.8 de la Constitución prescribe esta situación de la siguiente manera:

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.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, establece en el Capítulo III las Potestades Sancionatorias de los órganos de control y la sujeción que éstos deben tener en su ejercicio a las normas constitucionales y a las leyes, a través del procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico, asignándole facultades específicas en virtud de la atribución de la Potestad Sancionatoria. En tal sentido, el artículo 93 establece:

Las Potestades Sancionatorias de los órganos de control serán ejercidas de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes, siguiendo el procedimiento establecido en esta Ley para la determinación de responsabilidades. Dicha potestad comprende las facultades para:

Declarar la Responsabilidad Administrativa de los funcionarios. Empleados y obreros que prestan servicio en los entes señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, así como de los particulares que hayan incurrido en los actos, hechos u omisiones generadores de dicha Responsabilidad.

De lo anteriormente analizado se puede concluir que el ordenamiento jurídico venezolano contiene normas que regulan tanto la Actividad Administrativa como la Responsabilidad Patrimonial del Estado y que no deja lugar a dudas de que la primera debe desarrollarse apegada estrictamente a lo prescrito en las normas, so pena de acarrear la nulidad de los actos viciados, generando la obligación por parte del Estado, a indemnizar los daños que cause en ejecución de sus funciones y la garantía con la que cuentan los particulares en caso de sufrir lesiones en sus derechos e intereses que no están jurídicamente obligados a soportar.

Estas normas constitucionales y legales prescriben que el Estado debe indemnizar a los particulares que hayan sido afectados en sus derechos intereses tutelados y garantizados en el orden jurídico venezolano como consecuencia de acciones u omisiones derivadas del funcionamiento de la Administración Pública, tanto en los casos de responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, como en los que se producen por sacrificio particular o responsabilidad sin falta.

Este Sistema jurídico de Responsabilidad, se ha desarrollado en todos los Estados Democráticos en los que cada día las garantías y derechos de los particulares se encuentran mas protegidas operando de manera efectiva la obligación del Estado de indemnizar cuando por su actividad ilícita o lícita cause daños.

Criterios Jurisprudenciales

Como se ha establecido en el desarrollo de esta investigación, el Sistema de responsabilidad del Estado, ha sido producto en gran parte del contenido de

la Jurisprudencia, que a través del tiempo y a partir del cambio de modelo de Estado irresponsable, en el que se creía y por lo tanto se aplicaba que los entes estatales no respondían por su actividad dañosa, en virtud, de la afirmación imperante para la época, “el Rey no cometía errores” y que modernamente ha sido sustituido por la concepción de Estado responsable, ya que debido a la evolución de la Sociedad y a la relatividad de las instituciones sociales, evidentemente se dió paso al paradigma de Estado que objetivamente si responde frente a los particulares, siempre que por su actuación normal o anormal les cause un daño material o moral en su patrimonio.

En ese sentido, se debe tomar en cuenta en esta investigación la referencia jurisprudencial Francesa que ha servido como base para el establecimiento y aplicación de la responsabilidad patrimonial del Estado como principio en el que tiene que fundamentarse toda actividad de la Administración Pública y es a partir de la sentencia dictada por el Consejo de Estado Francés en 1873, que resolvió el caso conocido como El Arret Blanco de la que se deriva el Sistema General de Responsabilidad, y por lo tanto de resarcimiento de daños causados por la actividad lícita o ilícita del Estado.

Es así, como producto de la jurisprudencia surge esta figura jurídica, ya que a partir de este fallo nace esta garantía para los ciudadanos del mundo en virtud de que hoy se puede afirmar que todo estado Democrático tiene establecido este sistema en su estructura normativa y por lo tanto los ciudadanos cuentan con esa protección que actúa tanto como garantía para ellos, como una obligación para el Estado que ya no puede declararse irresponsable por los perjuicios que ocasione con su actuación.

Modernamente, este sistema de Responsabilidad ha sido desarrollado en las sentencias dictadas por los Tribunales con competencia en lo Contencioso Administrativo para resolver las controversias que presentan los particulares que por actividad de la Administración Pública han sido afectados y por esta razón exigen les sean indemnizados los daños por la actividad del Estado.

Así pues, con el objeto de lograr una clara idea de cual es la tendencia y criterio que contienen las sentencias emanadas de los Tribunales competentes, se presentan los siguientes fragmentos de fallos dictados para resolver los casos planteados.

En la sentencia dictada el 26 de julio de 2005 signada bajo el N° AB412005-000834, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del Magistrado Rafael Ortiz-Ortiz, declaró la responsabilidad administrativa por acto ilícito del Municipio Baruta del Estado Miranda de conformidad con lo dispuesto en los artículos 140 y 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La Corte condenó al Municipio Baruta al pago del daño emergente ocasionado por los costos financieros relativos al endeudamiento contraído por el recurrente y, adicionalmente, lo condenó al pago del lucro cesante demandado y causado por la merma patrimonial sufrida a consecuencia de la imposibilidad de disposición del inmueble desde la fecha en que ha debido producirse la constancia de culminación de obra, 20 de diciembre de 2001, hasta la fecha en que se produjo el fallo comentado. En ese sentido, señaló la Corte que:

La ilegalidad de los actos impugnados, configuró el funcionamiento anormal de la actividad administrativa del Municipio Baruta y, a consecuencia de ello, se determinó la imputabilidad del Municipio de los daños ocasionados a la recurrente por la imposibilidad que tenía de disponer oportunamente del inmueble de su propiedad.

En la sentencia N° AB412005-000834 del 26 de julio de 2005, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del Magistrado Rafael Ortiz-Ortiz para resolver una controversia planteada entre el Sindicato Agrícola contra la Alcaldía del Municipio Baruta, en la que se reafirmó el carácter objetivo e integral del sistema de responsabilidad del Estado en el ordenamiento jurídico venezolano.

Así, la Corte en cuanto a la Responsabilidad de la Administración Pública, señaló que:

...el régimen de responsabilidad de la Administración tiene rango Constitucional y se consagra hoy, de manera acorde a los avances jurídicos de los modernos estados de derecho, en un sistema objetivo, conforme al cual al Estado corresponde, en general, resarcir los daños que produce, indistintamente de que su actuación sea legítima o ilegítima...

En el mismo sentido, advirtió la Corte en Sentencia 5272 del 19 de junio de 1998 que:

...El sistema de responsabilidad objetiva de la Administración, que bien define la jurisprudencia del

Máximo Tribunal, constituye un principio fundamental del Estado de Derecho Moderno que también se ha reconocido en otros ordenamientos jurídicos. De ese modo lo ha ratificado la jurisprudencia del Tribunal Supremo Español, al señalar que el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración impone que no sólo no es menester demostrar para exigir aquella responsabilidad que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos...

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha establecido que el sistema de responsabilidad integral del Estado se fundamenta en los artículos 25, 29, 30, 140, 259, 46 numeral 4, 49 numeral 8, 115, 139, 141, 199, 216, 222, 232, 244, 255, 281 y 285 de la Constitución Nacional, en virtud de los cuales la Administración Pública debe responder por los daños causados en los intereses de los particulares derivados del ejercicio del Poder Público.

Con el fin de tutelar el equilibrio social, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia dictada el 28 de noviembre de

2004, con ponencia del Magistrado Levis Ignacio Zerpa, estableció que 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 tiene que 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.

En este orden de ideas, estableció que:

...el ámbito de responsabilidad patrimonial de la Administración se extiende, de acuerdo con el artículo 140 de la Constitución Nacional, 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, lo cual implica la consagración de la responsabilidad, patrimonial e integral de la Administración, cuando con ocasión del cumplimiento de sus cometidos, ha generado daños y perjuicios a los administrados, siendo intrascendente que dichos daños se hayan producido por el funcionamiento normal o anormal de la Administración, a los fines de su deber de repararlos...

De la misma forma, estableció cuales son los elementos contenidos en el artículo 140 de la Constitución de la República para que proceda la responsabilidad Patrimonial del Estado:

....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...

La Corte Primera Contencioso Administrativa aseveró su competencia para conocer de demandas interpuestas para declarar la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en sentencia del 26 de abril de 2004, con ponencia del Magistrado Oscar Enrique Piñate Espidel, en la cual se declaró competente para conocer de una demanda por daños materiales y morales, intentada contra la empresa Electricidad de Occidente C.A. considerando que:

...históricamente la competencia para conocer de las demandas contra el Estado, en cualquiera de sus formas y distribuciones (horizontal y vertical),

ha correspondido a la jurisdicción contencioso administrativa. Asimismo, señaló que "...la distribución competencial para las demandas contra los entes públicos se encuentra delimitada según la cuantía en que se estime la demanda...

El Tribunal Supremo de Justicia en sentencia dictada el 3 de noviembre de 2004, publicada el 16 de noviembre de 2004, La Sala Político-Administrativa Accidental con ponencia de la Conjuez Maria Luisa Acuña López, declaró la responsabilidad del Estado por daño moral y condenó a la República al pago de indemnización. En ese caso, los afectados accionaron contra la República de Venezuela para que indemnizara los daños y perjuicios morales y materiales, causados por funcionamiento anormal de la Administración Pública, debido a que en el año 1992, en la Autopista Valencia Campo Carabobo se desprendió una señalización de rutas ocasionando un accidente de tránsito al caer sobre un vehículo, produciéndole la muerte al conductor.

Los demandantes fundamentaron la responsabilidad del Estado en los artículos 3 y 206 de la Constitución de 1961, alegando la responsabilidad

objetiva del guardián de la cosa prevista en el Código Civil 1193, 1185 y 1196 del CC La Sala Político-Administrativa Accidental estableciendo 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).

El criterio de estas decisiones se fundamenta en el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por los daños causados a los particulares a partir de su ejercicio y como ya se ha mencionado antes, está expresamente establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el artículo 140 ya transcrito, con la finalidad de proteger los intereses ciudadanos, a partir de la tutela del derecho de Igualdad o Equilibrio de las Cargas Públicas, que consiste en una verdadera protección, debido a que obliga a la Administración a tutelar los intereses colectivos, ya que si por su actividad, es decir, por ejecución de sus potestades produce lesiones en los intereses y derechos de los particulares, estos no pueden, no tienen que sufrir todo el peso de la actividad dañosa de la Administración y por lo tanto deben ser indemnizados.

En este sentido, el ordenamiento jurídico venezolano, con la finalidad de proteger al colectivo frente a un sujeto investido de autoridad y que puede someter a los particulares por el ejercicio de sus funciones, crea este sistema de responsabilidad estatal para que opere como un instrumento de equilibrio que permite se restablezca la situación de estabilidad de cargas, mediante la indemnización correspondiente por cualquier daño sufrido por los particulares como consecuencia de la actividad dañosa de la Administración, tanto lícita, como ilícita, culposa o no, siempre que ésta haya causado daños a los particulares, obligando al Estado a responder patrimonialmente, y de esta manera restablecer e equilibrio de las cargas públicas, como debe ser en un Estado de Derecho.

En este orden de ideas, sala constitucional Accidental del Tribunal Supremo de Justicia, consideró que en virtud de que la Responsabilidad Patrimonial del Estado actúa como una garantía constitucional, ésta debe ser interpretada por los jueces en forma progresiva y amplia a favor de los particulares y en tal sentido decide en sentencia dictada el 19 de noviembre de 2002, con ponencia de la Magistrada Carmen Zuleta de Merchán en el caso conocido como Carmona II, en el que se ejerció el recurso extraordinario de revisión contra sentencia dictada por la Sala Político

Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 15 de mayo de 2001, que declaró sin lugar la demanda por daños y perjuicios materiales y morales incoados por los accionantes.

Decidiendo:

...del criterio expresado por la Sala Político-Administrativa en la sentencia objeto de revisión cuando expresa que la responsabilidad extracontractual de la Administración debe ser interpretada bajo criterios restringidos a objeto de evitar generalizaciones que lleven a la Administración a asumir la responsabilidad de todas las situaciones de daño y afecten el erario público...", ya que "...del análisis de la normativa constitucional vigente, infiere esta Sala que la responsabilidad patrimonial del Estado no debe ser considerada como una garantía en favor de los entes públicos; por el contrario, su consagración constitucional exige que la misma sea interpretada por los jueces en sentido amplio y progresista como una garantía patrimonial del administrado frente a las actuaciones de la Administración generadoras de daño.... la Sala observó que del análisis probatorio se desprenden ...indicios suficientes que la llevan a la convicción de que el hecho dañoso que culminó con el homicidio del ciudadano (...) fue ejecutado por los agentes involucrados valiéndose y aprovechándose de los medios, instrumentos y poderes que su condición de funcionarios prestadores del servicio de policía les brindaba. Concretamente, los funcionarios se sirvieron del vehículo que era propiedad del Estado, de las armas que como funcionarios policiales tenían asignadas y de su posición dentro del organismo policial con el fin de establecer tácticas dirigidas al desvío de las investigaciones.... la Sala concluyó que el homicidio fue ejecutado por los agentes involucrados aprovechándose...de los medios, instrumentos y poderes que su condición de funcionarios prestadores

del servicio de policía les brindaba. Concretamente, los funcionarios se sirvieron del vehículo que era propiedad del Estado, de las armas que como funcionarios policiales tenían asignadas y de su posición dentro del organismo policial con el fin de establecer tácticas dirigidas al desvío de las investigaciones... y, por lo tanto, declaró procedente el recurso de revisión interpuesto y anuló la sentencia dictada el 15 de mayo de 2001 por la Sala Político Administrativa.

Derecho Comparado.

Como se ha podido observar a lo largo de la investigación esta figura jurídica de Responsabilidad Patrimonial del Estado, esta estrechamente vinculada con el avance y desarrollo de los Estados modernos que ya no basan su actuación en el criterio según el cual “El Rey no comete errores”, es decir, que el Estado no respondía de sus actos y como consecuencia de ello su irresponsabilidad era absoluta, por lo tanto si se producía un daño en los derechos e intereses en la esfera jurídica de los súbditos, debido a la actividad del Estado, el particular afectado no contaba con la garantía del resarcimiento de las lesiones ocasionadas por la actividad estatal. En estos tiempos de civilizaciones avanzadas los Estados en sus ordenamientos jurídicos fundamentan su estructura y funcionamiento, en los principios de

Democracia, Estado de Derecho, Responsabilidad y Justicia Social, así pues, todo Estado que propugne estos valores en su organización contará y aplicará el sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Tomando en cuenta esta evidente situación de cambio de paradigma sobre la conducta que deben asumir los Estados y de hecho así ha sido, es importante hacer un recorrido por ordenamientos jurídicos de algunos Países que sirven de clara referencia para lograr una visión del sistema de Responsabilidad en el Mundo.

Así pues, se comenzará por analizar la Responsabilidad en Francia que a partir de la sentencia conocida como el Arret Blanco dictada por el Consejo de Estado Francés, a partir del cual se establece el Sistema General de Responsabilidad, es decir, que es la primera referencia de resarcimiento de daños por actividad de Estado, producto de la jurisprudencia, ya que es a partir de este fallo que nace esta garantía para los ciudadanos del mundo en virtud de que hoy se puede afirmar que todo estado Democrático cuenta con este sistema en su estructura normativa y por lo tanto los ciudadanos cuentan con esa protección que actúa a manera de garantía para ellos y

como obligación del Estado que ya no puede declararse irresponsable por los perjuicios que ocasione con su actuación .

En este orden de ideas, se hará el análisis de los ordenamientos jurídicos y como regulan el Sistema de Responsabilidad Patrimonial los siguientes Estados:

Francia: El derecho francés a principio del siglo XIX al igual que la mayoría de los Estados en relación con la Responsabilidad Patrimonial del Estado se fundamentaba en el criterio según el cual El Rey no comete errores, es decir, que el Estado no era responsable de sus actos y como consecuencia de ello la irresponsabilidad del Estado era absoluta, motivo por el cual si se producía un daño o lesión en el patrimonio de los súbditos, causado por una actividad del Estado, el particular afectado no era objeto de indemnización, salvo algunas excepciones en los que se consideraban supuestos específicos de responsabilidad del Estado en materia de daños causados por obras públicas en la Ley de 28 Pluvioso año VIII y por disturbios en el decreto de 10 vendimiario del año IV. Dejando al súbdito afectado sólo la posibilidad de

acción por ante los Tribunales civiles de solicitar en virtud de lo establecido por el derecho civil, la responsabilidad del funcionario que causó el daño.

Esta figura jurídica vinculada al Estado de Derecho y por lo tanto responsable surge activamente a partir de la sentencia dictada por el Tribunal de Conflictos el 8 de febrero de 1873, conocida como el caso Arret Blanco en la que se reconoce en Francia la existencia del Estado responsable, tomando en cuenta que, esta responsabilidad “tiene reglas especiales que varían según las peculiaridades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los intereses privados“, es decir, que nace la regulación de esta situación dañosa generada por el Estado en normas de Derecho público y es así como hasta la fecha y además influenciando activamente los demás sistemas jurídicos del mundo la legislación francesa establece la Responsabilidad patrimonial del Estado como una obligación que compete a los entes estatales y un derecho de los particulares siempre que se verifique un daño en los intereses de los particulares como consecuencia de una actividad de la Administración Pública.

Italia: La Constitución de este Estado establece, la Responsabilidad directa del Estado ya que en los casos en que un funcionario haya incurrido en un acto ilícito en el ejercicio de sus funciones, tiene una responsabilidad directa como consecuencia del mismo, y también se produce la responsabilidad directa del Estado tomando en cuenta que esta actuación del funcionario se genera a partir de una acción, de un poder del cual es titular el Estado y que ha sido ejercido de forma ilegal. Es decir, el Estado, en este caso, abusa de su investidura para realizar un acto dañoso que vulnera derechos y garantías de los particulares. El Principio de La Responsabilidad del Estado en la actualidad en el ordenamiento jurídico de este país, adquiere rango constitucional en virtud de lo establecido en el Art. 28 de la Constitución de ese Estado, el cual prescribe:

Art. 28 “Los funcionarios y agentes del Estado y otros entes públicos serán directamente responsables, según las leyes civiles, penales y administrativas, de los actos realizados con lesión de derechos. En tales casos la responsabilidad civil se extiende al Estado y demás entes públicos”.

Inglaterra: Para el derecho de este país, la Responsabilidad del Estado estuvo fundamentada en el principio “The King can do not wrong” (El Rey no comete errores) en el que se ubicaba al funcionario como el único culpable

por los daños causados por el servicio, pero al evolucionar, en 1947 se sometió a la Corona a la misma responsabilidad que a una persona privada por lo que a partir de este momento debería responder tanto por los daños cometidos por los funcionarios, como por el incumplimiento de las obligaciones que esta tiene para con sus servidores y agentes.

España: En este país el establecimiento de la responsabilidad del Estado fue obra de la creación legislativa pues si bien existían normas del Código Civil que regulaban el tema estas nunca fueron aplicadas por la jurisprudencia. En este sentido, la Ley de Expropiación Forzosa española de 1954 constituye el antecedente legislativo más relevante del establecimiento. Los principios establecidos por esta ley y otras que le siguieron, fueron finalmente regulados con rango constitucional en la Constitución de 1978 (Art. 106.2) y adoptadas actualmente en el ámbito legislativo por la Ley sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Colombia: Para la jurisdicción colombiana el establecimiento del sistema de responsabilidad del Estado ha sido producto de la evolución de los criterios

jurisprudenciales impuestos por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado con fundamento en la aplicación de las normas generales consagradas en la Constitución Política. Los principios creados en la materia por esta evolución jurisprudencial fueron finalmente plasmados a nivel constitucional en el artículo 90 de la Constitución de 1991.

Ecuador: Este Estado latinoamericano también acoge en su ordenamiento jurídico el sistema de Responsabilidad directa una vez que se verifiquen lesiones en los intereses de los particulares debido a una actividad estatal, en tal sentido la Constitución del Ecuador en sus artículos 1, 20 y 39 establece:

Artículo 1. El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable y alternativo.

Artículo 20. El Estado y demás entidades del sector público estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irrogaren como consecuencias de los servicios públicos por los actos de sus funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos." "Las entidades antes mencionadas tendrán derecho de repetición y harán efectiva la

responsabilidad de los funcionarios y empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hubieren causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados será establecida por los jueces competentes.

Artículo 39. El ejercicio de la función pública es un servicio a la colectividad. No hay autoridad exenta de su responsabilidad en el desempeño de sus funciones... Todo órgano de poder público es responsable y no puede ejercer otras atribuciones que las consignadas en esta constitución y en las demás leyes.

Así pues, este Sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado se encuentra establecido en los ordenamientos jurídicos del Mundo, para lograr sean indemnizados los ciudadanos lesionados en sus intereses, por acciones u omisiones o incluso por una acción legal de los entes del Estado, es decir, que por el ejercicio de la Función Pública han visto vulneradas, afectadas las garantías constitucionales y legales que sirven para preservar su integridad patrimonial.

CAPÍTULO II

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

La responsabilidad es la situación que surge como consecuencia de una acción u omisión dañosa que afecta un interés tutelado por el ordenamiento jurídico. Por ende la responsabilidad patrimonial del Estado se produce cuando éste ocasiona perjuicios derivados de su actividad contra un particular; lo que genera la obligación de indemnizar al afectado, puesto que el ordenamiento jurídico, establece que ningún ciudadano debe sufrir un daño producido por la actuación de la administración, sin que se active la debida compensación, por lo tanto, este principio de responsabilidad, se presenta tanto como garantía para el afectado por la actividad dañosa de un ente Público, como una obligación impuesta al Estado de resarcir los daños e indemnizar patrimonialmente al afectado.

Para que exista responsabilidad en el campo del derecho público es necesaria la concurrencia de tres elementos, que son: Que se produzca una lesión en los derechos e intereses de los particulares y que este sea imputable a la Administración Pública, es decir que debe producirse como

consecuencia del ejercicio de la actuación de los entes y órganos de la Administración Pública, en ejercicio de sus funciones y que exista una relación directa y objetiva de causalidad entre la lesión causada en los derechos de los particulares y el ejercicio de la actividad del Estado.

El Daño.

El daño como elemento de la responsabilidad del Estado puede definirse como un hecho o acto antijurídico que lesiona, afecta el derecho o interés de un particular. Este debe ser cierto, actual, apreciable monetariamente e imputable a la administración pública. Sin embargo también la imputabilidad puede atribuírsele al Estado no sólo por su actuación, sino de igual forma por una omisión que sea causa de perjuicio para los particulares y además en los casos en que aún actuando lícitamente produzca lesiones derivadas de su actividad y que los administrados no tienen el deber de soportar.

Para que el daño tenga la condición de lesión indemnizable, es indispensable que sea cierto, cuantificable económicamente y que realmente pueda ser

individualizado, es decir, tenga conexión directa con los derechos vulnerados de un ciudadano o de un grupo de ellos. De este modo, el particular demostrará el daño causado en sus bienes o derechos y la relación causal entre el daño y la actividad pública del Estado, todo esto siempre acorde a las normas y procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico para hacer la reclamación efectiva de la responsabilidad directa y objetiva del Estado conforme a los principios del Derecho Público y en especial, del Derecho Administrativo.

El daño es sin duda alguna un elemento indispensable para que se accione el mecanismo reparador de lesiones, es decir, la indemnización que surge a partir de una actividad estatal, que afecte el patrimonio de un particular y que éste no está en la obligación de soportar, en tal sentido Ortiz (1995), sostiene:

El daño para que sea reparable, debe tener cierta consistencia. Ciertamente, no basta con alegar la existencia de un daño para obtener indemnización, pues es necesario que el mismo tenga ciertas características. Primero, el daño debe ser cierto, lo que excluye los daños eventuales. Segundo, el daño debe ser personal. Estas son las dos grandes condiciones de existencia y consecuente reparabilidad, del daño. (p.58)

En este orden de ideas, se puede afirmar que la razón de ser de la Responsabilidad del Estado, tiene como objetivo proteger a las personas o Instituciones en los casos que una acción directa del ejercicio de la Administración Pública, cause lesiones no buscadas y que además estos no tienen la obligación de soportar, así pues, este menoscabo sufrido por la actividad de los entes y órganos de la Administración Pública, genera la obligación ineludible del Estado de reparar, indemnizar al afectado por el daño causado por el Estado en ejecución de sus funciones.

En algunos casos el daño ha sido producido por la ejecución de actos ilegales o porque el servicio público ha funcionado de modo irregular y anormal, con impericia, error, negligencia o dolo de los funcionarios, es decir, por funcionamiento anormal, ilegal de la Administración Pública.

En este sentido los autores García de Enterría y Fernández (2001), señalan que:

Para que exista lesión en sentido propio no basta que exista un perjuicio material, una pérdida patrimonial; es absolutamente necesario que ese perjuicio patrimonial sea antijurídico. Un perjuicio se hace antijurídico y se convierte en lesión resarcible siempre que y sólo

cuando la persona que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarlo; la antijuridicidad del perjuicio es, pues, una antijuridicidad estrictamente objetiva. (p. 376).

Otras veces el daño tiene su origen en la Actividad Administrativa ejercida legalmente a partir de un funcionamiento regular y normal de los servicios públicos, sin que se haya materializado ningún acto ilícito, es decir, la acción dañosa se produce sin actuación ilícita de los funcionarios, sin que pueda afirmarse que la administración Pública obró ilegalmente, pero tampoco que se trata de un funcionamiento normal de los servicios públicos.

En este sentido, puede producirse por ejemplo, que en una planta generadora de electricidad del Estado, debido a causas desconocidas, estalle un transformador causando un incendio que ocasione daños a terceros, generando la obligación de reparar las lesiones causadas y por lo tanto el deber de la Administración Pública a indemnizar, sin embargo, en este caso no se produce el daño necesariamente como consecuencia de una actividad ilegal o por culpa de sus funcionarios, ya que es posible que por razones que no se puedan prever y sin que se pueda demostrar la culpa de

alguno de los trabajadores a cargo del funcionamiento de la planta se produzca el incidente, que sin dudas ha causado daños.

Pero tampoco, puede decirse que el servicio público ha funcionado correctamente, ya que no puede considerarse normal la explosión de un transformador y por supuesto tampoco es normal que se produzcan víctimas por la actividad de una Empresa del Estado.

La Imputabilidad

En una situación, en la que se haya verificado un daño que afecte de manera directa los intereses y derechos de los particulares, es absolutamente necesario para que opere el sistema jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado que el agente que cause la lesión sea un ente u órgano de la Administración Pública, es decir, que la lesión sufrida por el particular sea imputable al Estado por su actividad ya sea por funcionamiento normal o anormal como se explicó anteriormente.

En relación a este elemento ha expresado el autor Badell, (2001), lo siguiente:

Igualmente se requiere que el daño sea imputable a la Administración Pública por su funcionamiento normal (i.e actividad lícita) o anormal (i.e actividad ilícita) derivado de cualquier actuación material o formal y debe estar referido a una situación jurídicamente protegida, es decir, a una situación permitida por la ley (p.39).

En este sentido los doctrinarios García de Enterría, Fernández, (2002), en cuanto a la imputabilidad como elemento de la responsabilidad patrimonial del Estado, sostienen que:

Al precisar el concepto de lesión decíamos que para que surja la responsabilidad es preciso que esa lesión pueda ser imputada, jurídicamente atribuida, a un sujeto distinto de la propia víctima. La imputación es así un fenómeno jurídico consistente en la atribución a un sujeto determinado del deber de reparar un daño, en base a la relación existente entre aquél y éste. El supuesto más simple que cabe imaginar es, el de la causación material del daño por el sujeto responsable. En tal caso, la imputación de responsabilidad, en cuanto fenómeno jurídico, se produce automáticamente una vez que se prueba la relación de causalidad existente entre la actividad del sujeto productor del daño y el perjuicio producido (p 386).

La Relación de Causalidad

Para que pueda accionarse el mecanismo de responsabilidad patrimonial del Estado, debe necesariamente existir una conexión, un vínculo directo entre la actividad de la Administración Pública y el daño sufrido por el particular, en el que se haya producido un menoscabo de sus intereses, en su patrimonio material o moral, en este caso el enlace entre la actuación del Estado y el daño sufrido por el ciudadano hace que se active objetivamente la obligación de los entes Estatales de reparar el daño y el derecho del particular de exigir se le indemnice.

Por lo tanto, es necesario que el hecho o acción dañosa sea imputable a los entes y órganos de la Administración Pública, para que opere la responsabilidad patrimonial del Estado, y tiene que haberse producido una lesión atribuible, es decir, jurídicamente imputada, a un agente público que causa el daño es decir, un sujeto perteneciente a la estructura del Estado distinto al particular que ha sufrido la lesión en sus derechos e intereses y que no tiene la obligación de soportar, así pues específicamente, el causante del daño debe ser el Estado debido a la actividad lícita o ilícita de sus entes u

órganos en ejecución de las funciones establecidas en la Constitución y la Ley.

Sobre la relación de causalidad sostienen García de Enterría, E. y Fernández, (2001), que para que un hecho merezca ser considerado como causa del daño es preciso que sea en sí mismo idóneo para producirlo según la experiencia común (p. 399).

En cuanto a este elemento de la responsabilidad el doctrinario Badell, (2001,41), señala: El nexo causal que permita vincular ese daño con la gestión Administrativa es también elemento de la responsabilidad patrimonial del Estado. Es necesario que el daño sea consecuencia de la actividad de la Administración Pública, esto es, que exista un vínculo causal entre el daño causado y la actividad lícita o ilícita desplegada por el Estado.

Eximentes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Las eximentes de responsabilidad han generado mucha discusión en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, en virtud de que se trata de un régimen de responsabilidad objetiva y directa, en el que la culpa del funcionario causante del daño no constituye un requisito para su procedencia, es sólo un elemento para justificar la acción de repetición del Estado contra el funcionario.

En este sentido y considerando la imputabilidad como elemento esencial de la responsabilidad patrimonial del Estado, el doctrinario Reyes, (1995) sostiene que:

Nadie, objetiva ni subjetivamente, debe responder de las consecuencias de un hecho que de ninguna manera le sea imputable (p. 54).

La legislación venezolana no define el caso fortuito ni la fuerza mayor, pero, en el artículo 1.624 del Código Civil, califica ciertos eventos o calamidades como casos fortuitos extraordinarios e imprevistos, estableciendo, que son: incendio, peste, inundación insólita, terremoto u otro igualmente desacostumbrado, que las partes no han podido razonablemente prever.

En ese orden de ideas, el Código Civil Venezolano en el artículo 1.272 prescribe en cuanto a el régimen ordinario de la responsabilidad civil que, el deudor no está obligado a pagar daños y perjuicios, cuando, a consecuencia de un caso fortuito o de fuerza mayor, ha dejado de dar o de hacer aquello a que estaba obligado o ha ejecutado lo que estaba prohibido.

Igualmente en el artículo 1.193 eiusdem, el agente que causa del daño se exonera de responsabilidad, si prueba que el daño ha sido ocasionado por falta de la víctima, por el hecho de un tercero, o por caso fortuito o fuerza mayor. En cambio en el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, las únicas eximentes aceptadas por la doctrina y la jurisprudencia, son la fuerza mayor y el hecho de la víctima, eliminando al caso fortuito y al hecho de un tercero.

CAPÍTULO III

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y POTESTADES PÚBLICAS

Actividad Administrativa

El Estado tiene asignados una cantidad de ocupaciones en el ordenamiento jurídico las cuales debe cumplir tomando en cuenta las necesidades que se presentan en la sociedad. Para lograr estos cometidos la Administración Pública realiza una serie de actividades establecidas en normas jurídicas, que están dirigidas al logro de determinados fines públicos, por lo tanto debe ejecutar a través de sus entes y órganos un cúmulo de acciones con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas, es decir, lograr alcanzar el interés general y en virtud de la relatividad de que gozan las instituciones, la evolución y desarrollo de esta actividad dependerá del modelo político, social, jurídico en incluso ideológico y filosófico en el que se fundamente a través del tiempo el Estado para el desarrollo de su actuación.

En virtud de esta afirmación, es necesario tener en cuenta que cuando un Estado, como efectivamente es el caso venezolano, se fundamenta en un sistema social y democrático de derecho y justicia social, éste participa activamente en el funcionamiento de todas actividades y de los aparatos productivos necesarios, con el fin de que se puedan llevar a cabo las acciones pertinentes que van a incidir directamente en la esfera jurídica de los ciudadanos, con la finalidad de mejorar los estándares de vida en todos los sectores de la sociedad, como educación, salud, seguridad y defensa, servicios públicos, económica, industrial, turismo, recreación, en fin en todas las áreas que supongan bienestar humano.

En este sentido, la norma constitucional en el artículo 2 establece los principios y valores sobre los cuales el Estado venezolano debe desarrollar su ordenamiento jurídico y su actuación de la siguiente forma:

Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Esta actividad Administrativa se encuentra regulada también por la Ley Orgánica de la Administración Pública en el artículo 3 que establece:

La Administración Pública tendrá como principal objetivo de su organización y funcionamiento dar eficacia a los principios, valores y normas consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y, en especial, garantizar a todas las personas, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos.

Tomando en cuenta, lo desarrollado anteriormente se puede afirmar que la Actividad Administrativa es la acción material, concreta, de carácter sublegal, desarrollada por los entes y órganos que conforman la estructura del Estado, con la finalidad de satisfacer el interés general a partir del cumplimiento de los fines establecidos en la Constitución de la República, siempre tomando en cuenta las necesidades colectivas y fundamentado su actuación en los principios y valores establecidos en el ordenamiento jurídico.

En este sentido, La Constitución establece en el artículo 136 dos principios importantes en los que se debe fundamentar la actividad de los órganos del

Poder Público que son el principio de separación de los poderes y el de colaboración para lograr la consecución de los fines del Estado y en tal sentido prescribe:

El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

Igualmente, con la finalidad de que los entes y los órganos de la Administración Pública logren el cumplimiento de los fines del Estado, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece diáfananamente cual es el objeto de la Administración Pública y además cuales son los principios en los cuales se fundamenta, en el artículo 141 que prescribe lo siguiente:

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 pleno a la ley y al derecho.

Asimismo, en el Título IV constitucional se encuentran establecidos los principios de legalidad, el de no usurpación de funciones, el de no actuación abusando de autoridad, con desviación de poder o en contravención de la Constitución o de la Ley, so pena de que los actos que nazcan bajo estas condiciones antijurídicas, sean declarados nulos e ineficaces, generando como consecuencia otros dos principios, el de responsabilidad patrimonial de los funcionarios y el de responsabilidad patrimonial del Estado, que actuarán como garantía para los particulares afectados por la Actividad de la Administración Pública y como una carga obligatoria para el Estado que deberá indemnizar por los daños que cause con su actuación.

Funciones del Estado y la Actividad Administrativa.

El Estado para cumplir con los fines que la Sociedad demanda y que el ordenamiento jurídico le impone, necesariamente debe desarrollar unas funciones que son las tareas que la Constitución y la Ley le asignan y que en razón de la norma atributiva de competencia son en principio: la función legislativa que se materializa a través de la creación de normas jurídicas.

La judicial que resuelve los conflictos sociales administrando justicia, la de gobierno que es ejercida por el Presidente de la República el cual tiene atribuida esta competencia de manera directa en la Constitución.

La administrativa que se fundamenta en actos concretos de carácter sublegal que son gestionados directamente mediante actividades materiales que hacen posible que de forma efectiva, la Administración Pública ejecute todas las acciones necesarias para que el interés general efectivamente se satisfaga, debido a que es el fin esencial atribuido por la norma constitucional.

Ahora bien, haciendo un análisis de estas cuatro funciones clásicas de los entes y órganos del Poder Público, en cuanto a la función legislativa se materializa en los actos legislativos, que son dictados por los órganos legislativos en los tres niveles políticos territoriales Asamblea Nacional, Concejos Legislativos y Concejos Municipales como cuerpos legisladores. También pueden considerarse como actos legislativos los decretos leyes o decretos con fuerza de ley, dictados por el Presidente de la República previa autorización de la Asamblea Nacional una vez dictada la ley habilitante de

acuerdo a los que establece la Constitución en los artículos 8 y 203. Esta función legislativa es desarrollada en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

La judicial es otra función asignada por el ordenamiento jurídico al Estado con la finalidad de que se resuelvan las controversias que se generan en la sociedad, administrando justicia, esta sólo puede ser ejercida por los órganos judiciales, es decir, por los tribunales de la República y es absolutamente excluyente ya que ni los órganos ejecutivos ni los legislativos podrán sentenciar, siempre teniendo como base de actuación su carácter sublegal, en ejecución directa e inmediata de la Ley e indirecta y mediata de la Constitución.

La función de gobierno que se materializa a partir de los actos dictados por el Presidente de la República en ejecución directa de la norma constitucional que establece unas atribuciones que sólo podrán ser llevadas a cabo por él como por ejemplo, el nombramiento del Vicepresidente Ejecutivo de la República, el nombramiento de los Ministros la potestad de conceder indultos, entre otras.

La función administrativa que es la que hace posible el movimiento de la estructura del Estado para lograr que se satisfagan las necesidades colectivas, a través de actos de carácter sublegal ejecutados por los órganos y entes de la Administración Pública y en algunos casos inclusive por entes privados autorizados por la Ley para ello, que dictan actos concretos, directos, responsables y en virtud de una necesidad, ya que es menester que este planteado un fin colectivo para que se ponga en marcha el aparato del Estado.

Esta función no es exclusiva de un ente u órgano particular sino que, por el contrario, es ejecutada por todos los poderes que el ordenamiento jurídico establece, es decir, por el Poder Legislativo cuando la Asamblea Nacional nombra a su personal o cuando dicta el reglamento que la regula o también por el Poder Judicial en los casos en que también reglamenta o realiza actividad administrativa propiamente dicha dictando actos que no son de administración de justicia y por los Poderes Ejecutivo, Ciudadano y Electoral. Por lo tanto la Actividad Administrativa se desarrollará por todos los órganos de la Administración Pública en los tres niveles político territoriales y por todas las ramas del Poder Público, así pues, no es exclusiva del Poder Ejecutivo.

Hay que tener en cuenta, que los Poderes Públicos persiguen con su actuación proteger los intereses generales de la comunidad y para lograrlo la Asamblea Nacional tutela el interés general y actúa en beneficio público, cuando ejerce la función legislativa dictando las leyes necesarias para establecer la estructura del Estado, sus competencias y límites así como también regular la conducta de los ciudadanos.

De este modo, los Tribunales de la República cumplen con la función de tutelar los intereses y derechos ciudadanos al dictar sentencias, pero también los entes y órganos de la Administración Pública de manera directa y especial materializan actividades a partir de las cuales se encargan de desarrollar funciones propiamente administrativas de carácter sublegal, tomando en cuenta las necesidades de la Sociedad, instaurando una relación directa con los particulares e incidiendo de manera directa en su esfera jurídica a través de las potestades administrativas que la Constitución y la Ley les han asignado.

Estas leyes reguladoras del Estado no sólo establecen la asignación de competencia de los entes y órganos de la Administración además establecen

procedimientos, límites e incluso las formas de control tanto administrativo propiamente dicho como el jurisdiccional a las que estarán sujetas todas las actividades del Estado con la finalidad de preservar las garantías y derechos ciudadanos y por supuesto el Estado de derecho.

La Actividad Administrativa tiene sujeción absoluta a una diversidad de formas de control tanto interno como externo, al cual están sometidos los actos, en virtud de que los particulares tienen la oportunidad de ejercer recursos administrativos y contenciosos administrativos, para lograr la restitución de los derechos vulnerados por los actos administrativos dictados por los órganos del Estado, así como también a la actividad se le aplicarán controles de gestión, jerárquico, de tutela y parlamentario.

En ese sentido la ley Orgánica de la Administración Pública en el artículo 11 establece sobre el control de gestión que:

Las autoridades, funcionarios y funcionarias de la Administración Pública deberán rendir cuentas de los cargos que desempeñen, en los términos y condiciones que determine la ley.

Características de la Actividad Administrativa

Esta actividad desarrollada por los entes y órganos estatales con la finalidad de ejecutar todas las acciones pertinentes, para lograr satisfacer las necesidades colectivas y por lo tanto alcanzar los fines del Estado, pueden resumirse de la siguiente forma:

- Se encuentra establecida y regulada en el ordenamiento jurídico.
- Desarrolla indirectamente a la Constitución y directamente a la Ley, es decir, es de rango sublegal.
- Tiene como objetivo satisfacer necesidades e intereses generales de la Sociedad.
- Su ejercicio es desarrollado por los entes y órganos del Estado, según la competencia que el ordenamiento jurídico les asigne.
- Es concreta, resuelve casos de manera específica dependiendo de las necesidades de los ciudadanos a través de actos.
- Tiene carácter de continuidad, no se detiene siempre está en funcionamiento, para lograr sus objetivos.
- Es de carácter teleológico, se ejecuta para lograr un fin, que es, satisfacer necesidades colectivas.

Criterios Doctrinales Sobre la Actividad Administrativa.

La estructura del Estado, sus funciones y efectos han sido estudiados por un considerable número de juristas que en su mayoría coinciden en que toda actividad materializada por la Administración pública, que se ejecute por los entes y órganos estatales, en virtud, de una competencia asignada para lograr satisfacción de necesidades colectivas es sin duda Actividad Administrativa.

Con el objeto de profundizar en lo que consiste la Actividad Administrativa se deben tomar en cuenta para su análisis diversas impresiones doctrinarias que se desarrollan a continuación:

La expresión “Actividad Administrativa” es equivalente a la noción de la Administración Pública en sentido material o sustancial, esto es, al cúmulo de todo aquello que la Administración, entendida como una estructura orgánica, realiza, es decir, a su hacer esencial. Este conjunto de actuaciones llega a identificarse con la propia entidad que actúa o con aquella a quien tales actuaciones son imputables. (Rondón, 2000, 15).

En relación con la Actividad Administrativa sostiene el autor Lares (2001), lo siguiente:

Según lo antes expuesto, pensamos que, al tratar de determinar el objeto del derecho administrativo, debemos señalar una actividad, pero referida a los órganos de los cuales emana. Nuestra disciplina regula la actividad desplegada por ciertos órganos, cualquiera que sea el contenido material de los cumplidos en ejercicio de aquélla. Esto nos lleva a definir la administración, como la actividad realizada por la rama ejecutiva del Poder Público, es decir, por el conjunto de órganos estatales regidos por relaciones de dependencia a los cuales corresponde ordinariamente la misión de ejecutar las leyes (p.31).

La Actividad Administrativa tiene por objeto como ya se ha establecido en la presente investigación, ejecutar directa y materialmente las acciones establecidas expresamente en la Ley que sean necesarias para satisfacer el interés general, en ese sentido el autor Peña, (2003,29) sostiene:

....la actividad de la Administración Pública está destinada a servir a la colectividad y tiene un carácter instrumental con respecto a ésta, razón por la cual se excluye cualquier posibilidad de intentar otorgarle carácter autónomo, es decir, en el interés del sujeto que la realiza, y persiguiendo fines que el libremente determina, pues –insistimos- en que la Administración se

encuentra vinculada en todas sus actuaciones a los fines predeterminados normativamente.

Estas actividades materiales ejecutadas por los entes y órganos de la Administración Pública, pueden considerarse entonces los medios a través de los cuales el Estado, se producen las acciones necesarias para lograr efectivamente su cometido, que es, obtener satisfacción del interés general a partir de las exigencias de la Sociedad y de las competencias que el ordenamiento jurídico establezca.

Clasificación de la Actividad Administrativa.

El ejercicio de la Actividad Administrativa se materializa en actos administrativos que crean, modifican, o extinguen relaciones jurídicas, es decir, a través de la producción de actos materiales, que deban gozar de relevancia jurídica, por lo tanto producen efectos jurídicos, una vez que son dictados por ejemplo, cuando el Estado ejerce la actividad de organización estableciendo su estructura y por ejemplo crea un ente para que preste un

servicio público o impone sanciones a los funcionarios o a los particulares cuando su conducta viola lo preceptuado en una norma jurídica o cuando celebra un contrato de concesión para un particular pueda desarrollar la prestación de servicios que están reservados por Ley al Estado, o nombra a un funcionario, esta incidiendo directamente en la esfera jurídica de los particulares.

Es importante señalar, que esta forma de actividad administrativa se formaliza mediante un procedimiento que debe estar dirigido directamente a proteger los derechos y garantías de la ciudadanía en general, lo cual, como ha sido mencionado en reiteradas ocasiones, es un deber del Estado en virtud de los fundamentos de la actividad de la Administración establecidos expresamente en el ordenamiento jurídico, a los fines de tutelar el interés general, título jurídico que habilita a la Administración Pública para que actúe.

Por lo tanto, estas actividades materiales se derivarán de las acciones que van a desarrollar los entes y órganos públicos en virtud de las potestades que le asigna la Ley y se ejecutan a través del contenido de los distintos actos administrativos, tomando en cuenta la necesidad social, que es a fin de

cuenta la que marca la pauta para que la República los Estados o los Municipios o cualquier otra persona pública accione pero teniendo como base de su actividad una norma jurídica.

La doctrina ha establecido una clasificación tomando en cuenta el contenido material que ejecuta la Administración Pública de la siguiente forma, Actividad Organizativa, Actividad de Planificación, Actividad de Fomento, Actividad de Servicios Públicos, Actividad Reglamentaria, Actividad Regulatoria y la Actividad de Policía, en la que se encuentra contenida la Actividad Sancionatoria que es uno de los objetos de estudio en la presente investigación y que será desarrollada en el próximo capítulo.

Actividad Organizativa

Esta acción estatal consiste en la ejecución de actos materiales destinados a la creación y ordenación de las figuras Públicas subjetivas establecidas en el ordenamiento jurídico, tomando además en cuenta de su estructura, los elementos que la integran, las normas que la rige, las relaciones que deberán

desarrollar tanto los órganos entre sí, como con los particulares, los medios y procedimientos para el logro de los fines planteados a partir de las necesidades colectivas. La potestad organizativa, es un poder-deber atribuido a los entes y órganos de la Administración Pública, que atañe a quienes tienen el ejercicio de funciones, en virtud de lo que prescribe la Ley.

Fundamento Constitucional de la Potestad Organizativa

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece normas que regulan la Potestad Organizativa, en tal sentido se observa en el artículo 4 la forma del Estado venezolano de la siguiente manera:

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Asimismo, en el artículo 136 establece: la división vertical territorial del Poder Público en Venezuela. En este caso, la norma constitucional establece la

organización del Poder Público dividiéndolo en Municipal, estatal y Nacional y a su vez el Nacional lo organiza en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

La organización de la estructura en el ámbito Nacional en los artículos. 225, 226, 236 ordinal 20, 247 que establecen:

Artículo 225. El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, los Ministros o Ministras y demás funcionarios o funcionarias que determinen esta Constitución y la ley.

Artículo 226. El Presidente o Presidenta de la República es el Jefe o Jefa del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno.

Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

Ordinal 20. Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica.

Artículo 247. La Procuraduría General de la República asesora, defiende y representa judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, y será consultada para la aprobación de los contratos de interés público nacional. La ley orgánica determinará su organización, competencia y funcionamiento.

El fundamento constitucional del ámbito Estadual, se encuentra establecido en los artículos 159, 164 ordinales 2, 4, 6, 8 de la siguiente manera:

Artículo 159. Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes de la República.

En cuanto a la competencia exclusiva de los Estados Federados la norma Constitucional prescribe en el artículo 164. Es de la competencia exclusiva de los Estados:

2. La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a esta Constitución y a la ley.

4. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.

6. La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

8. La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales.

El fundamento constitucional de la potestad organizativa del ámbito Municipal se encuentra establecido, en los artículos 168,169 y 170 que prescriben:

Artículo 168. Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

1. La elección de sus autoridades.

2. La gestión de las materias de su competencia.

3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con esta Constitución y con la ley.

Artículo 169. La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados.

La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular, dicha legislación establecerá las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena. En todo caso, la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

Artículo 170. Los Municipios podrán asociarse en mancomunidades o acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia. Por ley se determinarán las normas concernientes a la agrupación de dos o más Municipios en distritos metropolitanos.

Fundamento Legal

En virtud del apego absoluto del ejercicio de las actividades del Estado a lo que prescriba la Ley, esta actividad de organización se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública que establece en el artículo 15 el ejercicio de la Potestad organizativa y las definiciones organizacionales, es decir, de los entes y órganos de la Administración Pública y en tal sentido señala:

Los órganos y entes de la Administración Pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de la potestad organizativa, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.

Tendrá el carácter de ente toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia distinta de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios.

Son órganos las unidades administrativas de la República, los estados, los distritos metropolitanos y entes públicos a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo.

Los requisitos que deben cumplirse para que se creen, modifiquen o supriman los entes u órganos del Estado se encuentran establecidos en el artículo 16 ejusdem que establece:

Los requisitos para la creación, modificación, de órganos y entes:

Indicación de su finalidad, y delimitación de su competencia o atribuciones.

Determinación de su forma organizativa, su ubicación en la estructura en la administración pública y su adscripción funcional y administrativa.

Revisión de las partidas y créditos necesarios para su funcionamiento. En las correspondientes leyes del presupuesto se establecerán partida destinadas al financiamiento de la reforma administrativa que se programen en los órganos y entes de la administración pública.

La supresión o modificación de entes administrativos se adoptaran mediante actos que gocen de rango normativo igual o superior al de aquellos que determinaron su creación o ultima modificación, por lo tanto no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprimen o se restringen la competencia de éstos.

Asimismo, el Artículo 21 ejusdem establece el principio de suficiencia, racionalidad y adecuación de los medios a los fines institucionales, tomando en cuenta que, el tamaño y la estructura organizativa de los órganos y entes de la Administración Pública serán proporcionales y consistentes con los fines que le han sido asignados de la siguiente forma:

El tamaño y la estructura organizativa de los órganos y entes de la Administración Pública serán proporcionales y consistentes con los fines y propósitos que les han sido asignados. Las formas organizativas que adopte la Administración Pública serán suficientes para el cumplimiento de sus metas y objetivos y propenderán a la utilización racional de los recursos del Estado.

Sin perjuicio de sus unidades estratégicas propias, los órganos de la Administración Pública podrán incluir oficinas técnicas de carácter estratégico, integradas por un cuerpo multidisciplinario de asesores cuya remuneración se podrá establecer por vía contractual con base en honorarios profesionales u otras modalidades fijadas de conformidad con la ley, al margen de la escala de los sueldos y salarios de la Administración Pública, con el objeto de obtener una asesoría técnica de máxima calidad y eficiencia.

Luego, el artículo 22 de esta misma Ley, regula los principios en los que se debe fundamentar la organización de la Administración Pública indicando que:

La organización de la Administración Pública perseguirá la simplicidad institucional y la transparencia en su

estructura organizativa, asignación de competencias, adscripciones administrativas y relaciones interorgánicas.

La estructura organizativa preverá la comprensión, acceso, cercanía y participación de los particulares de manera que les permitan resolver sus asuntos, ser auxiliados y recibir la información que requieran por cualquier medio.

Para que esta Actividad pueda desarrollarse válida y efectivamente como manda el ordenamiento jurídico, es necesario se cumplan unos requisitos o límites que pueden establecerse de la siguiente forma:

- Es menester se determine expresamente, su estructura y su forma de integración en la Administración Pública, instituyendo de manera precisa su dependencia jerárquica.
- Es absolutamente necesario que la norma jurídica, asigne la competencia correspondiente en virtud de la necesidad que deberá satisfacer el ente u órgano creado.
- También es perentorio que exista la asignación presupuestaria correspondiente, que haga posible su funcionamiento dentro de parámetros adecuados a la calidad de vida que deben tener los ciudadanos y que el Estado esta en la obligación de proporcionarles.

Actividad de Planificación.

Esta actividad, puede definirse como la operación desarrollada por los entes y órganos de la Administración Pública, mediante la cual el Estado prevé, planifica a corto, mediano y largo plazo y racionaliza las acciones que se deben poner en práctica y la optimización del aprovechamiento y utilización de los recursos Públicos, para que de forma sistemática, se creen, modifiquen o extingan órganos, presupuestos, políticas, planes y en general todos los procedimientos necesarios para que el Estado pueda cumplir con sus fines, es decir, se satisfagan las necesidades colectivas.

Esta actividad de la administración Pública se materializa a través de los Planes del Estado o Planes de la Nación, planes de los Estados Federados y planes creados y ejecutados por los Municipios que pueden definirse como una serie de instrumentos jurídicos aplicados sistemáticamente en los cuales se determinan directrices y orientaciones que ejecutaran los entes del Estado con el fin de alcanzar beneficios sociales y económicos importantes para el desarrollo del país en un período determinado.

La planificación actúa como instrumento eficaz que permite establecer directrices claras con la finalidad de ordenar la economía, promover el desarrollo sustentable de los Estados ya que a partir de una programación previa a la ejecución y promoción de actividades estatales se optimizan los recursos que serán utilizados para alcanzar los fines del estado, esta actividad tiene su fundamento en el Artículo 299 Constitución de la República Bolivariana que establece:

El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado, conjuntamente con los entes privados, debe promover el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de crear fuentes de trabajo, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, el desarrollo sustentable, la equidad en el crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación eficaz fundada en principios democráticos, participativa y de consulta abierta.

Asimismo, la Ley Orgánica de Planificación regula esta Actividad del Estado, a los fines de establecer la plataforma legal que le de sustento a directrices coherentes que permitan el desarrollo armonizado y organizado de las actividades de la Administración Pública que deben siempre ejecutarse para

lograr una mejor economía y por lo tanto un verdadero desarrollo sustentable que le permita a los ciudadanos tener, una mejor calidad de vida, en ese sentido esta Ley en el artículo 1 establece:

El presente Decreto Ley tiene por objeto establecer las bases y lineamientos para la construcción, la viabilidad, el perfeccionamiento y la organización de la planificación en los diferentes niveles territoriales de gobierno, así como el fortalecimiento de los mecanismos de consulta y participación democrática en la misma.

Esta misma ley prescribe en el artículo 2 la definición legal de la Actividad de Planificación, en ese sentido establece:

Se entiende por planificación, la tecnología permanente, ininterrumpida y reiterada del Estado y la sociedad, destinada a lograr su cambio estructural de conformidad con la Constitución de la República.

En este orden de ideas, se puede afirmar que la Actividad de Planificación es un instrumento elemental en el ejercicio de la Administración Pública, debido a que con planes que hagan posible una adecuada actividad pública, se

generará una mejor calidad de vida de los ciudadanos y es muy importante ya que a través de planes coherentes se favorece, el impulso del desarrollo de la economía, constriñendo al Estado a planificar todos los aspectos necesarios para que el País cuente con un sistema económico que permita mantener el equilibrio y la armonía en su desarrollo.

Por lo tanto, se puede afirmar que en la noción de un Estado moderno, la planificación es uno de los procesos esenciales para obtener a partir de políticas definidas y programas racionales y efectivos, un verdadero desarrollo sustentable, que haga posible se satisfaga las necesidades colectivas que es la obligación principal del Estado.

Esta Actividad se ejecuta en los tres niveles político territoriales, es decir, Nacional, Estadual y Municipal, así como también en la organización Regional para que en los casos que sea necesario, se programen los planes pertinentes cuando deban concurrir en la ejecución de una actividad pública varios Estados e incluso Municipios siempre que el bien común lo requiera, en tal sentido la Ley Orgánica de Planificación y las Leyes y de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y la de Los

Consejos Locales de Planificación Pública les establece competencia para ello.

Nivel Nacional: En el nivel Nacional el Presidente de la República, previa autorización de la Asamblea Nacional, formulará y dirigirá el Plan Nacional de desarrollo, en este sentido la Ley Orgánica de Planificación en el artículo 17 prescribe:

Es de la competencia del Presidente de la República formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución, previa aprobación de la Asamblea Nacional.

La competencia en este nivel Nacional, para programar estrategias para aplicar acciones eficaces que hagan posible sean cubiertas las necesidades económicas y sociales de la nación, son entre otros: Plan Nacional de Desarrollo, Plan Operativo Anual Nacional, Plan Nacional de Desarrollo Regional, Planes Nacionales de Desarrollo Sectorial, de Desarrollo Institucional, Operativos y demás que establezcan la ley.

Además del Presidente de la República el Ministerio de Planificación y Desarrollo, tiene competencias fundamentales establecidas en el artículo 18 de la ley en estudio:

Es de la competencia del Ministerio de Planificación y Desarrollo:

1. Regular, formular y hacer seguimiento de las políticas de planificación.
2. Formular las estrategias de desarrollo económico y social de la Nación y preparar las proyecciones y alternativas.
3. Elaborar, coordinar y hacer seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Operativo Anual Nacional, del Plan de Inversiones Públicas, del Plan Nacional de Desarrollo Institucional y del Plan Nacional de Desarrollo Regional.
4. Proponer los lineamientos de la planificación del Estado y de la planificación física y espacial en escala nacional.
5. Coordinar, orientar, capacitar, compatibilizar, evaluar, hacer seguimiento y controlar los diversos planes sectoriales, estatales y municipales, así como las actividades de desarrollo regional.
6. Las demás que le atribuya la ley.

Las Estructuras Regionales: A los fines de que se ejecuten estrategias y programaciones coherentes que hagan posible que el Estado logre sus objetivos, la Ley establece mecanismos a través de los cuales la República, con el apoyo de varios Estados y Municipios podrá planificar con el fin de

realizar acciones conjuntas que hagan posible la ejecución efectiva de sus funciones, en tal sentido la Ley Orgánica de Planificación, establece, en el artículo 23:

A los fines de atender los requerimientos de planificación nacional y regional, el Ministerio de Planificación y Desarrollo contará con el apoyo de los organismos regionales, los cuales tendrán las siguientes atribuciones:

1. Elaborar los planes regionales, en coordinación con las gobernaciones y alcaldías que conforman la región.

2. Coordinar sus planes y programas con los órganos y entes de la Administración Pública

Nacional, para la promoción del desarrollo regional.

3. Asesorar y prestar asistencia técnica a la planificación de las gobernaciones, municipalidades y órganos y entes nacionales que operen dentro de los límites de su circunscripción.

Nivel Estadual: Para que la acción de los Estados Federados pueda ajustarse a los requerimientos sociales, y ejecute de manera efectiva sus actividades, es necesario que planifique y en este sentido la Ley ejusdem asigna competencia para ello al Gobernador de cada Estado, estableciendo en el artículo 14:

Corresponde al Gobernador de cada estado elaborar el Plan Estatal de Desarrollo, los programas y acciones correspondientes, de conformidad con los Planes Nacionales y en coordinación con el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, con los organismos regionales y con los Consejos Locales de Planificación Pública correspondientes.

Asimismo en el artículo 25 prescribe: Corresponde a cada Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, asegurar la coordinación y participación social en la elaboración y seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo, así como de los programas y acciones que se ejecuten en el estado, y garantizar que los planes estatales de desarrollo estén debidamente articulados con los planes nacionales y regionales correspondientes.

Nivel Municipal: Igualmente en el nivel Municipal la Ley asigna competencia al Alcalde de cada municipio para que elabore su plan de desarrollo, siempre en concordancia a los planes nacionales, regionales y estatales y manteniendo siempre una coordinación con el Consejo Local de Planificación Pública, el cual se encarga de la adecuada participación social a nivel de los

planes que se ejecuten en cada Municipio, que siempre deberán estar en concordancia con los planes estatales de desarrollo, esto se encuentra establecido en la ley en estudio en sus artículos 26 y 27 de la siguiente manera:

Artículo 26. Corresponde al Alcalde de cada municipio elaborar el Plan Municipal de Desarrollo en concordancia con los planes nacionales, regionales y estatales, y en coordinación con el Consejo Local de Planificación Pública.

Artículo 27. Corresponde a cada Consejo Local de Planificación Pública asegurar la coordinación y participación social en la elaboración y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo, de los programas y acciones que se ejecuten en el municipio, y garantizar que los Planes Municipales de Desarrollo estén debidamente articulados con los Planes Estatales de Desarrollo.

La Actividad de Planificación, y su regulación jurídica son de suma importancia, para que de forma organizada se establezcan y ejecuten políticas y planes adecuados, que hagan posible que a partir del ejercicio de la Administración Pública se obtengan significativos avances sociales,

económicos y políticos en las estructuras y actividades del Estado en favor de los Ciudadanos, en virtud de que las Leyes reguladoras de la planificación asignan a cada uno de los entes y órganos estatales la competencia para ello además que en concordancia con el principio de corresponsabilidad social también toman en cuenta para establecer estos planes la participación y el interés de la sociedad que conforma ese estado, pues es esta el eje central y motivador de la creación de las diversas estrategias de planificación.

Actividad de Fomento

El Estado es el garante de que las necesidades colectivas se satisfagan, pero no sólo a través las diversas funciones que ejecuta, sino también incentivando a los particulares a que de manera directa participen en esa tarea de lograr el bien común, que como se ha afirmado anteriormente es el título jurídico que lo habilita para que desarrolle todas las actividades previstas en el ordenamiento jurídico. Por lo tanto se puede afirmar; que es la acción de la Administración Pública, materializada con la finalidad de proteger y promover las necesarias actividades empresariales, culturales, económicas, turísticas, educativas, o de asistencia social en la que participan

los particulares para alcanzar el interés general, sin que se empleen medios coactivos y sin que presten servicios públicos.

La Actividad administrativa de Fomento es ejecutada por los órganos y entes de la Administración Pública, con la finalidad de estimular, ayudar y proteger a las Empresas privadas y a los particulares para que realicen labores que sean beneficiosas para el colectivo. A través de esta actividad el Estado satisface indirectamente el interés general ya que estimulará a los sujetos beneficiarios del estímulo estatal, para que realicen las funciones necesarias para satisfacer indirectamente necesidades de carácter colectivo, ya que a través de diversos medios de fomento, promueve, ayuda o estimula la creación y funcionamiento de estructuras no gubernamentales en aras de lograr beneficios para la comunidad.

Para la doctrina esta Actividad de la Administración ha sido estudiada por diversos autores, que se citaran con el objeto de nutrir la presente investigación, en este sentido, según el autor Araujo, (2003), la Actividad de Fomento es:

Al lado de la acción regulatoria, también la actividad de la Administración Pública se proyecta en una "acción de fomento", con lo cual se establece la referencia a la clasificación Clásica, donde el Estado ya no utiliza su poder de coacción, su poder de ordenar o de someter a los particulares, sino que actúa siempre desde fuera y sin carácter coactivo, para lo cual acude en este caso a otras vías, a otras técnicas del Derecho administrativo, pues lo que se pretende es influir sobre un área social o económica específica a través de categorías, técnicas o modos también bastante específicos para imprimir en ellas un sentido u orientación determinada. Esta acción, aunque se desarrolla por cauces jurídicos es de índole principalmente económica. La Administración Pública actúa sobre los particulares ofreciéndoles una serie de ventajas, pero supeditando su obtención a que por parte de aquéllos se cumplan determinadas metas (p.33).

Para el doctrinario Peña, (2003), la Actividad de Fomento es: una de las mas propicias para lograr esa provisión de los denominados servicios sociales, pues de lo que se trata como ya lo expusimos antes, es de incentivar, estimular o promover aquellas actividades de los particulares, sobre todo en el campo económico, que sean coincidentes con intereses tutelados por la Administración Pública, e inclusive puede ser utilizada hasta para intentar corregir fallas que presente el libre mercado (p. 287).

En este orden de ideas el autor Lares (2001), expresa Entendemos por actividad administrativa de fomento, la acción desarrollada por la Administración, encaminada a estimular, ayudar y proteger las Empresas y particulares cuyas tareas sean favorables al interés general. Las empresas beneficiarias del estímulo gubernamental pueden moverse, entre otras, en el campo de la economía, de la cultura, de la educación o de la asistencia social (p.241).

Clasificación de los Medios de Fomento

La Administración Pública desarrollará la actividad de fomento a través de distintas manifestaciones, en las que ejecutará acciones de contenido Positivo, que consisten en los medios que otorgan, prestaciones, bienes o ventajas a favor del titular de la actividad o Empresa que se trata de estimular con el fin de que se satisfaga el interés general. Como también, puede ejecutarse desarrollando actividades de contenido Negativo, debido a que se fundamentarán en obstáculos o cargas creadas para dificultar a las actividades opuestas a lo que el Estado necesita promover.

Estos medios de fomento implementados por la Administración Pública pueden ser:

Medios de Fomento Honoríficos: Son las diversas formas de estímulo desarrolladas por los entes y órganos estatales, que consisten en distinciones y recompensas que el Estado confiere a personas físicas o jurídicas en razón de méritos especiales.

Esta actividad tiene fundamento constitucional, en el ordinal 3° del artículo 156, que asigna competencia al Poder Nacional, para que confiera, condecoraciones y honores de carácter nacional, con la finalidad de dar reconocimiento a los méritos, fundamentándose en el talento, el esfuerzo y las virtudes del sujeto estimulado.

Medios de fomento económico: Los medios de fomento económico consisten en las ventajas de carácter patrimonial, concedidas por el Estado a empresas privadas que realizan tareas estrechamente ligadas al interés general. Pueden clasificarse en auxilios directos e indirectos. Los apoyos directos, que revisten diferentes formas, se caracterizan por ser siempre entregas de dinero, provenientes del erario público, a favor de aquellas

empresas que el Estado se propone ayudar; estas son las subvenciones, los créditos y las primas. Los auxilios indirectos se caracterizan por significar la dispensa rebaja de impuestos que normalmente correspondería pagar a la empresa protegida; estos son las exoneraciones y los desgravámenes fiscales.

La Ley de Incentivos a la Exportación dispone que quienes exporten artículos producidos en el país, tendrán derecho a un crédito fiscal que será pagado mediante bonos o certificados emitidos por el Ministerio de Finanzas. Este incentivo favorece a los exportadores de productos industriales, en función del porcentaje del valor nacional de los bienes exportados, y se extiende a las exportaciones de productos agropecuarios, pesqueros y forestales originarios del país. Se trata, pues, del pago de primas a la exportación.

Medios jurídicos: Son los mecanismos establecidos en la Ley en virtud de los cuales se otorgan privilegios con la finalidad de favorecer a las Empresas beneficiarias. Este estímulo se puede materializar a través del conferimiento de prerrogativas legales como por ejemplo, establecer la prohibición de importar ciertos artículos, para incentivar la producción nacional.

Medios técnicos: Son mecanismos que implementa el Estado, con la finalidad de proporcionar asistencia técnica a Empresas que realicen actividades de interés general, a través de asesoramiento especializado, con el fin de favorecer e incentivar el progreso de la producción nacional.

Las manifestaciones de la acción administrativa de fomento las realizan en Venezuela el Gobierno Nacional, los de los Estados y los gobiernos municipales.

El Gobierno Nacional lleva a cabo mediante técnicas diversas, amplia acción administrativa de fomento, no sólo por órgano de el Ministerio de Industrias Ligeras y Comercio, Ministerio de Ciencia y Tecnología sino también a través de otros Ministerios y de Institutos Autónomos y Empresas del Estado. Las actividades de fomento en sectores como la educación y cultura se realizan por medio de los Ministerios de Educación, y Deportes, el Ministerio de Cultura, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICIT) y el Consejo Nacional de la Cultura (CONAC), entre otros, los medios de fomento en el área de salud y asistencia social las ejecuta el Ministerio de Salud y Desarrollo Social e Institutos Autónomos adscritos al mismo.

Actividad de Servicios Públicos.

Como ya se ha establecido en el transcurso de esta investigación, el interés general y por tanto, la satisfacción de las necesidades colectivas justifican que el Estado ejecute todas las acciones pertinentes para la consecución de sus fines, entre los que se encuentra, que la colectividad obtenga la prestación eficiente de los Servicios que harán posible una buena calidad de vida, en ese sentido, a través de sus diversos entes y órganos realiza una actividad administrativa eminentemente prestacional, directa o indirectamente, con la finalidad de dar cumplimiento a los requerimientos sociales de forma regular y continua, con estándares aceptables de calidad, y es necesariamente una actividad que debe estar establecida expresamente en un instrumento legal, es decir, sujeta al régimen de Derecho Público.

En este orden de ideas, Servicio Público es una actividad establecida como tal en la Ley, en virtud de la figura jurídica de la publicatio, que consiste en que la Administración Pública asuma con carácter excluyente una actividad cuyo ejercicio estará limitado a los particulares y en el que solo podrán participar en los términos que la Ley permita.

Esta Actividad Administrativa sido desarrollada doctrinariamente entre otros por los siguientes autores:

En relación con la Actividad de Servicios Públicos sostiene el autor Peña, (2002, 433), lo siguiente:

El servicio público puede ser definido como la actividad administrativa de naturaleza prestacional destinada a satisfacer necesidades colectivas de manera regular y continua, previamente calificada como tal, por un instrumento legal, realizada directa o indirectamente por la Administración Pública, y por tanto, sujeta a un régimen de derecho público.

Para el doctrinario español Santamaría, (1996), la noción de servicio público, es un aporte de la doctrina francesa, que fundamentó la razón de ser del Estado, en la función de prestar servicios públicos, mas que en la de una organización soberana y en tal sentido afirma lo siguiente:

Un primer intento de juridificar y dotar de contenido jurídico a la noción de servicio público lo debemos a la construcción teórica que, en la doctrina francesa, elaboró la llamada “escuela de burdeos” o “escuela del servicio publico” , cuyos representantes mas notorios fueron los profesores León Duguit y Gaston Jeze; el concepto elaborado por esta escuela formaba parte de una ambiciosa construcción de toda la teoría del Estado, de la que pretendía eliminarse la noción de

soberanía como concepto central para sustituirla, justamente, por la idea de servicio público. El Estado no sería tanto una organización soberana como una organización prestadora de servicios públicos... (Pág. 307).

Según Araujo (2003, 69), Servicio Público es aquella parte de la actividad administrativa en la que, por medios de Derecho Público, se garantiza la existencia de determinadas prestaciones en la sociedad.

El doctrinario Lares, (2001,205), define a la actividad de Servicio Público como toda actividad que en virtud del ordenamiento jurídico deba ser asumida por una persona pública territorial con la finalidad de dar satisfacción a una necesidad de interés general.

En este sentido se puede asegurar, que el Estado ejecutará un gran número de actividades prestacionales de forma directa o indirecta, que el ordenamiento jurídico establecerá expresamente como Servicios Públicos, con el fin de satisfacer el interés general, esto regulado por normas de Derecho público, que incluso en la doctrina moderna está catalogado como el Derecho de los Servicios Públicos.

Fundamento constitucional

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, promulgada el 1999, atribuye en el artículo 156 ordinales 24, 26, 27, 28 y 29, al Poder Público Nacional competencia para prestar entre otros los siguientes servicios:

24. Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud.

26. El régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura.

27. El sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales.

28. El régimen del servicio de correo y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético.

29. El régimen general de los servicios públicos domiciliarios y, en especial, electricidad, agua potable y gas.

Asimismo en el artículo 178 ordinales 2, 3, 4 y 5, asigna competencias al Municipio para prestar los siguientes servicios:

2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.

3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.

4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.

5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.

En el artículo 84 la norma constitucional establece competencia en materia de salud prescribiendo que:

Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. El sistema público nacional de salud dará prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad. Los bienes y

servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados. La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud.

La constitución, también prescribe a la educación como un Servicio Público y en ese sentido establece:

La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad. La educación es un servicio público y está fundamentada en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social, consustanciados con los valores de la identidad nacional y con una visión latinoamericana y universal. El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana, de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en la ley.

En el artículo 108, la constitución establece: Los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana. El

Estado garantizará servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información. Los centros educativos deben incorporar el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías, de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la ley.

Elementos de los Servicios Públicos

El Elemento Orgánico o Subjetivo:

El servicio público es titularidad del Poder Público, en sus tres niveles político- territoriales. Ello permite hablar de servicios públicos nacionales, servicios públicos estatales y servicios públicos municipales.

Así mismo, una vez que los particulares hayan cumplido con los requisitos establecidos en la Ley y obtengan la correspondiente habilitación administrativa pueden participar directamente en la gestión de un servicio público, por ejemplo a través de concesiones, autorizaciones, permisos, etc.

El Elemento Material, Objetivo o Sustancial:

El título jurídico que habilita al Estado a establecer una actividad como servicio público es el interés general, conforme a la concepción del Estado democrático y social de Derecho.

Este interés general puede ser satisfecho directamente por el Poder Público o indirectamente por los particulares, conforme a los supuestos establecidos en la Ley.

El Elemento Formal o Normativo:

El régimen jurídico aplicable a los Servicios Públicos es de Derecho público, en el que conjuntamente se aplica un régimen jurídico exorbitante al de derecho civil, que es aplicable a las relaciones jurídicas que se establecen entre el Poder Público y los usuarios de los servicios públicos, lo que no impide que también se apliquen normas de derecho privado cuando así lo disponga expresamente la Ley esto en aras de la satisfacción del interés general de los usuarios de los servicios públicos.

Principios Fundamentales de los Servicios Públicos

Existe un conjunto de principios en los que se deben cimentar los servicios públicos, para que su prestación logre su objetivo sin vulnerar los intereses de los particulares, siempre apegados a la noción de Estado de Derecho, estos son:

Obligatoriedad: Es una actividad establecida en la Ley como servicio público, debe ser materializada obligatoriamente por el Estado a través de sus entes y órganos con competencia para ello, esta debe funcionar, eficientemente para lograr la satisfacción del interés general.

Mutabilidad: El Servicio Público, las normas que establecen su organización y funcionamiento, deben modificarse siempre para adaptarse a la realidad social en la que va a desarrollarse, tomando en cuenta las nuevas necesidades, con el fin de beneficiar a la comunidad.

Continuidad: Esta actividad prestacional es muy importante para la colectividad por lo tanto el funcionamiento de los servicios públicos, no puede

interrumpirse, para que la sociedad pueda en todo momento, con absoluta seguridad, contar con los servicios públicos. Por esta razón los ordenamientos jurídicos del mundo, establecen limitaciones al ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos.

Igualdad: este principio público constituye una garantía de acceso en plano de absoluta igualdad a todos los individuos por igual. Esto significa para los ciudadanos la garantía de tener acceso a todos los servicios, sin ningún tipo de discriminación, es decir, que todos los usuarios gozan de una misma categoría y están sometidos a las mismas condiciones impuestas en la Ley.

Nuevo Régimen Jurídico Aplicable a los Servicios Públicos

En virtud de la adaptación que debe sufrir el Derecho con relación a los cambios sociales, surge en los Estados modernos la figura de la liberalización, que se fundamenta en la despublicación de una actividad conocida en la doctrina como la despublicatio, en virtud de la cual una actividad atribuida al Estado pasa a ser ejecutada directamente por los

particulares, operando así, un cambio de régimen en el que una actividad clasificada como Servicio Público pasa a un sistema de libre mercado en el que se tutela un fin económico de interés general y a partir del cual se crean los entes reguladores, que supervisaran a los agentes que operen un Servicio determinado con la finalidad se satisfagan las necesidades sociales.

Características

- Opera la despublicación de la actividad, ya no es titularidad de la Administración Pública, pasa a ser de titularidad privada
- La despublicatio del servicio provoca la regulación del sector. Ej. Las telecomunicaciones se considerarán actividades de interés general.
- La Administración Pública ostenta potestades de supervisión, control, arbitrales y sancionadoras sobre el servicio de interés general por razones de interés público.

El ordenamiento jurídico impone a los operadores las denominadas cargas u obligaciones jurídicas en razón al carácter de interés público, que consisten

en obligaciones o cargas que la Ley impone a los particulares que prestan el servicio para garantizar el interés general envuelto y que tiene que ser determinadas en cada sector. Estas son:

Servicio Universal: es una técnica jurídica que permite la intervención de la Administración pública sobre ciertos sectores económicos dentro de un régimen de libre competencia, está constituido por actividades que satisfacen necesidades colectivas de interés público o general, que son actividades explotables a través del ejercicio de la libertad económica en la que el Estado tiene la obligación de garantizar, que las actividades consideradas como Servicio Universal sean atendidas, mediante la obligación que impone la Ley a los operadores de prestar estos servicios universales dentro de los parámetros de igualdad, calidad en el Servicio, integración geográfica y libre competencia.

El Servicio Universal se caracteriza por:

- Determinar en concreto cuales son las obligaciones, o cargas del servicio universal obligatorio, que hay que garantizar a todos el alcance del interés general.

- Abandono del concepto de reserva, el servicio se acerca a la idea de una actividad reglamentada.
- Por ser un régimen abierto, de allí que el complemento de las obligaciones de imponerse unilateralmente por la norma reguladora del servicio o contractualmente, cuando se le otorga la autorización para operar en el sector, por lo que se debe prever la compensación económica cuando pueden ser costeados por los destinatarios.

Otras cargas u obligaciones jurídicas: son técnicas aplicadas en situaciones intermedias entre el servicio público propiamente dicho y la actividad privada y persiguen suplir o corregir las ineficiencias del mercado, ejemplo: educación y cohesión social de acuerdo a la norma sectorial, seguridad pública, regulación tarifaria.

Actividad de Gestión Económica o Derecho de Regulación

La Actividad de Regulación se manifiesta a través de un conjunto de normas especializadas y de funciones concretas impuestas por la Ley y asignadas

como competencia de una autoridad pública que interfieren directamente en la actividad económica. Esta acción del Estado, esta dirigida a resguardar, controlar e incidir en actividades prestacionales, en las que participan una gran cantidad de agentes que con su actividad harán posible que la sociedad pueda lograr tener servicios públicos de calidad, debido a que los entes y órganos competentes del Estado tutelarán y supervisarán dichas actividades teniendo incluso la potestad de sancionar, con la finalidad de que se cumpla el objetivo de satisfacer el interés general.

En tal sentido el Estado regula los distintos sectores, como por ejemplo; el eléctrico para que llegue a la población el suministro de energía, con tarifas, costos y precios accesibles para los usuarios, prestada con estándares de calidad adecuados, sin interrupciones.

En segundo lugar, toda regulación indica una diversidad de medios o potestades públicas que implican técnicas de Derecho público y de Derecho privado, que establecen lo que se requerirá para los particulares puedan ejecutar una actividad, ya sea por medio de una concesión, un permiso, una

licencia, o una autorización siempre tomando en cuenta lo que prescriba la Ley.

Por último, el Derecho regulador crea una autoridad especializada que se denomina ente regulador o autoridad de regulación, que tendrá asignadas potestades públicas o de técnicas de Derecho público o de Derecho privado que serán aplicadas a los agentes que intervienen en estas actividades con la finalidad de ordenar las actividades de los particulares en los sectores permitidos por la Ley.

Función del Derecho Regulatorio en la Actividad Económica

Esta nueva disciplina de las ciencias jurídicas, actúa en la sociedad, como una garantía jurídica del desarrollo de la actividad económica y del mercado. Corrige de las fallas que se presentan en el mercado y se presenta como un factor de equilibrio de todos los intereses que confluyen en la actividad económica.

En este orden de ideas, el Derecho de la regulación se puede definir, como el conjunto de normas del ordenamiento jurídico que conforman el marco normativo que regula la intervención del Estado en la actividad económica, con la finalidad de asegurar el desarrollo humano, es decir, es el régimen jurídico que se aplica para regular la función del Estado como ordenador de la economía.

Actividad Reglamentaria

La Actividad Reglamentaria es la acción realizada por los entes y órganos de la Administración Pública, en virtud de la cual desarrollan la norma legal y organizan a través de normas reglamentarias a los órganos del Estado. El procedimiento reglamentario es expedito frente al lento y complejo proceso de legislar, lo cual permite hacer las modificaciones que aconseje el contexto socio económico que sirva de marco a la ejecución de una ley.

El ordenamiento jurídico venezolano establece la Potestad Reglamentaria como una acción dirigida a la ejecución de las leyes asignando esta facultad

a los entes y órganos del Estado para dictar los reglamentos ejecutivos, según lo el contenido en el artículo 236 numeral 10 de la Constitución, por lo tanto esta es una potestad con fundamento constitucional. Sin embargo es totalmente legal el ejercicio de la facultad que tienen estos órganos del Estado para dictar los reglamentos que no estén destinados a ejecutar una ley sin alterar su espíritu propósito y razón, sino más bien a ocupar el espacio dejado libre por las leyes, que son los reglamentos autónomos o independientes.

El fundamento constitucional de los Reglamentos se encuentra establecido en los artículos constitucionales siguientes:

Artículo 236 ordinal 10: Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República. Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón.

Artículo 266 ordinal 5: que confiere al Tribunal Supremo Justicia la competencia para declarar la nulidad de los reglamentos dictados por el Ejecutivo Nacional de la siguiente forma:

Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia: Declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos y demás actos administrativos generales o individuales del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente.

Artículo 293 ordinal 1: Reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan.

Artículo 324 que le atribuye a la Fuerza Armada Nacional la facultad de reglamentar de acuerdo con la ley respectiva la fabricación, importación, exportación de armas, municiones y explosivos:

Artículo 324. Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país pasarán a ser propiedad de la República sin indemnización ni proceso. La Fuerza Armada Nacional será la institución competente para reglamentar y controlar, de acuerdo con la ley respectiva, la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos.

Así pues, la Potestad Reglamentaria es una potestad asignada en la Constitución al Poder Ejecutivo para que este produzca normas que desarrollen a la ley con el fin de lograr su mejor aplicación y en algunos casos incluso, una mejor comprensión de de estas normas legales.

La doctrina ha desarrollado precisiones en cuanto a la actividad reglamentaria, en tal sentido el autor García de Enterría, (1964,184) sostiene: Se llama Potestad Reglamentaria al poder en virtud del cual la Administración dicta Reglamentos.

Para Zanobini, (1954,77), la Potestad Reglamentaria tiene como única justificación una disposición expresa de la Constitución o de la Ley. Conforme a esta tesis, no es posible concebir la existencia del poder reglamentario sin un texto expreso que atribuya esa competencia a un órgano determinado de la Administración.

Esta Actividad reglamentaria es considerada por el autor Lares (2001, 82), inherente al ejercicio de la función administrativa, o lo que es igual

indispensable para el cumplimiento del cometido conferido a las autoridades administrativas, de velar por la ejecución de la Ley.

En este orden de ideas, se puede definir al Reglamento como un conjunto de normas escritas, de obligatorio cumplimiento, de aplicación general, dictadas por las autoridades administrativas que habilite para ello el ordenamiento jurídico, de carácter sublegal, es decir, están ubicadas jerárquicamente en un rango menor al de Ley, desarrollándola directamente e indirectamente a la Constitución.

La doctrina suele clasificar a los Reglamentos tomando en cuenta variables objetivas y subjetivas. En el primer caso, la base de la construcción radica en la relación del Reglamento con la Ley: ejecutivos, independientes, de necesidad y delegados. Y la variable subjetiva tomando en cuenta el sujeto público de donde emana el Reglamento, es decir, entes y órganos nacionales, Municipales, Institutos Autónomos, etc.

En cuanto a la derogación del Reglamento, existe la posibilidad, de que aun

cuando, una Ley reglamentada haya sido derogada, su Reglamento siga vigente y por tanto aplicándose dentro de los límites de la compatibilidad con la nueva Ley o de la Ley modificada hasta tanto se dicte el reglamento que desarrolle a la misma.

Limitaciones de la Potestad Reglamentaria

Los Reglamentos tanto Ejecutivos como Independientes ocupan en el ordenamiento jurídico un rango sublegal y las principales limitaciones de la potestad reglamentaria son las siguientes:

- Los Reglamentos no pueden contener disposición alguna que colida con la Constitución.
- Los Reglamentos Ejecutivos no pueden alterar el espíritu, propósito o razón de la Ley reglamentada.
- El Poder Ejecutivo en sus reglamentos no puede establecer condiciones para el ejercicio de las garantías constitucionales, ni crear impuestos ni erigir delitos, ni establecer penas, ni fijar regulaciones a la vida priva ni a la propiedad, ni dictar normas sobre procedimientos judiciales, es decir, no puede invadir la esfera de la reserva legal.

- No pueden ser dictados por una autoridad manifiestamente incompetente.
- No pueden tener efectos hacía el pasado.

Actividad de Policía

Esta, es una actividad de ordenación, limitación e intervención propia del Estado, es por esto, que resulta un error pretender definir este tipo de actividad como aquella que permite sólo garantizar la seguridad ciudadana y el orden público, pues ésta sería una noción muy restringida dejando por fuera aquellas actividades de la Administración Pública destinadas a tutelar el interés general que puede resultar afectado por las actividades ilícitas de los particulares, las cuales dan origen a las policías especiales, siendo ejemplo de estas, la policía ambiental, ferroviaria, vial, sanitaria, etc.

La actividad administrativa implica la adopción de decisiones tendientes a proteger el orden público y la seguridad pública, visto en este caso el orden público según Hauriou, el cual lo conceptualiza como “el orden material y

exterior, considerado como un estado de hecho opuesto al desorden, el estado de paz opuesto al estado de perturbación” lo cual conlleva a concluir que es propio de la Actividad de policía lograr la tranquilidad, seguridad y salubridad pública, elementos de ese orden público que tiene la función de proteger el estado a través de la comentada actividad de la administración.

Límites de la Actividad de Policía

Ahora, si bien es cierto que la actividad de policía cuenta con el poder de coacción para lograr sus fines, en virtud de una potestad asignada por el ordenamiento jurídico al Estado que funciona, como un poder-deber con el fin de lograr orden, control e intervención, para alcanzar paz social, también es cierto que esta tiene establecidas en la Ley ciertas limitaciones entre las cuales están:

La reserva Legal: pues toda actividad de policía debe encontrar necesariamente su fundamentación en una norma de rango legal, y por lo tanto ser ejecutada tal como la Ley lo establezca taxativamente, lo que opera

como una garantía formal, contenida en el texto constitucional ya que la libertad de los ciudadanos solo puede limitarse en virtud de lo que prescriba la Ley, es decir, que esta actividad no puede crearse a partir del contenido de un reglamento, la violación de la reserva legal origina la nulidad del acto y la activación de la responsabilidad patrimonial del Estado.

El principio de la legalidad: toda actividad de la Administración Pública debe desarrollarse con fundamento a lo establecido en la Constitución y la Ley, esto debido al principio de la reserva legal pudiendo la administración dictar solo actos limiten a los particulares de acuerdo a lo previsto en una Ley. Este principio de legalidad establecido como limite de la actividad de intervención lo prescribe la carta magna venezolana, en los artículos 137, 259 y 274 de la constitución de 1999, y en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

El principio de proporcionalidad: es necesario que en los casos en que la Administración Pública aplique la actividad de policía, lo haga dentro de parámetros proporcionales entre los medios o técnicas utilizados y la finalidad que persigue con su uso. este principio se encuentra en el artículo

12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que establece que los actos administrativos que dicte la administración deben guardar “proporcionalidad y adecuación” con el supuesto de hecho y con los fines de la norma.

El principio de favor libertatis: este principio es aplicable cuando la administración tiene mas de una opción para lograr el fin perseguido con la aplicación de la actividad de policía, debiendo en ese caso elegir siempre el que favorezca mas la libertad del particular sobre el cual recaerá la acción de limitación ejercida por el Estado.

El principio de igualdad ante la Ley: este principio es uno de los rectores de la actuación de la Administración Pública y por lo tanto la Actividad de policía necesariamente tiene que desarrollarse en base a él, debido a la gran incidencia que esta actividad tiene en la esfera jurídica de los particulares, su fundamento constitucional está contenido en el artículo 21 ordinal primero que establece: Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:

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.

Fundamento de la Policía Administrativa

La Actividad de Policía se encuentra establecida en la Constitución venezolana, en el título denominado de los Derechos humanos y garantías y de los Deberes, junto con la proclamación de los deberes y de los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y educativos, económicos y ambientales, en el que están las bases para la organización del poder de policía.

Artículo 19, El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen.

Artículo 20 de la Constitución reconoce el derecho de toda persona al libre desenvolvimiento de su personalidad, y agrega sin más limitaciones que las que derivan del derecho de las demás y del el orden público y social, puede servir de base para que el Estado establezca limitaciones al libre desenvolvimiento de la personalidad.

En cuanto a las libertades económicas, también la norma constitucional establece límites en este sentido el artículo 112 prescribe:

Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.

Artículo 131 de la Constitución toda persona tiene el deber de cumplir y acatar la Constitución, las leyes y los demás actos que en ejercicio de sus

funciones dicten los órganos del Poder Público. Se puede entender que la disposición que se comenta, cuando habla de "los demás actos que en ejercicio de sus funciones dicten los órganos del Poder Público" comprende los decretos, resoluciones y órdenes que en ejercicio de sus atribuciones, dicten los entes y órganos del poder público.

El Estado debe desarrollar las actividades necesarias para alcanzar el bien común, sin excluir a los ciudadanos, incluso los entes y órganos estatales podrán imponerles el cumplimiento de obligaciones en los casos en que fuere necesario en virtud de los principios de solidaridad y responsabilidad social en se basa el ordenamiento jurídico venezolano, en este orden de ideas, el artículo 135 de la Constitución de la República de Venezuela establece:

Las obligaciones que correspondan al Estado, conforme a esta Constitución y a la ley, en cumplimiento de los fines del bienestar social general, no excluyen las que, en virtud de la solidaridad y responsabilidad social y asistencia humanitaria, correspondan a los o a las particulares según su capacidad. La ley proveerá lo conducente para imponer el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario. Quienes aspiren al ejercicio de cualquier profesión, tienen el deber de prestar servicio a la comunidad durante el tiempo, lugar y condiciones que determine la ley.

Además, el ordenamiento jurídico establece disposiciones legales relacionados con los derechos enunciados en las normas constitucionales que tienen por finalidad impedir que el ejercicio de esos derechos pueda dar origen al desorden o al caos social. Las pautas legales relativas a la regulación del ejercicio de esos derechos contienen necesariamente condiciones y límites para las actuaciones de los individuos y de las asociaciones; son normas de orden público de cuya aplicación quedan encargadas las autoridades con competencia para ello.

Principios en los que se fundamenta la Actividad Administrativa

La Actividad Administrativa debe fundamentarse entre otros principios en el de Legalidad, establecido en la constitución en el artículo 137 y en la Ley Orgánica de la Administración Pública en el 4, en los cuales se prescribe la necesidad de que la organización de los entes y órganos de la Administración pública y la asignación de todas sus atribuciones y actuaciones deben estar expresamente prescritas en la constitución, en la Ley y en los reglamentos que forman parte del ordenamiento jurídico, al que su ejecución deberá ajustarse obligatoriamente.

Principio de igualdad, que se basa en que los entes y órganos de la Administración Pública deberán desarrollar sus funciones sin discriminación alguna establecido en los artículos 21 constitucional y 3 de la Ley orgánica de la Administración Pública.

El principio de proporcionalidad que debe existir entre los medios empleados por los entes y órganos del Estado para ejercer sus funciones y los fines que persigue tomando en cuenta las necesidades colectivas y por su puesto con los resultados obtenidos a partir de su implementación.

Principio de la Administración Pública al servicio de los particulares, establecido en el artículo 141 constitucional y 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Que no es otra cosa que la razón de ser del funcionamiento del Estado.

Principio de Responsabilidad patrimonial de los funcionarios y del Estado establecidos en los artículos 139 y 140 constitucional y 10 y 14 de la Ley orgánica de la Administración Pública respectivamente.

Principio de autotutela a través del cual el Estado, puede revisar e incluso revocar sus propios actos, tanto de oficio como a petición de partes, en los casos que éstos violen o menoscaben derechos y garantías de los particulares y de esta forma evitar, que los afectados por la actividad de la Administración Pública acudan a los Tribunales a solicitar se les sean restituidos sus derechos e indemnizados los daños sufridos.

Asimismo, la Administración Pública debe regirse siempre por los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad, tal como prescribe la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, además de supeditarse a los nombrados en la Ley Orgánica de la Administración Pública que en el artículo 5 establece:

La Administración Pública está al servicio de los particulares y en su actuación dará preferencia a la atención de los requerimientos de la población y a la satisfacción de sus necesidades. La Administración Pública debe asegurar a los particulares la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella. Además, tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios de la Administración Pública, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.

Estos principios en los cuales debe fundamentarse directamente la Función del Estado, desarrollada por los entes y órganos de la Administración Pública vista de manera orgánica, necesariamente deben guiar a los funcionarios para lograr un perfecto, eficaz y válido ejercicio del Poder Público, tomando siempre en cuenta, que el objetivo impuesto por el ordenamiento jurídico es actuar en aras de satisfacer las necesidades ciudadanas, es decir, funcionar al servicio de los particulares.

La Legalidad Administrativa

Es de suma importancia observar que en las definiciones de los autores citados en el desarrollo de esta investigación, la Actividad Administrativa se sustenta en la ejecución directa de la ley, respetando el Estado de Derecho y por ende el principio de legalidad, es decir, la actuación de los órganos del Poder Público, para desarrollar las actividades necesarias tendientes a lograr los fines del Estado, deben ceñirse estrictamente a lo previsto en el ordenamiento jurídico.

El Estado de derecho se encuentra establecido en el ordenamiento jurídico venezolano y se configura como la piedra angular de la noción de Estado responsable establecida en la norma constitucional, debido a que toda la actuación del Estado debe auto-someterse a sus propias normas, ya que en caso contrario, deberá responder por los daños que cause como consecuencia de las actuaciones antijurídicas de los órganos del Poder Público en el ejercicio de sus funciones.

El principio de legalidad se encuentra establecido como ya se ha mencionado en la Constitución en el artículo 137, en el 4 de en cuanto a la forma como regula la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos la actividad de los órganos del Estado, se debe observar lo que establece el artículo 19 ordinal 4, en cuanto a los actos Administrativos serán absolutamente nulos en los siguientes casos: cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

En este sentido Rivas (2003), considera que las actuaciones de los distintos órganos del Estado deben estar supeditadas a las limitaciones establecidas

en el mismo texto constitucional. Por tanto, si la actuación del Estado conlleva el acatamiento sostenido de las limitaciones por él mismo impuestas, estaremos en presencia del Estado de Derecho (p.192).

El autor Badell (2001), ha establecido que, el papel de la Responsabilidad como principio constitucional del Estado de Derecho está referido a la actividad de la necesaria sumisión del poder al derecho. Tal sumisión comprende de manera principal, el control de la legalidad de los actos de los órganos que ejercen el poder—interdicción de la arbitrariedad (p.21).

Según Rondón (2000), el Estado de Derecho es el principio rector de todo nuestro ordenamiento jurídico, esto es, el sometimiento de los Poderes Públicos a las normas que lo rigen. Al efecto, en cierto sentido el principio de legalidad administrativa puede considerarse como la aplicación del que constituye su marco general de ubicación, referido al campo de las administraciones públicas (p.47).

Asimismo, Araujo (2002), en cuanto al Estado de Derecho asiente:

El concepto de Estado de Derecho más o menos impreciso, en cierta manera un cajón de sastre, se configura sobre la base de unos presupuestos estructurales (división de poderes, respeto de las instituciones jurídicas subjetivas y existencia de una justicia administrativa) y en la admisión de unas técnicas jurídicas destinadas a eliminar la arbitrariedad de los órganos del Estado en ejercicio del poder público en su intervención en la esfera de las libertades de los ciudadanos (sumisión de la administración al derecho) (p.25).

Con relación a la noción de justicia también Araujo (2002, 35), considera lo contencioso-administrativo trata de obtener el sometimiento de la administración a la justicia de manera general y por lo tanto, a la ley.

Para continuar con la investigación es de suma importancia revisar textos que desarrollen la noción de Actividad Administrativa sometida al derecho público, es decir, que el desarrollo de los actos ejecutados por los órganos de la Administración Pública deben materializarse basándose a los mandatos de la Ley en este sentido, sostiene Brewer- Carías (1980), que:

La aplicación del principio de legalidad a la Administración, implica que todos los actos de la Administración Pública han de ser cumplidos o ejecutados dentro de las reglas o normas preestablecidas por la autoridad competente. Este principio es, en definitiva, la garantía establecida en

beneficio de los particulares o administrados contra las posibles arbitrariedades de la autoridad ejecutiva y constituye, por lo tanto, uno de los principios fundamentales del derecho administrativo (p.185).

Para la autora Rondón (2000), La legalidad administrativa implica que la Administración debe someterse a las normas preexistentes, en tal sentido sostiene:

El sometimiento de la Administración a la regla de derecho preexistente, tanto exógena, esto es, la que le es impuesta desde afuera por la Constitución y la Ley, como endógena, constituida por la que emana de su propio seno. La doctrina, sobre todo la que inició la formulación del principio analizado, se preguntó qué significado y extensión tenía la frase indicadora de que la Administración ha de actuar siempre sometida al derecho. ¿Qué implica, en una palabra, el término “sometimiento”? Al respecto dos respuestas han sido dadas, a través de las cuales el “sometimiento” al derecho puede entenderse como “no contrariedad” a la regulación legislativa, o bien, puede dársele el alcance de “conformidad” con la misma (p.47).

En este orden de ideas, el doctrinario Lares (2001), señala lo siguiente:

El principio de legalidad, aplicado a la Administración, impone a las autoridades administrativas la obligación de ceñir todas sus decisiones a lo que se ha llamado el “Bloque Jurídico”, esto es, el conjunto de las reglas jurídicas preestablecida, contenidas en la Constitución, las Leyes normativas, los Decretos- Leyes, los

Tratados, los Reglamentos y las Ordenanzas y demás fuentes escritas del derecho, y los principios no escritos que informan el ordenamiento jurídico. El principio de legalidad se aplica tanto a los actos administrativos individuales, como a los actos administrativos generales. Los actos administrativos individuales, esto es, las medidas o decisiones de carácter particular, requieren para su validez, estar subordinados a las normas generales preestablecidas. Los actos administrativos generales, como los reglamentos, deben tener su fundamento en la Constitución y en la ley, y no pueden infringir una ni otra (pp.166-167).

Por lo tanto, para que los actos administrativos tanto de carácter particular como los de carácter general dictado por los órganos de la Administración Pública, gocen de plena validez es absolutamente necesario que estén fundamentados en lo establecido de forma expresa en el ordenamiento jurídico.

Sobre el principio de la legalidad y el Estado de Derecho, es decir, al estricto cumplimiento de la sujeción de la Actividad Administrativa al ordenamiento jurídico, también ha expresado su opinión el doctrinario Linares (1985), señalando que:

En el Estado de derecho actual sobrevive la exigencia de su modelo primigenio, el Estado individualista o

liberal burgués de legitimidad no sólo política (legitimidad política de poder), sino también jurídica, que es la que nos interesa ahora. Persiste el apotegma de que el Estado de derecho es el “gobierno de la ley”. La legislación, la Administración y la Jurisdicción son, por tanto, funciones legalizadas. El arbitrio del príncipe, transferido a tres poderes, debe ejercerse de acuerdo con la Ley. La principal disposición que consagra este principio en nuestro régimen es el artículo 19 de la Constitución. Pero el principio, como garantía de legitimidad jurídica, tiene un doble aspecto: la legalidad (formal) y la razonabilidad o justedad (material). Ya hemos visto que no se trata de una mera garantía normal lingüística, sino que lo es también de contenido: razonabilidad, igualdad, y retroactividad dañosa de la ley. (p.137)

El principio de legalidad, se corresponde con el principio de nullum crimen, nulla poena sine lege, que significa la necesaria existencia de una ley previa que determine el contenido de la sanción aplicable. Este principio de índole constitucional implica que las actuaciones de la Administración, más concretamente, el ejercicio de sus potestades se limite y puedan ser objeto de control jurisdiccional. El ejercicio de la Potestad Sancionatoria, en este caso, amerita de una ley que, en primer lugar, faculte a la Administración para actuar y aplicar determinada sanción administrativa.

Para Santamaría (2000), la Administración debe fundamentar su actividad, tomando en cuenta todo el orden jerárquico de normas que conforman el ordenamiento jurídico del Estado, en ese sentido, sostiene:

La Administración, pues, debe observar las leyes emanadas del Parlamento, pero también todas las restantes normas que integran el ordenamiento jurídico: la Constitución, las normas del gobierno con fuerza de ley, los tratados y convenios internacionales, la costumbre, los principios generales del derecho y también, por supuesto, los reglamentos. En esta vertiente, la posición jurídica de la administración no difiere en absoluto de la propia de los sujetos privados (p. 91).

La Actividad Administrativa debe necesariamente fundamentarse en los principios nombrados para que sus actos no sólo sean válidos y eficaces, sino también legítimos para lograr que el bien común se satisfaga a través de la Administración Pública.

CAPÍTULO IV

LA POTESTAD SANCIONATORIA COMO CAUSA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

En la presente investigación se han desarrollado las acciones que el Estado ejecuta para satisfacer las necesidades colectivas, en virtud, de las potestades atribuidas a los órganos del Poder Público por las normas constitucionales y legales, esto con la finalidad de alcanzar los fines del Estado; en este capítulo se hará el estudio del ejercicio de la Potestad Sancionatoria que es una especie de la Actividad de policía y tiene por objeto limitar la voluntad tanto de las personas jurídicas como de las naturales ya que contiene castigos que son aplicados en los casos que se materializa por parte de los obligados el incumplimiento de una norma establecida en el ordenamiento jurídico.

Asimismo, se ha establecido la debida sujeción de la actividad Administrativa a lo establecido en la Constitución y la Ley, es decir, toda la actividad de la Administración Pública tiene que ejecutarse estrictamente como esté prescrita en el ordenamiento jurídico; para de esta forma lograr se cumpla

con el Estado de Derecho, debido que si este orden se vulnera se produce la Responsabilidad Patrimonial de los funcionarios que dictan el Acto y la Responsabilidad del Estado como consecuencia jurídica derivada de esta actuación inconstitucional o ilegal.

Siguiendo este orden de ideas, el Estado tiene la Potestad de imponer castigos a través de la Actividad sancionatoria, estableciendo límites a la conducta de terceros los cuales deberán adecuar su comportamiento al contenido de las normas jurídicas.

En sentido general para el doctrinario Santamaría (1994, 195), el poder de actuación del estado lo da la Potestad, que opera como el poder atribuido a los entes y órganos de la Administración Pública para ejecuten las actuaciones establecidas en las normas jurídicas, en tal sentido establece lo siguiente:

Por Potestad se entiende, en términos generales, aquella situación de poder que habilita a su titular para imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del estado material de cosas existente.

En cuanto a la Potestad Sancionatoria de la Administración este mismo doctrinario español Santamaría (2000), afirma que es tan antigua como la Administración e inclusive ha sido considerada como elemento esencial de ésta, sobre todo en el ejercicio de la Actividad de Policía desarrollada por los órganos a los que la Ley le ha atribuido dicha Potestad y sostiene en este sentido lo siguiente:

La Potestad Sancionadora de la Administración es tan antigua como esta misma y durante varios siglos ha sido considerada como un elemento esencial de la policía a partir del constitucionalismo, sin embargo, cambiaron profundamente las concepciones dominantes, puesto que el desprestigio ideológico de la policía arrastró consigo inevitablemente el de la Potestad Sancionatoria de la Administración, cuya existencia terminó siendo negada en beneficio de los jueces y tribunales, a los que se reconocía el monopolio estatal de la represión. Los tiempos con todo, han seguido cambiando y hoy casi nadie se atreve ya a negar la existencia de tal potestad, puesto que sería negar la evidencia, aunque abunden los reproches nostálgicos y se abogue ocasionalmente por el mantenimiento (restablecimiento) del monopolio judicial al que se atribuye cerrando los ojos a la realidad, el compendio de todas las perfecciones, incluidas las de justicia, economía y eficacia (p. 371).

Por otra parte para Rondón. (2000), la Potestad Sancionatoria tiene por objeto:

Penar la falta del administrado derivada del incumplimiento de una norma legal preexistente, cuya obediencia tutela la Administración. La Potestad Disciplinaria y la Sancionatoria, aun cuando tengan en común su carácter represivo, ya que están dirigidas a reprimir faltas, se aplican a distintas situaciones. En efecto, la diferencia esencial estriba en la naturaleza de la relación jurídica preexistente entre la administración que ha de aplicar la sanción y el sujeto sobre el cual la misma puede recaer. En la disciplinaria, está planteado un vínculo permanente y estable entre la Administración y el sancionado: vínculo éste que deriva de una relación de empleo público, o bien de una relación contractual, o finalmente, de la preexistencia de un acto concesorio. Esta naturaleza estable del vínculo hace que la conducta del sancionado incida sobre el núcleo mismo de la Actividad Administrativa: sobre su eficiencia y por ello, implica una forma de autotutela administrativa. En la Potestad Sancionatoria no hay ningún vínculo de la naturaleza antes dicha. (p. 45).

Para el doctrinario Dromi, J. (1987, 192), a los infractores de las normas impuestas por el Estado se les aplica la sanción administrativa en virtud de la potestad de coaccionar de la cual son titulares los entes estatales que ejecutan diversas actividades administrativas y en este sentido expresa:

La consecuencia dañosa que impone la Administración Pública a los infractores de orden jurídico administrativo. El Estado cuenta con las vías coactivas administrativas necesarias para lograr el cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado. El sujeto activo de la coacción es siempre una autoridad pública (estatal o no estatal) a la que el orden jurídico faculta para disponer de los medios de coacción y la

competencia de imponer sanciones administrativas correspondientes a infracciones jurídicas de igual naturaleza. La competencia sancionadora se extiende a múltiples aspectos de la actividad administrativa, v.gr., en materia fiscal, aduanera, previsional, disciplinaria, policial, etc.

En este sentido, es evidente que la Potestad Sancionatoria es un medio de control que utiliza el Estado para someter a los particulares al orden jurídico establecido cuando éstos actúan violentando una norma jurídica, pero también es evidente que esta actuación del Estado, establecida como una obligación, debe aplicarse dentro de los parámetros establecidos en la Ley, para que su ejecución no cause daños en la esfera jurídica de los particulares que luego deban ser reparados por el Estado ya sea por funcionamiento normal o anormal de la Administración Pública.

Potestad Sancionatoria de la Administración Pública

La potestad sancionadora de la Administración Pública puede definirse como la actividad que le compete al Estado para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados por materialización de conductas contrarias al

ordenamiento jurídico. Los autores coinciden en afirmar que al Derecho Sancionador Administrativo son extensibles en principio, las técnicas del Derecho Penal, en otras palabras, el acto sancionador administrativo debe regirse en lo fundamental por los principios penales.

Los entes de la administración pública pueden y deben dictar actos de contenido sancionatorio cuando sus funcionarios incurran en una falta tipificada así por el ordenamiento jurídico; siempre y cuando, lo hagan respetando los principios constitucionales y legales que rigen ésta materia.

Esta situación jurídica de castigo, se evidencia por ejemplo en el artículo 79 de la Ley del Estatuto de la Función pública el cual establece:

Los funcionarios o funcionarias públicos responderán penal, civil administrativamente y disciplinariamente por los delitos, faltas, hechos ilícitos e irregularidades administrativas cometidas en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad no excluirá la que pudiere corresponderles por efecto de otras leyes o de su condición de ciudadanos o ciudadanas.

Aquel funcionario o funcionaria público que estando en la obligación de sancionar, no cumpla con su deber, será sancionado por la autoridad correspondiente conforme a lo establecido en la presente ley, sus reglamentos y demás leyes que rijan la materia. Esta

responsabilidad no excluirá la que pudiere corresponderles por efecto de otras leyes o de su condición de ciudadanos o ciudadanas.

Pero estas sanciones se deben dictar fundamentadas en la constitución por ser la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico que hace que toda las personas que ejercen el poder publico se sujeten a ella, también establece que Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de derecho y de justicia; por lo tanto todos estos valores deben cimentar el Ordenamiento Jurídico y la actuación del Estado y por lo tanto la Actividad Administrativa materializada por este. Valores estos que no son más que: La vida, libertad, justicia, la igualdad, solidaridad, democracia, responsabilidad social, preeminencia de los derechos humanos, ética, pluralismo jurídico y todos aquellos desarrollados en la constitución y las leyes.

Para que de la actividad del Estado emanen actos validos y eficaces, es necesario que estos se dicten con estricta sujeción a los principios antes mencionados, especialmente cuando ejercita la potestad sancionatoria, ya que a través de esta aplicará acciones represivas con la finalidad de sancionar conductas de los administrados materializadas fuera del marco

legal. Por lo tanto los funcionarios que dicten actos sancionatorios deben hacerlo estrictamente apegados a la ley en base a los principios de; legalidad, estado de derecho y responsabilidad patrimonial del estado, ya que a partir de esta conducta antijurídica del mismo los particulares objeto de estos actos sufren daños en sus derechos e intereses tutelados por el orden jurídico establecido.

Existe la posibilidad de que la administración pública en ejercicio de la potestad sancionatoria dicte un acto disciplinario que afecte a un funcionario de la administración pública, en principio ésta actuación es válida, porque el estado tiene el deber de hacerlo para conservar el orden y ejercer un control para lograr el normal funcionamiento de la Administración Pública dentro de los parámetros establecidos en la Ley.

Pero cuando esta potestad se desarrolla fuera del marco constitucional y legal establecido y dicta actos viciados de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad se produce un daño que debe ser indemnizado por el funcionamiento anormal, o responsabilidad por falta de la administración y genera la consecuencia jurídica que obliga al Estado a responder

patrimonialmente frente al funcionario afectado por su actuación ilícita. Para que un funcionario sea objeto de una sanción debe incurrir en una infracción que es la causa de la sanción, entendiendo como Infracción la falta cometida por un particular generado del incumplimiento de una norma legal establecida y cuya obediencia tutela la administración.

Es necesario que concurren los siguientes elementos esenciales para que se puedan aplicar validamente castigos o sanciones que afecten la esfera jurídica de los particulares cuando estos han materializado una conducta tipificada como faltas por el ordenamiento jurídico, estos son:

Acción u omisión: el comportamiento positivo u omisivo del administrado que vulnera un mandato o una prohibición contenida en la norma administrativa.

Sanción: para que este comportamiento sea constitutivo de infracción es necesario, que el ordenamiento legal reserve para el mismo una reacción de carácter represivo, una sanción.

Tipicidad: El comportamiento del infractor, así como la sanción prevista para el mismo, debe aparecer descritos con suficiente precisión en una norma con rango de ley.

Culpabilidad: En todo ordenamiento sancionador rige el criterio de que la responsabilidad puede ser exigida sólo si en el comportamiento del agente se aprecia la existencia de dolo o de culpa.

En consecuencia, si la Administración no identifica con precisión y certeza cualquiera de estos elementos para aplicar una sanción ésta no será válida ni eficaz porque no se estaría cumpliendo con los supuestos exigidos por la ley, como por ejemplo, cuando la infracción carece del elemento de la acción u omisión, se produce como consecuencia inmediata la responsabilidad del Estado por aplicar un acto sancionatorio viciado de nulidad basado en un falso supuesto de hecho o en los casos que no se cumple con el procedimiento establecido en la Ley, lo que hace que se cree una situación de indefensión que afecta sensiblemente los derechos y garantías de los particulares, generando de manera directa la activación de la responsabilidad patrimonial del Estado.

También se presenta ésta situación de invalidez, cuando los Entes del Estado sancionan a un funcionario con una finalidad distinta a la señalada en

la ley, es decir, cuando lo hace incurriendo en una desviación de poder que vicia al acto de nulidad absoluta.

La potestad sancionatoria de la Administración Pública materializa actuaciones que producen un efecto sobre la esfera jurídica del funcionario o el particular como consecuencia de una conducta ilegal. La finalidad que guía tal potestad es la protección o tutela de los bienes jurídicos precisados por el ordenamiento jurídico que se concreta en la protección del interés particular y el interés general, en ningún caso el objetivo de esta actividad del Estado puede ser causar un daño al administrado con su actuación y si lo hiciere estará obligado a responder patrimonialmente para indemnizar el daño causado.

Para que los actos dictados en virtud del ejercicio de la potestad sancionatoria surtan plenos efectos jurídicos y por lo tanto sean válidos y eficaces es necesario que su contenido se encuentre ajustado al principio de la legalidad establecido en la vigente constitución venezolana en el artículo 137 el cual establece:

La constitución y la Ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.

Y en el artículo primero de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece textualmente:

La Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, integradas en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas, ajustarán su actividad a las prescripciones de la presente Ley. Las administraciones estatales y municipales, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República, ajustarán igualmente sus actividades a la presente Ley, en cuanto les sea aplicable.

En la evolución de la actividad administrativa que desarrolla el Estado con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas se puede apreciar que existe por lo menos un leve cambio y se han comenzado a respetar las normas que la regulan con la concepción clara, de que en caso contrario se puede causar un daño que debe ser reparado al afectado, porque así lo establece la ley.

Por lo tanto, los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa pueden obligar al ente público y/o a los funcionarios infractores a repararlo, a través de la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, esto para proteger el patrimonio de los afectados por los actos de la administración, ya sea por funcionamiento normal o anormal de la actividad administrativa.

En tal sentido siempre que se ejecute la actividad administrativa sancionatoria en contravención de la constitución y la Ley, se activa el derecho que resguarda los intereses particulares para que soliciten la nulidad de los actos que afectan su esfera jurídica y se active la consecuencia del resarcimiento de daños por ante el Tribunal Contencioso Administrativo, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 259 de la Constitución Bolivariana de República de Venezuela que establece:

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.

Este principio también lo establece la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en los artículos siguientes:

Artículo 7º: Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta Ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la administración pública.

Artículo 10: Ningún acto administrativo podrá crear sanciones, ni modificar las que hubieran sido establecidas en las leyes, crear impuestos u otras contribuciones de derecho público, salvo dentro de los límites determinados por la Ley.

Artículo 19: Los actos de la administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos:

Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal; Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley.

Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución; y cuando hubieren sido dictados por

autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

A continuación, se enumeran algunas Leyes Administrativas que contienen sanciones administrativas aplicadas a los particulares con el objeto de resguardar el bienestar común:

Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, Ley Orgánica de Telecomunicaciones, Ley Contra la Corrupción, Decreto con fuerza de Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Turismo , Decreto con fuerza de Ley de Cajas de Ahorro y Fondos de Ahorro, Decreto con fuerza de Ley del Estatuto de la Función Pública, Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación, Decreto con fuerza de ley de Registro Público y del Notariado, Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley Orgánica del Poder Ciudadano, Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, Decreto con fuerza de Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, Ley Orgánica del Poder Judicial, Decreto con fuerza de Ley de Zonas Costeras, Código Orgánico Tributario, Ley Orgánica para la

Ordenación del Territorio, Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, Ley Orgánica del Poder Electoral, Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, Decreto con fuerza de Ley de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal .

La Responsabilidad Patrimonial del Estado se puede presentar como consecuencia de diversas situaciones en las que el Estado desarrolla la actividad administrativa desatendiendo el ordenamiento Jurídico que lo regula. A lo largo de esta investigación se ha venido desarrollando la potestad sancionatoria y las consecuencias que acarrea la aplicación ilícita de esta, ocasionando así un daño en la esfera jurídica los particulares que genera la Responsabilidad Patrimonial del Estado, es decir, la obligación de indemnizar el daño antijurídico causado.

Como ejemplo de un acto sancionatorio viciado de nulidad, se encuentra la decisión emitida por el Instituto Carabobo para la Salud INSALUD, ente descentralizado del Estado Carabobo, mediante la cual se aplica sanción de destitución al médico director de un Hospital dependiente del Instituto antes

mencionado; destitución esa que se fundamentó en la declaratoria de responsabilidad del funcionario procediéndose a la destitución de su cargo, fundamentando esta sanción en falsos supuestos de hecho y de derecho. En cuanto al derecho se basaron en normas que no estaban vigentes para el momento en el que alegan se produjeron los hechos que generaron la sanción. Es decir aplicaron la Ley de Carrera Administrativa retroactivamente, viciando el acto por inconstitucionalidad e ilegalidad.

En cuanto a los supuestos de hecho se refiere, los cargos imputados al funcionario objeto del acto sancionatorio no se adecuaron a la realidad fáctica ni al Ordenamiento Jurídico, produciéndose así, la consecuencia inmediata de la Responsabilidad Patrimonial del Estado lo cual se evidencia claramente en las consideraciones para decidir y la decisión dictada por El Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Centro Norte en la sentencia 2001-583, Expediente nº 6347 de fecha 26 de noviembre de dos mil uno la cual establece textualmente:

[...] Luego entonces, el procedimiento administrativo sustentado sobre la base de una legislación no aplicable para el momento de ocurrencia de los hechos, y el acta de formulación de cargos también fundamentada sobre un

falso supuesto de derecho, por cuanto se aplicó una ley que no estaba vigente, se transgredió de manera directa el artículo 46 de la constitución derogada, y como consecuencia de ello, también el derecho a la defensa y al debido proceso administrativo que se contenía de manera explícita uno e implícita el otro en el artículo 68 de la constitución de la república de Venezuela de 1961.

Con vista de esta situación debe declararse la nulidad absoluta de todo el procedimiento administrativo seguido en contra del querellante, y por supuesto nulo de nulidad absoluta el acto administrativo el acto administrativo dictado en fecha 19 de junio de 1997; y como consecuencia también de ello la nulidad del acto contenido en el acto administrativo de fecha 11 de noviembre de 1996 dictado por la Junta de Administración contenido en la resolución nº JAI-03-96, todo de conformidad con los artículos 9, y 19 ordinal 1º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concordancia con los artículos 46 y 68 de la derogada Constitución de la República de Venezuela de 1961.

Es obvio que al declararse la nulidad del acto impugnado la sanción de destitución impuesta al querellante deviene en radicalmente nula, y procede su reincorporación al cargo que ostentaba con el pago de los sueldos y salarios dejados de percibir, así como los aumentos que haya padecido en cargo en razón Decretos Nacionales o Estadales, y así decide:

[...] 1. LA NULIDAD de los actos administrativos de fechas 19 de junio de 1997 y 11 de noviembre de 1996[...]

[...] 2. LA NULIDAD del acto administrativo por el cual se destituyo el querellante.

SE CONDENA a la Fundación Instituto Carabobeño a la restitución del cargo [...]

De todo esto se desprende que, como se evidencia de la decisión judicial mencionada supra, el Funcionario Público objeto de la sanción antijurídica que afectaba de manera sensible sus derechos, logró ser restituido en su cargo, debido a que quedó sin efecto el acto administrativo sancionatorio viciado de nulidad, en virtud del contenido restitutorio del fallo dictado por el Tribunal Superior Contencioso Administrativo de la Región Centro Norte y que generará, si la parte afectada lo solicita, la responsabilidad patrimonial

del Estado por los daños y perjuicios sufridos en su patrimonio tanto moral como material, derivados de la acción ejercida por el Ente estatal.

CONCLUSIÓN

Una vez terminada la presente investigación, queda claro que el ejercicio de las diversas actividades ejecutadas por los entes y órganos de la Administración Pública, necesariamente tienen que ajustarse estrictamente a lo que se encuentra establecido en el ordenamiento jurídico, tanto en las normas constitucionales, como en las legales y reglamentarias, con la finalidad de que se accione el título jurídico que hace posible que el Estado tenga razón de ser que es; cumplir con la satisfacción del interés general.

Este objetivo lo logra el Estado, desarrollando diversas actividades como planificar, organizar la estructura de la Administración Pública, prestar servicios públicos, fomentar a los particulares con el fin de que desarrollen áreas que generen beneficios al colectivo, producir bienes, regular la actuación de los particulares y a su vez limitarlos a partir de la actividad de policía, es decir, realizar todas las tareas necesarias para alcanzar el bienestar común, con el objeto de lograr una convivencia social, organizada, armonizada y fundamentada en los parámetros propios de un Estado democrático, justo y responsable.

En este orden de ideas, la Actividad de los entes de la Administración tienen que respetar la noción de Estado de Derecho, en la ejecución de sus actos para que estos gocen de eficacia y tengan validez, debido a que la materialización de actividades estatales dictadas violentando el orden jurídico establecido, genera consecuencias como por ejemplo la nulidad absoluta de los actos que nacen viciados, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, o porque han sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, es decir, que afectan la esfera jurídica de los particulares, accionando otra consecuencia que es la responsabilidad patrimonial tanto de los funcionarios como la del Estado, esto para equilibrar las cargas públicas frente a los particulares que en virtud de una función pública sufran daños que no está en la obligación de soportar.

Por lo tanto, en todos los Estados modernos que tengan un sistema Democrático y entre ellos Venezuela, la Responsabilidad Patrimonial del Estado, jurisprudencial, doctrinaria y normativamente se entiende como un sistema mixto de Responsabilidad sin falta o por sacrificio particular y de Responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, es decir, tanto cuando la Administración Pública actúa lícita y absolutamente apegada a la Ley, como cuando su actuación se desarrolla ilícitamente, contraviniendo las

normas que la regulan, siempre que de esa actividad se desprenda una lesión en las garantías e intereses de los particulares tuteladas por el ordenamiento jurídico.

Venezuela es un Estado que cuenta con un texto constitucional recientemente promulgado, como ya se ha mencionado la Responsabilidad Patrimonial del Estado se encuentra regulada, tanto por normas constitucionales como por normas legales y esto provoca un acercamiento a ordenamientos jurídicos extranjeros como por ejemplo el de Francia, Argentina, Colombia, España entre otros, que en esta materia tienen una mayor riqueza normativa, doctrinaria y jurisprudencial.

Esto, evidencia que esos países cuentan con una concepción sólida de lo que es el Estado de Derecho y por lo tanto cuentan con un sistema democrático verdaderamente consolidado que permite que los administrados que han visto vulnerados sus derechos, puedan ejercer acciones en contra del Estado directamente para que en virtud de la tutela judicial efectiva, el órgano jurisdiccional dicte sentencias contentivas de sanciones restitutorias e

indemnizatorias que favorezcan a los administrados afectados por la actividad de los entes del Poder Público.

En esta investigación se analizó la Actividad Administrativa de Policía y en especial la Actividad sancionatoria que es un poder-deber que desarrolla el Estado a través de sus órganos competentes, con la finalidad de imponer correcciones a los ciudadanos o administrados por materialización de conductas contrarias al ordenamiento jurídico. Los autores coinciden en afirmar que al Derecho Sancionador Administrativo son extensibles en principio, las técnicas del Derecho Penal, en otras palabras, el acto sancionador administrativo debe regirse en lo fundamental por los principios penales.

Sin lugar a dudas, la Potestad Sancionatoria de la Administración Pública materializa actuaciones que producen sensible efecto sobre la esfera jurídica del funcionario o el particular como consecuencia de haber desarrollado una conducta ilegal. La finalidad que persigue esta Potestad, es la protección o tutela de los bienes jurídicos establecidos expresamente por el ordenamiento jurídico, concretándose en la protección del interés particular y el interés

general, en ningún caso el objetivo de esta actividad del Estado, puede ser causar un daño al administrado con su actuación y si lo hiciere estará obligado a responder patrimonialmente para indemnizar el daño causado.

De lo anteriormente analizado se puede concluir que el ordenamiento jurídico venezolano contiene normas que regulan tanto la Actividad Administrativa como la Responsabilidad Patrimonial del Estado y que no hay a dudas de que la primera debe desarrollarse apegada estrictamente a lo prescrito en las normas, so pena de acarrear la nulidad de los actos viciados, generando la obligación por parte del Estado, en virtud, del sistema de responsabilidad objetiva, contenido en la Constitución de la República y la Ley, a indemnizar los daños causados por la ejecución de sus funciones tanto normales como anormales, en los casos que afecten la esfera jurídica de los particulares, con tal actuación y además significa una garantía para los particulares en caso de que sufran lesiones en sus derechos e intereses que no están jurídicamente obligados a soportar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araujo, J. (2003). Manual de Derecho de los servicios públicos, Caracas: Vadell

Hermanos Editores.

Badell, R. (2001). **Responsabilidad del Estado en Venezuela**. Caracas: Talleres gráficos de tipografía Principios.

Brewer-Carías, A. (1980). **Fundamentos de la Administración Pública** (Tomo I). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Código Civil de la República Bolivariana de Venezuela (1982). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela** N° 2.990 Extraordinaria del 26 de Julio de 1982

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela** No. 5.453. Marzo 24 de 2000.

Dromi, J. (1987). **Manual de Derecho Administrativo** (Tomo I). Buenos Aires: Editorial Astrea.

García de Enterría, E. Y Fernández, T (1996). **Curso de Derecho Administrativo** (Tomo II). Madrid: Civitas.

Lares, E (2001). **Manual de Derecho Administrativo** Caracas: Facultad de ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela

Ley del Estatuto de la Función Pública (2002) **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela** No. 37.522. Septiembre 6 de 2002.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2001) **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela** No. 37.347. Diciembre 17 de 2001.

Ley Orgánica de Planificación de la República Bolivariana de Venezuela (2001) **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela** N° 5.554 de fecha 13 de noviembre de 2001.

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela** No. 2.818 (Extraordinario) Julio 1° de 1981.

Linares, J. (1985). **Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Editorial Astrea.

Ortiz-Alvarez, L. (1995) **La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Ortiz-Avarez, L. (2002). **La Responsabilidad Civil de los Funcionarios Públicos**. Caracas: Editorial Shewood.

Peña, J. (2003). **Manual de Derecho Administrativo**. Caracas: Colección de Estudios Jurídicos Tribunal Supremo de Justicia.

Rivas, A (2002). **Derecho Constitucional**. Valencia: Clemente Editores, C.A.

Rivas, A (2003). El Estado. Valencia: Pavia Grafica, C.A.

Rivero, J. (1984). **Derecho Administrativo**. Caracas: Ediciones Universidad Central de Venezuela.

Rondón, H. (2000). Teoría General de la Actividad Administrativa. Caracas: Ediciones Liber.

Santamaría, J. (2000). **Principios de Derecho Administrativo**. (3^oed). España: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.

Zanobini, G (1954). **Corso di Diritto Administrativo**. Milán.