

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

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA EN VENEZUELA**

Trabajo especial de Grado, presentado
Como requisito parcial para optar al grado
de Especialista en Derecho administrativo

Autor: Elízabeth M. Dudamel Rivero

Tutor: Iván Darío Pérez Rueda

CARACAS, 14 DE DICIEMBRE DE 2007

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

APROBACION DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana abogado Elizabeth María Dudamel Rivero, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en Venezuela; 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 la ciudad de Valencia, a los 11 días de diciembre de 2007.

Iván Darío Pérez Rueda
C.I. 4.454.602

A los excelentes profesores del
postgrado de especialización en
Derecho Administrativo de la
Universidad Católica Andrés Bello

Al profesor Iván Darío Pérez Rueda,
mi sincero agradecimiento.

INDICE GENERAL

RESUMEN

INTRODUCCION 1

CAPITULO I

I. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION

PÚBLICA

A. DEFINICIONES 7

B. ANTECEDENTES HISTORICOS 8

C. UBICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL 13

AMBITO DEL DERECHO CIVIL Y EN EL DERECHO PÚBLICO

CAPITULO II

II. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA

ADMINISTRACION PUBLICA EN VENEZUELA

A. DEFINICIONES 18

B. ANTECEDENTES 19

C. EXISTENCIA DE UN SISTEMA DE RESPONSABILIDAD 20

PATRIMONIAL EN VENEZUELA

D. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE 23

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN VENEZUELA

E. FUNDAMENTOS LEGALES DE LA RESPONSABILIDAD	23
PATRIMONIAL EN EL ORDENAMIENTO	
JURIDICO VENEZOLANO	
F. TENDENCIA JURISPRUDENCIAL	30
CONCLUSIONES	35
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	38

INTRODUCCION

El tema relativo a la responsabilidad de la Administración pública en Venezuela, se encuentra esbozado en términos claros en la Constitución Nacional, en diferentes normas a partir de las cuales se establece la responsabilidad del Estado como consecuencia de su función administrativa frente a los administrados; determinándose también la responsabilidad individual de los funcionarios en el desempeño de sus deberes frente a los receptores de la actividad pública.

Los autores que se han ocupado del tema, han presentado criterios acerca de la ubicación de la responsabilidad patrimonial del Estado algunas veces sosteniendo que se encuentra dentro de la esfera del Derecho Civil y otros que siendo su fundamento constitucional es una figura de Derecho Público.

Del mismo modo la Jurisprudencia venezolana producida por el más alto Tribunal de la República, no ha sido constante, en cuanto al asunto en cuestión; produciendo en el pasado sentencias donde se reconocía la responsabilidad de la Administración pública frente a particulares, por daños ocasionados a éstos con motivo de la gestión pública, pero fundamentando esta responsabilidad en las normas de Derecho Civil; en tiempos más

recientes se han producido decisiones que intentan desarraigarla del derecho común para revestirla de un carácter de Derecho Público.

El planteamiento efectuado con respecto al tema en estudio, pone de manifiesto la necesidad de definir, delimitar y desarrollar en el ordenamiento jurídico venezolano el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, para determinar características que permitan separarlo del Derecho común.

La persistencia en el tiempo de la situación planteada, es decir, la indeterminación de la ubicación del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración pública en el ordenamiento jurídico venezolano, dentro del ámbito del Derecho Público o del Derecho Civil, ha incidido en la falta de delimitación de la naturaleza y características del mismo; teniendo repercusión directa en la no producción de una jurisprudencia robusta y uniforme que contribuya verdaderamente a disipar las dudas y discusiones al respecto, consolidando las características de tal sistema, deducibles de las normas constitucionales y legales que establecen categóricamente que la Administración pública tiene la obligación de responder patrimonialmente a los administrados por los daños que se le ocasionen en el ejercicio de la función pública.

Solo el análisis de las normas constitucionales que prevén que Venezuela es un Estado responsable ante los particulares por los daños que se les generen en el ejercicio de la función pública, así como de la jurisprudencia relativas al tema nos permitirán aclarar las discusiones de la doctrina; y aún ante la imposibilidad de disipar las dudas generales al respecto, obtendremos aporte de conocimientos para una contribución en la formación de un criterio sobre la naturaleza de la figura de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

Para alcanzar ese objetivo se procedió en primer lugar a establecer las distintas concepciones doctrinarias sobre la figura de responsabilidad patrimonial; segundo, determinar, partiendo de las normas venezolanas que la contienen, la forma y características de la responsabilidad patrimonial en el ordenamiento jurídico patrio; así como la tendencia de la jurisprudencia. El cumplimiento de estos aspectos permitió plantear conclusiones que para reforzar alguna de las consideraciones doctrinarias.

La materialización de esta investigación se efectuó bajo la forma de Monografía, porque se utilizaron las reglas para la elaboración de un trabajo monográfico, con observancia del procedimiento y normas contenidas en el "Manual Para la Elaboración del Trabajo Especial de Grado en el Área de Derecho" (UCAB 1.997). El carácter descriptivo de la Monografía viene dado

por la exposición de las características que presenta la situación planteada para el momento en que se lleva a cabo el estudio, detallando las diferentes posiciones sobre el tema a nivel nacional e internacional, así como la tendencia de la jurisprudencia.

El trabajo se fundamentó en la investigación bibliográfica, jurisprudencial y legal, lo cual hizo necesario el uso de la técnica de análisis de contenido, mediante la elaboración de una matriz de análisis para facilitar su desarrollo.

Del estudio del tema surgen interrogantes cuyas respuestas se pretende alcanzar en el curso de la investigación, tales son las siguientes: ¿Las normas constitucionales y legales existentes en el ordenamiento jurídico permiten determinar la naturaleza y características del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en Venezuela?; ¿Sobre qué fundamentos podría ubicarse definitivamente el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en la esfera del Derecho Público?; ¿Será conveniente crear un instrumento legal, o establecer en alguno ya existente un capítulo relativo a la responsabilidad del Estado derivado del ejercicio de la función pública?

La técnica utilizada según lo anteriormente expuesto es la de “análisis de contenido”, y el instrumento primordial para llevarla a cabo consistió en la planificación de una matriz de análisis de contenido, cuya finalidad fue la de facilitar la ejecución del análisis propuesto como técnica, ella se dividió en diferentes secciones para orientar la investigación, en primer término se estableció un universo que contiene el título del trabajo y su objetivo general; luego una sección o unidad de análisis comprendida por los objetivos específicos en interrogantes; seguidamente se programaron las categorías de análisis en forma de sub – preguntas de las anteriores unidades de análisis; posteriormente una sección destinada al proceso de síntesis e integración de la información obtenida, el cual se llevó a cabo en dos fases, culminando con la síntesis del todo y por último la sección destinada a las referencias bibliográficas. Este instrumento fue reforzado con la elaboración de fichas de trabajo para una mejor organización de la información extraída de las fuentes consultadas.

En el transcurso de la investigación se utilizó el siguiente procedimiento: selección y delimitación del problema: el cual se llevó a cabo mediante la revisión bibliográfica de los aspectos teóricos del problema seleccionado; recolección de la información mediante la elaboración de los instrumentos, sistematización, y ordenamiento de la información y el procesamiento de las informaciones obtenidas de las fuentes; análisis e

interpretación de la información, analizada de manera lógica y coherente, implicando en forma simultánea y combinada el análisis por inducción y deducción, dando lugar a las conclusiones y recomendaciones; por último, elaboración, revisión y entrega del trabajo para su evaluación.

Este Trabajo consta de dos capítulos el primero se refiere a la responsabilidad patrimonial de la Administración pública en general, y en el se encuentra una sección sobre definiciones, otra sobre los antecedentes históricos y una tercera sección trata lo relativo a la ubicación de la responsabilidad patrimonial en el ámbito del derecho civil y en el Derecho Público. El segundo capítulo se destinó a la responsabilidad patrimonial particularmente en el ordenamiento jurídico venezolano, haciendo referencia a las posiciones de los autores patrios con respecto al objeto del trabajo, dividiéndose en seis secciones, una sobre definición; otra sobre antecedentes; la siguiente relativa a la existencia de un sistema de responsabilidad patrimonial en Venezuela; una sobre características; y las referidas a los fundamentos legales y tendencia jurisprudencial.

CAPITULO I

I. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

Para iniciar el estudio del tema objeto de esta investigación, es conveniente comenzar por citar algunos conceptos sobre lo que debe entenderse por “responsabilidad administrativa”, entendiéndose como tal la obligación que tiene el Estado o las administraciones públicas de indemnizar económicamente los daños causados al patrimonio de los particulares como consecuencia de la función pública, sea por acción u omisión.

A. DEFINICIONES

Los autores españoles García, E. y Fernández, T. (1998,371), definen la responsabilidad, partiendo de la Ley de Expropiación Forzosa española, de la siguiente manera:

“La responsabilidad descansa sobre un hecho jurídico (o también, acto jurídico, pero en este caso dirigido a una finalidad sustancial distinta) que ocasiona residual o incidentalmente un daño a un patrimonio privado, que es preciso reparar, eso sí, en la misma medida, tanto si se debe a una actuación ilícita o anormal, como a un actuar normal y lícito, distinciones todas ellas que carecen de relieve desde el punto de vista del sujeto dañado... definiendo de este modo la

más amplia cobertura patrimonial de los ciudadanos frente a la actuación de los entes públicos”.

Rivero, J. (1.984, 291) autor francés ha expresado:

“La teoría de la responsabilidad presenta una extrema importancia: la posibilidad, para los administrados, de obtener reparación de los daños imputables a la potestad pública es una pieza esencial del Estado Liberal”.

B. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Históricamente los distintos ordenamientos jurídicos, se han caracterizado en un principio por la ausencia de responsabilidad de la Administración pública frente a los administrados por los daños producidos a éstos con ocasión del ejercicio de la función pública, existiendo un ánimo protector hacia el Estado y sus Instituciones, como ente cuyo fin primordial es el interés de la colectividad. Este hecho proviene de los orígenes del Estado moderno, remontándose a la baja edad media en que el poder era concebido como algo venido del cielo, sin que sobre el existiera ninguna otra cosa en la tierra, según lo expresa el autor García Pelayo, M (1.989) al referirse a Federico II de Suabia, como alguien que consideraba que su poder estaba sujeto a responsabilidades y límites derivados de su propio origen a saber, Dios, la razón y el derecho, señalando: “Pero bien entendido que solo ha de dar cuenta a Dios y no poder alguno terrenal, sea el Papa, sea el pueblo”. (p. 1.162)

Posteriormente en épocas más cercanas, pero conservando siempre reminiscencias de la concepción teocéntrica del poder, se encuentra el Estado como un ente dotado de privilegios y prerrogativas frente a los particulares, cuyo ordenamiento jurídico no admite responsabilidad alguna para con los administrados derivados del ejercicio de la función pública.

Pero el Derecho Administrativo está en constante evolución, a la par del desarrollo de los entes Estatales que conlleva una gran ampliación de la función pública con el consecuente aumento de las posibilidades de generar daños a los administrados en su ejercicio. Esta ampliación de la función pública ha generado mayor exigencia por parte de los administrados que cada día más, han demandado indemnizaciones de la Administración pública por los daños que éstas ocasionan en su patrimonio como consecuencia del ejercicio de su función, lo que ha incidido decisivamente para el cambio de posición de los diferentes ordenamientos jurídicos, siendo aceptado en la actualidad que el Estado responde ante los administrados por los daños que les ocasione el ejercicio de la función pública. A tal aceptación han llegado los diversos ordenamientos jurídicos de distintas maneras algunos mediante la implementación de normas expresas y en otros ha sido la jurisprudencia la que ha reconocido la responsabilidad de la administración pública. García de Enterría, E. y Fernández, T. (1.998.).

Desarrollo del proceso de aceptación de la responsabilidad patrimonial del Estado.

La principal oposición para la afirmación de esta idea estaba contenida en un principio resultante de una combinación de la potestas imperial romana con la concepción teocéntrica del poder del monarca, que se denominó “the king can do not wrong” (el rey no puede hacer ilícito). Con el advenimiento del Estado moderno, este principio no perdió fuerza ni vigencia, si no que por el contrario adquirió nuevos alicios, sobre la base de otro principio “Princeps legibus solutus”. Es con la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano en 1789, cuando se reconoce el carácter inviolable y sagrado del derecho de propiedad del que nadie puede ser privado, sino en caso de necesidad pública, bajo la condición de una justa indemnización; a pesar de que éste suceso constituye un gran avance al conceder tales características al derecho de propiedad y establecer las bases para la institución expropiatoria, no se refiere para nada a los daños no expropiatorios, que continúan siendo parte de la soberanía del Estado, quien simplemente asume el lugar que antes le correspondía al Príncipe .
García de Enterría, E., y Hernández, T., (1998).

Como anteriormente se expresó el paso de la postura de la irresponsabilidad del Estado a la responsabilidad ocurrió de diferentes

maneras en los distintos ordenamientos jurídicos, en este sentido los autores García de Enterría, E., y Hernández, T. (1.998), exponen que en algunos la ruptura ocurrió por vía legislativa, por ejemplo en los ordenamientos anglosajones, y en otros la evolución ocurrió por la vía jurisprudencial como por ejemplo en el Derecho francés.

Continuando la cita de los mencionados autores. Dentro del primer grupo los ordenamientos anglosajones en los que la ruptura del viejo principio “common law” de irresponsabilidad del poder público se produce en una forma brusca mediante una rectificación legislativa. Allí se aprecia convergencia del viejo principio “the king can do not wrong”, con aplicación en el campo material; y del principio de la inmunidad judicial de la corona, con aplicación en el ámbito procesal y en virtud del cual la corona no podía ser demandada sino con una autorización previamente solicitada, la cual rara vez era concedida, haciendo recaer la responsabilidad sobre los funcionarios. Ambos principios por sí solos eran capaces de negar la responsabilidad del Estado. Este sistema se mantuvo durante un tiempo, pero al aumentar los daños resultantes de la función pública, y como consecuencia de la guerra del 14 se originaron grandes problemas, haciéndose definitivamente insostenible la situación desencadenando finalmente en una reforma legislativa en 1.947, en la cual se sometió a la corona a la misma responsabilidad que “si fuera una persona privada con

plena edad y capacidad". Un proceso evolutivo semejante al anterior ocurrió en el Derecho norteamericano, donde en 1.946 también por Ley se reconoce la responsabilidad del Estado.

Siguiendo lo expuesto por los autores referidos. Dentro del segundo grupo donde la evolución ocurre por vía jurisprudencial, están ubicados el ordenamiento jurídico alemán y francés. Lo ocurrido en el Derecho francés, es citado como uno de los ejemplos más claros de la ruptura, o el, paso de la irresponsabilidad a la responsabilidad del Estado; por vía de la progresión de la jurisprudencia lúcida y resuelta, en este sentido, el principio de la irresponsabilidad imperó con carácter casi general durante mucho tiempo hasta mediados del siglo pasado, salvo casos excepcionales. La única garantía que se le ofrece a la víctima es solamente la responsabilidad del funcionario autor del daño, que se podía demandar ante los tribunales ordinarios, sin embargo para poder hacer efectiva esta garantía era necesario una autorización previa como requisito sine qua nom, para proceder contra el funcionario por la vía civil, impuesta por la Constitución napoleónica del año VIII.

Es esta intervención administrativa que constituye un obstáculo para exigir la responsabilidad personal del funcionario, la que va a originar el surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la propia Administración

pública, ya que el Consejo de Estado que era el órgano encargado de expedir la autorización, tomó la costumbre de negarla, con base en una distinción entre daños ocasionados por falta personal del funcionario imputable a las debilidades y pasiones humanas y los ocasionados como una simple falta de servicio, impersonal, permitiendo en estos últimos casos que la acción fuese dirigida contra el propio Estado ante los tribunales administrativos. Es famosa la sentencia del célebre caso Blanco y de la que los autores en comento expresan:

“Por primera vez se afirmó con grandes cautelas el principio general de responsabilidad patrimonial de la Administración sobre bases autónomas. Desde ese momento el principio de responsabilidad no ha cesado de perfeccionarse extendiéndose a todo tipo de servicios, incluso los que comportan ejercicio de autoridad y a toda clase de daños, siempre que sean ciertos, aunque se trate de daños futuros o, incluso, morales, si éstos son evaluables en dinero”. (p. 359)

C. UBICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL AMBITO DEL DERECHO CIVIL Y EN EL DERECHO PÚBLICO

Con respecto al ámbito de ubicación de la responsabilidad en referencia en el marco del Derecho Público ó Privado, el tratadista argentino Gordillo, A. (1.984), manifiesta que no necesariamente el sistema de responsabilidad del Estado hay que analizarlo desde el punto de vista de la responsabilidad civil y en refuerzo de esta idea expresa:

“Queda con esto dicho que no son de aplicación los criterios y principios elaborados por el derecho civil, ya que el derecho público, en particular la jurisprudencia, ha debido elaborar una serie de principios específicos para regular la responsabilidad del Estado. Se le llama todavía, a veces responsabilidad civil del Estado, pero ello es un eufemismo, porque ni se trata de la clásica responsabilidad del derecho privado, ni tampoco es civil en el sentido de regirse por las normas de dicho Código” (p. 355).

El aspecto anterior también es tratado por el autor francés Rivero, J.

(1.984), expresando:

“La sentencia Blanco decide en este último sentido. Al afirmar el principio de la competencia administrativa para todas las acciones de responsabilidad dirigidas contra el Estado, fundamenta esta competencia sobre la autonomía de la responsabilidad de la administración, la cual no puede estar regida por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular, sino que obedece a reglas especiales, que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados” (p. 432). Continúa este autor: “La responsabilidad del Estado, es pues, una responsabilidad autónoma, derogatoria del derecho común. El régimen de la responsabilidad de las personas públicas escapa pues, en su totalidad en principio, al derecho común, y a la competencia judicial” (p. 433).

El autor Colombiano Pareja, C. (1.939), manifiesta que debido a lo nuevo del derecho administrativo, se han venido aplicando en materia de responsabilidad de las entidades públicas, normas de derecho civil, equiparando al Estado y sus agentes con los patronos y dependientes del derecho común, siendo en esta teoría la culpa, la única fuente de responsabilidad, y se le hace depender de que el Estado escoja mal a sus

funcionarios o no ejerza la vigilancia adecuada sobre ellos, afirmando que tales principios son inaplicables al Estado, en este sentido asegura:

“Pero estos principios son inaplicables al Estado y a sus funcionarios en la mayoría de los casos, y la base de su aplicabilidad es, desde luego errada. No hay similitud alguna entre la situación contemplada en el Código Civil y lo que necesita el derecho administrativo para hacer responsables a las personas morales del Estado y sus secciones; si no hay tal semejanza, resulta inadecuado aplicar a éstas últimas los principios concebidos para deducirles responsabilidad a las personas humanas” (p. 85).

En Venezuela se localiza un sector de tratadistas que afirman la existencia en Venezuela de un sistema autónomo y original de responsabilidad administrativa a partir de las normas contenidas en la Constitución Nacional y en las leyes, en este grupo se ubica a los autores Luis A Ortiz Alvarez, Maria del Carmen Boufard Zambrano, Enrique Iribarren Monteverde, José Ignacio Hernández, quienes aseveran que el régimen aplicable es el que se deriva de las normas constitucionales y por tanto de Derecho Público, partiendo de la idea de lesión patrimonial de los administrados. En contraposición están los que han sostenido que el régimen aplicable a la responsabilidad patrimonial del Estado es el que se deriva de las normas de derecho privado, contenidas en el Código Civil, fundamentándose en la idea de culpa.

Dando origen a la tesis de los civilistas o ius privatistas que han afirmado que el régimen aplicable a la responsabilidad, es el de un particular frente a otro. En el otro extremo se encuentra la tesis de los ius publicistas, según la cual “la responsabilidad patrimonial del Estado venezolano tiene sustento constitucional directo y expreso, sustento éste que según los propulsores de tal tesis, forzaría la aplicación de un régimen propio de Derecho Público”, (Antela G. R. 1.997 p. 124).

En cuanto a la posición de la jurisprudencia, ha venido en constante evolución y hay quienes opinan que es ella la llamada a perfilar el sistema original de responsabilidad patrimonial de la Administración.

De los criterios antes reseñados, resulta evidentemente apreciable que la doctrina en general se inclina hacia la postura de que efectivamente la responsabilidad patrimonial del Estado, no debe ser considerada según las normas del derecho civil que han sido concebidas para regular situaciones entre particulares y en igualdad de condiciones.

En este orden de ideas, cabe señalar que la responsabilidad desde el punto de vista del derecho civil, se fundamenta en la idea de culpa, que constituye un concepto subjetivo, presentándose la dificultad de apreciar en el caso de la administración pública la intención de sus actos; la

responsabilidad en este caso, se origina independientemente de que las actuaciones que afecten los derechos patrimoniales del particular sean provenientes de el normal o anormal desempeño de sus funciones; es decir, que para que se produzca la responsabilidad de la Administración Pública basta que exista un daño derivado de su actuación.

CAPITULO II

II LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN VENEZUELA

A. DEFINICIONES

El tratadista venezolano Ortiz, L. (1.995, 13), define la responsabilidad administrativa de la siguiente manera “La responsabilidad administrativa, es el sistema por medio del cual los particulares pueden reclamar y obtener indemnizaciones por los daños patrimoniales que les sean ocasionados por los entes Públicos”.

Responsabilidad civil: Savatier, citado por Maduro Luyando, Eloy y Pittier Sucre, Emilio (2001), la define como “La obligación que incumbe a una persona de reparar el daño causado a otra por su propio hecho, o por el hecho de las personas o cosas dependientes de ella”.

Responsabilidad contractual y extra contractual: son especies del género responsabilidad civil, según el origen de la conducta incumplida. Maduro Luyando, Eloy y Pittier Sucre, Emilio (2001),

Responsabilidad civil subjetiva y responsabilidad civil objetiva: también se encuentran dentro de las clases de responsabilidad civil, según que la obligación de reparar provenga o no de culpa del agente. La subjetiva según la cual solo procede en caso de que el agente causante del daño proceda con culpa; y la objetiva parte de la idea de que “todo daño debe ser reparado”, no importa que el agente que ocasiona el daño haya actuado con culpa en el momento de causarlo. Maduro Luyando, Eloy y Pittier Sucre, Emilio (2001),

Sistema objetivo de responsabilidad: la Administración responde, prácticamente, por cualquier daño que a ella resulte imputable, al margen de cualquier valoración acerca de su culpa. Hernández G. José Ignacio (2004).

B. ANTECEDENTES

En Venezuela la responsabilidad de la República y sus entidades por daños provenientes de la actividad pública fue reconocida indirectamente por la Constitución sancionada en 1.901 al declarar que “en ningún caso podrán pretender, tanto los nacionales como los extranjeros, que la Nación ni los Estados indemnicen daños, perjuicios o expropiaciones que no se hayan ejecutado por autoridades legítimas obrando en su carácter público”. Tal reconocimiento indirecto se originó en la necesidad de proteger a las

entidades públicas por los daños causados por los rebeldes en las guerras civiles, muy frecuentes en aquella época, eximiéndola de responsabilidad en estos casos. Es decir, que el Estado venezolano reconoció expresamente, aunque de manera indirecta, la responsabilidad civil, en momentos en que era generalmente rechazada en otros países.

Esta norma fue reproducida en las Constituciones siguientes, y en las de 1.961 además se estableció en el artículo 206 como competencia de la Jurisdicción contencioso – administrativa la de “condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración”, lo cual constituye según lo expresado por Brewer, Alan (1.998) “la más categórica afirmación de la responsabilidad del Estado que puede incorporarse en una Constitución”. Hay que destacar que la actual Constitución, establece disposiciones que amplían la responsabilidad patrimonial, en especial la contenida en el artículo 140 que expresa “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”.

C. EXISTENCIA DE UN SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN VENEZUELA

En Venezuela existen autores que afirman que en el ordenamiento jurídico venezolano se encuentra estructurado un verdadero sistema de responsabilidad patrimonial, perfectamente definido y delimitado en normas constitucionales y legales, y en contraposición a este criterio hay quienes aseguran que las normas existentes resultan insuficientes para asegurar lo anterior. En este sentido, seguidamente se citan algunos de los autores que sostienen las posiciones citadas.

Sobre la determinación de la existencia en Venezuela de un sistema de responsabilidad patrimonial de la administración pública con características de originario y autónomo, se pronuncia Ortiz, L. (1.995) quien afirma:

“En relación con el alcance de las normas actuales, puede adelantarse en forma general y sucinta que ellas permiten la existencia y el desarrollo técnico de todo un sistema completo y efectivo, de responsabilidad patrimonial del Estado. En efecto, el conjunto de principios y normas – en especial los de valor constitucional – permiten y obligan a sostener que el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela tiene sus propias características” (p.94).

Este autor, efectúa un análisis detallado de las características que se desprenden de las normas constitucionales y legales, para el sistema de responsabilidad patrimonial original y autónomo que defiende.

También pertenece al grupo anterior Bouffard, María (1.997), quien afirma que:

“La responsabilidad patrimonial del Estado es una institución jurídica incuestionable y por que no decirlo, ineludible en todo Estado de Derecho. Venezuela no es la excepción, no sólo por ser una institución inherente a –como indicamos cualquier Estado de Derecho- sino que la misma está consagrada con rango constitucional. En efecto nuestra Constitución Nacional en un número nada despreciable de artículos y de una forma que tampoco nada tiene que envidiarle a otros países más desarrollados – a nivel jurisprudencial y doctrinal – en la materia, consagra de manera clara e inequívoca la responsabilidad patrimonial de la administración pública, siendo éste el sistema por medio del cual los particulares pueden reclamar y obtener indemnizaciones por daños patrimoniales que les sean ocasionados por los entes públicos”. (p. 333).

Con una posición contraria a las anteriores se cita a Antela Garrido, R. (1.998), quien afirma que:

“Es un tema que por su escaso tratamiento en la doctrina y en jurisprudencia venezolana no ha logrado fructificar coherentes y consistentes principios aplicables en Venezuela, formulados y desarrollados de acuerdo a las bases constitucionales y legales vigentes en nuestro país. No han sido sino asomos lo que la doctrina y la jurisprudencia – como veremos – han podido aportar para la sólida formación de dicho sistema” (p. 124).

Considera este autor, que las normas constitucionales y legales en el ordenamiento jurídico venezolano son insuficientes para generar principios consistentes en cuanto al sistema de responsabilidad patrimonial, y que la

jurisprudencia ha aportado muy poco para la formación del sistema en referencia.

D. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN VENEZUELA

Sobre este tema ha sido el autor Ortiz, L. (1.995) quien ha realizado estudios exhaustivos determinando las características del sistema de responsabilidad patrimonial venezolano, al respecto ha señalado entre ellas las siguientes: 1- Cubre todos los daños, es decir, los causados en bienes materiales de los particulares, incluso los morales, 2- Que los daños hayan sido causados por autoridades legítimas, sean competentes o incompetentes; 3- Que los daños sean causados en el ejercicio de la función pública, o sea que abarca toda la actividad administrativa, es decir, legislativa, judicial y administrativa, y que esta función administrativa debe entenderse tanto de acción como de omisión; 4- Que cubre tanto las actividades legales como ilegales; 5- Que es una responsabilidad directa de la Administración, ya que responde en forma directa frente a los particulares, independientemente de las acciones de regreso que pudiera intentar contra los funcionarios y hasta contra terceros; 6- Que el sistema de responsabilidad es aplicable contra todas las administraciones públicas sean territoriales o no territoriales, de derecho público o de derecho privado; 7- Que es un sistema

mixto, ya que puede originarse tanto por sacrificio particular o sin falta, como por funcionamiento anormal o por falta; 8- Que responde objetivamente, por cuanto la responsabilidad administrativa tiene como centro de gravedad el patrimonio del sujeto afectado.

Para el profesor Hernández, José Ignacio (2004), un sector de la doctrina y la Jurisprudencia, partiendo del artículo 140 de la Constitución vigente, han reconocido un sistema de responsabilidad objetivo, basado en normas de Derecho Público. Y que en virtud de tal objetividad del sistema de responsabilidad, la Administración responde, casi, por cualquier daño que le sea imputable, sin necesidad de considerar valoración de culpa.

E. FUNDAMENTOS LEGALES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO VENEZOLANO

Las disposiciones legales que a continuación se citan, algunas de ellas de carácter Constitucional y otras contenidas en leyes ordinarias, son de gran importancia para el estudio del tema en estudio, puesto que ellas constituyen la esencia misma de la responsabilidad patrimonial en el ordenamiento jurídico venezolano, ya que esta responsabilidad es posible a partir de las normas que la prevén, las cuales constituyen su fundamento.

Constitución Nacional de 1.961.

La norma constitucional que estableció que efectivamente el Estado tenía la obligación de indemnizar económicamente a los particulares por daños que le ocasionarán las autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública, lo hizo de una forma indirecta, más bien procurando la protección del patrimonio del Estado contra daños causados por los rebeldes en una época en que eran frecuentes las guerras civiles y así se desprende de su redacción copiada íntegramente en la Constitución de 1.961, como puede leerse en el artículo 47 “En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública”.

En el Artículo 68, está contenida la norma que establece el derecho de los administrados a recurrir ante los Tribunales para la defensa de los derechos e intereses de cada quien y la obligación legal por parte del Estado de establecer soluciones para aquellos que no dispongan de los recursos económicos para ello; en este sentido entre los derechos e intereses que los administrados pueden defender ante los órganos jurisdiccionales se incluye el de exigir la responsabilidad del Estado por los perjuicios que les ocasione en el ejercicio de la función pública.

En el artículo 206 se establece la Jurisdicción especial Contencioso Administrativa y su competencia entre las cuales se encuentra la de condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, siendo esta una de las normas que sirve de basamento fundamental en cuanto a la responsabilidad de la Administración Pública frente a los particulares. Así establece: “La jurisdicción contencioso administrativo corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley. Los órganos de la Jurisdicción contencioso administrativo 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, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

Constitución Nacional de 1.999

Revisaremos brevemente las normas constitucionales de la Constitución vigente en las cuales se establece la responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos, frente a los particulares, derivada del ejercicio de la función pública.

El artículo 25, se refiere a la responsabilidad de los funcionarios públicos en general, y establece la nulidad de los actos del poder público que violen o menoscaben derechos constitucionales, imputando de responsabilidad penal, civil y administrativa a los funcionarios públicos que los ordenen o ejecuten.

La citada norma plantea en primer término la nulidad de los actos dictados en ejercicio de la función pública que violen o menoscaben derechos constitucionales, para luego sancionar a los funcionarios públicos autores de los mismos, atribuyéndoles responsabilidad de carácter penal, civil y administrativo, no pudiendo excusarse en el principio de obediencia debida a sus superiores.

El artículo 30, que impone al Estado la obligación de indemnizar en forma integral a las personas que resulten víctimas de violaciones de derechos humanos, por la acción del Estado extensiva a sus derechohabientes, inclusive el pago de daños y perjuicios.

El artículo 46 numeral 4, prevé sanciones conforme a la Ley para aquellos funcionarios públicos que en el ejercicio de su cargo infieran maltratos o sufrimientos físicos o mentales a cualquier persona, al igual para aquellos que los propicien o toleren.

En cuanto al derecho de petición y respuesta otorgado a toda persona en el artículo 51 Constitucional, se establece la obligación de los funcionarios públicos de dar oportuna y adecuada respuesta respecto de los asuntos de su competencia, haciendo acreedores a los infractores de esta obligación de sanciones conforme a la Ley, pudiendo ser destituidos de sus cargos.

Los artículos 139 y 140, son disposiciones fundamentales en el sistema de responsabilidad del Estado, el primero estatuye la responsabilidad individual que acarrea el ejercicio de la función pública y el segundo la responsabilidad patrimonial del Estado venezolano por los daños ocasionados en los bienes y derechos de los particulares, derivados del mal funcionamiento de la Administración Pública; en el artículo 285 numeral 5, se faculta al Ministerio Público para el ejercicio de las acciones para hacer efectiva la responsabilidad de cualquier naturaleza en que incurran los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones.

El artículo 49 ordinal 8°, 255 último aparte y 259 del texto constitucional vigente; relativos todos a la responsabilidad en el ejercicio de la función judicial; la primera de las normas en referencia dispone obligación para el Estado de reestablecer o reparar situaciones jurídicas infringidas tanto por error judicial como por retardo u omisión injustificados dotando a

toda persona del derecho de solicitarlo, dejando a salvo el derecho de los particulares a exigir la responsabilidad personal de los magistrados y jueces; el último aparte del 255, establece la responsabilidad personal de los jueces en el ejercicio de la función judicial, en la forma que determine la Ley, por error, retardo u omisiones injustificados, inobservancia sustancial de las normas procesales, denegación, parcialidad y por los delitos de cohecho y prevaricación; el 259 otorga a la Jurisdicción Contencioso administrativa la facultad de condenar a la Administración Pública al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados por responsabilidad suya y a ordenar el reestablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

A partir de las normas constitucionales en el ámbito legislativo, se han incorporado normas que tienen relación directa con la responsabilidad administrativa, entre ellas:

En la Ley de Tránsito Terrestre, los artículos 20 y 59, la primera de estas normas establece la responsabilidad de los miembros del directorio del Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre por las decisiones tomadas en sus reuniones y que esta responsabilidad comprende la civil, penal, disciplinaria y administrativa, el 59 dota a los usuarios del derecho a ser resarcidos por los daños materiales y personales que sean imputables al mal estado de la

vialidad, siendo sujetos activos de esa obligación de resarcir quienes tengan la responsabilidad de administrar las vías públicas.

En la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, el artículo 28 hace recaer en la República la responsabilidad por las decisiones emitidas por el Gobernador, en su carácter de representante del Ejecutivo Nacional.

En la Ley Sobre Simplificación de Trámites Administrativos el artículo 58.

La Ley del Estatuto de la Función Pública el artículo 79 y el artículo 81, faculta al Ministerio Público para ejercer las acciones tendientes a hacer efectiva la responsabilidad de cualquier naturaleza en que incurran los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, dejando a salvo el derecho de los particulares de accionar directamente.

F. TENDENCIA DE LA JURISPRUDENCIA VENEZOLANA

Expresa el profesor Hernández, José Ignacio (2004) que la jurisprudencia a pesar de conocer que la responsabilidad patrimonial del Estado, tiene fundamento constitucional, produjo numerosas sentencias en

las cuales se desarrollo el sistema de responsabilidad sobre normas de Derecho Civil, básicamente por razones prácticas al no existir normas de Derecho Público aplicables a la materia; cita una amplia jurisprudencia emanada de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, entre ellas sentencia del 05 de mayo de 1.983 (RDP N° 15, p. 34), en la cual la Corte expresó:

“En lo atinente a la responsabilidad extracontractual de la Nación, ante la ausencia de un régimen especial rigen los mismos principios de tal responsabilidad consagrados en el Código Civil, que tienen su fundamento en el dolo, la culpa, o en el riesgo objetivo...”

Este autor cita otras jurisprudencias de la misma Corte Primera, en las cuales al igual que en la sentencia antes referida se fundamentó la responsabilidad patrimonial del Estado en las normas del Código Civil, entre ellas: de fecha 20 de marzo de 1.986, caso Silvia Rosa Riera, en RDP N° 26, PP.104 y ss.; incluso por daños morales, de fecha 11 de febrero de 1.985, caso L. Cedeño Salazar, en RDP N° 21, pp.125 y ss.

Señala el autor en comentario, que se acudió también, a los supuestos especiales de responsabilidad civil sin culpa, como ejemplo de ello menciona sentencias de la Sala Político Administrativa de fecha 19 de julio de 1.984, caso Dalva Orseti, RDP N° 19, pp. 88 y ss., y de fecha 7 de marzo de 1989,

caso Néstor Wilfredo, RDP N° 38, pp. 83 y ss.; de fecha 24 de marzo de 1.994, caso Nemecio Cabeza, RDP N° 57-58, pp.202 y ss.

Sin embargo, el Profesor Hernández, no deja de señalar que no obstante lo anteriormente expuesto, en estas sentencias la responsabilidad patrimonial de la Administración, fue enfocada con una “perspectiva especial con ciertos matices de Derecho Público”.

Para Iribarren, Henrique (2006), antes de 1.992 existía un criterio mayoritario, sostenido incluso por la Sala Político Administrativa, de que la responsabilidad patrimonial extracontractual de los entes morales de Derecho Público, era de naturaleza civil.

Sin embargo, comenzó a manifestarse una tesis en contrario, que argumentaba que tal responsabilidad de la Administración establecida constitucionalmente, no podía sustentarse en normas de Derecho Civil, si no en un régimen propio de Derecho Público.

Esta tesis fue extendiéndose y comenzaron a producirse sentencias sustentándola; considera Iribarren, que la naciente propuesta fue acogida en el voto salvado del Magistrado Farias Mata, en el fallo de fecha 15 de diciembre de 1.992, caso Silvia Rosa Riera, que tal voto salvado resulta el

equivalente de la muy conocida sentencia del caso “Blanco”, del Tribunal de Conflictos Francés, al sostener que la responsabilidad del Estado frente a los particulares, por el ejercicio de la función pública no debe sustentarse en normas de Derecho Civil, que ella tiene sus reglas especiales que varían según la necesidad del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos de los particulares.

Posteriormente, otras sentencias acogieron la tesis en referencia, como la producida por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en el caso Terra Cardón, contra la República de Venezuela, de fecha 27 de enero de 1994.

La sentencia de la misma Sala Político Administrativa, en el caso Sermes Figueroa, contra el Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado, de fecha 25 de enero de 1996, considerada como demasiado amplia y peligrosa para los intereses nacionales, al generalizar la responsabilidad del Estado hacia el campo de la pura responsabilidad objetiva.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1.999, el criterio en referencia, encuentra su expansión en el artículo 140, que establece una responsabilidad objetiva para el Estado por los daños que afecten a los particulares, por el desempeño de la función pública.

De allí en adelante se producen importantes sentencias que acogen la tesis de que la responsabilidad patrimonial, tiene su propio régimen, distinto al de la responsabilidad civil. Entre ellas: la de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 15 de julio de 2000, caso Eleoriente; la Sentencia de la Sala Constitucional, de fecha 19 de noviembre de 2002, anulando fallo de la Sala Político Administrativa, en el caso Gladys de Carmona, por considerarla contraria a los principios constitucionales, estableciendo que:

“Anula la sentencia dictada el 15 de mayo de 2001 por la Sala Político Administrativa de este Tribunal Supremo de Justicia por ser contraria a los principios constitucionales consagrados en la Constitución de la República bolivariana de Venezuela que prevén el establecimiento de un régimen integral y objetivo de responsabilidad del Estado que se erige en garantía de los particulares frente a las actuaciones dañosas de la Administración...”

CONCLUSIONES

Para finalizar, con fundamento en las consideraciones expuestas en el desarrollo de este trabajo monográfico, en atención de los diversos aspectos que presenta la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, se concluye en que la evolución del sistema de responsabilidad en referencia finalmente ha alcanzado su reconocimiento y desarrollo en los distintos ordenamientos jurídicos del mundo bien a través de la incorporación de normas expresas de derecho positivo, o como producto de la actividad jurisprudencial. Encontrándose Venezuela dentro de los países que lo han establecido por medio de la incorporación de normas constitucionales concretas que determinan sus características y permiten identificarlo con precisión.

A partir de las normas constitucionales y legales existentes en nuestro ordenamiento jurídico, consideramos que efectivamente en Venezuela está previsto el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, estableciéndose la obligación de la Administración Pública de indemnizar económicamente los daños causados en el patrimonio de los particulares, como consecuencia de la función administrativa, no solo la función propia del poder ejecutivo, sino también de las funciones legislativa y judicial. Se

contempla también la responsabilidad administrativa, civil y penal de los funcionarios públicos.

Las normas constitucionales que lo contienen son por si solas suficientes para determinar el alcance de la responsabilidad, cuando es procedente, en que forma se materializa y las vías de exigibilidad por los particulares, lo cual constituye el conjunto de elementos necesarios para considerar un verdadero sistema de responsabilidad patrimonial.

Hemos podido constatar que por su origen constitucional y sus características particulares debe tratarse la responsabilidad patrimonial dentro del campo del derecho Público, resultando inapropiado la aplicación de normas de derecho civil, concebidas para regular situaciones entre particulares en igualdad de condiciones. Por otra parte la responsabilidad desde el punto de vista civil parte de la idea de culpa, que es un concepto subjetivo de difícil aplicación a un complejo ente de concepción ideal como lo es el Estado o la Administración Pública, corriéndose el riesgo de que la Administración se excusara en la falta de culpa atribuyéndosela al funcionario público actuante por ella como sujeto capaz de incurrir en conductas dolosas o culpables, provocándose un retroceso en la evolución del establecimiento de la responsabilidad patrimonial.

La jurisprudencia, en los últimos tiempos ha producido sentencias que establecen la ubicación de la responsabilidad patrimonial en el ámbito del Derecho Público, contribuyendo a la caracterización del sistema de responsabilidad patrimonial.

Consideramos satisfechos los objetivos de la investigación, ya que del estudio del material bibliográfico disponible, ha sido posible responder las interrogantes planteadas al inicio de la investigación y llegar a las anteriores conclusiones.

Para finalizar, se observa que con el continuo producto de la jurisprudencia y las normas que categóricamente establecen la responsabilidad del Estado frente a los particulares, originada en el ejercicio de la función pública; sería recomendable la elaboración de un instrumento legal que regule todos los aspectos relativos a la misma.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Álvarez, L... (1.995) La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

Álvarez, L. (1.997). Jurisprudencia de Responsabilidad Extracontractual del Estado (1.961 – 1.997). Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

Antela, R. (1.997). Comentarios a sentencias de la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo Caracas. Revistas de Derecho Administrativo Nº 1.

Bouffard, M (1.998). Comentarios a sentencias de la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo. Caracas. Revistas de Derecho Público Nº 4.

García, E. Y Fernández, T. (1.998). Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Madrid. Editorial Civitas.

Gordillo, A. (1.984). Teoría General del Derecho Administrativo. Madrid. Institutos de Estudios de Administración Local.

Hernández G., José Ignacio (2004). Reflexiones Críticas Sobre las Bases Constitucionales de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración en Venezuela. Caracas. Fundación Estudios de Derecho Administrativo.

Iribarren M., H. (2.006). El Régimen Actual Venezolano de la Responsabilidad Administrativa extracontractual. Caracas. Ediciones Liber.

Lares; E. (1.996). Manual de Derecho Administrativo. Caracas (10ª ed) Editorial Intertextos Consultores, C.A.

Pareja, C. (1.939) Curso de Derecho Administrativo Teórico Práctico. Bogotá. Editorial El Escolar.

Rivero, J. (1.984) Derecho Administrativo. Caracas. Instituto de Derecho Público.

Constitución Nacional de la República de Venezuela (1.961). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 662 (Extraordinario), Enero 23 de 1.961

Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (1.999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.860. Diciembre 30 de 1.999.

Ley Orgánica Para la Ordenación del Territorio (1999). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° (Extraordinario)

Decreto con Rango y fuerza de Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del poder Público (1.999). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° (Extraordinario)

Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1.987). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 33.868 (Extraordinario), Abril 26 de 1.987.

Ley de protección al consumidor. (1.985). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2297 (Extraordinario), Agosto de 1.985.

Ley del Estatuto de la Función Pública (2.002). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 37.522. 06 Septiembre de 2002

Ley de Tránsito y Transporte Terrestre (2.001). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 37.332. 26 de Noviembre de 2001.

Decreto con Rango y Fuerza de Ley Sobre Simplificación de Trámites Administrativos. (1.999). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.393. 22 de Octubre de 1.999.