

UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
EVOLUCION JURISPRUDENCIA EN EL DERECHO VENEZOLANO

Trabajo Especial de Grado,
presentado como requisito parcial
para optar al Grado de Especialista
en Derecho administrativo.

Autor: **EVELYN RINCÓN**

Asesor: Abg. ARGENIS FLORES

Valencia, Mayo 2007

UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
EVOLUCION JURISPRUDENCIA EN EL DERECHO VENEZOLANO

Autor: EVELYN RINCON

Valencia, Mayo 2007

INTRODUCCIÓN

La idea de responsabilidad como presupuesto de garantía y cobertura del patrimonio particular ante las actuaciones legítimas y lícitas de la autoridad, sigue una evolución histórica compleja, vinculada en su inicio al decaimiento de las nociones políticas, filosóficas y sociales del sistema monárquico y feudal-medieval y, por otra parte, el surgimiento, como antítesis de tales sistemas, del Estado liberal con la reafirmación que este supuesto de la doctrina iusnaturalista.

Ambas figuras políticas –monarquía/ Estado liberal- son, una vez, formas históricas de la distinción contractual entre el derecho público y el derecho privado, y sus fuentes primigenias: la ley y el contrato respectivamente.

Desde Ciceron, se afirma que el derecho público consiste en la lex (ley), en el senatus consultus (decreto emanado del senado), y en el foedus (el tratado intenacional); mientras que en el derecho privado, consiste en las tabulae (códigos), en los pactum conventum (pactos o acuerdos) y en la stipulatio (estipulaciones). Como se aprecia el criterio de distinción entre el derecho público y el derecho privado, oscila en la diferente manera bajo la cual cada esfera reglamenta o vincula la conducta de las partes que desarrollan actividades en su ámbito.

La conjunción de la dicotomía derecho público – derecho privado evolucionó históricamente ceñida a la noción de soberanía, como expresión destinada a señalar la extensión y alcance de la esfera jurídica que la enarbolaba, y los límites de aquella a la cual se opusiera.

Enarbolada la soberanía como presupuesto político funcional de derecho público, significó el surgimiento de la doctrina monárquica y divina de la autoridad; por le contrario, acogido por los partidarios del derecho privado, significó el surgimiento de la doctrina de los derechos naturales.

Así las cosas, el derecho público, es aquel impuesto por la autoridad política y asume la forma específica de la ley dictada e impuesta coactivamente por el soberano, detentador del poder supremo; el derecho privado se manifiesta en el conjunto de normas que los sujetos establecen para regular sus relaciones, entre las cuales las más importantes son las patrimoniales, regulan mediante acuerdos bilaterales cuya fuerza vinculante y valor descansa por su naturaleza, independientemente de la reglamentación pública, en el principio de la reciprocidad (do ut des).

A lo largo de la Edad Media, marchan en estrecha relación dialéctica la idea de igualdad fundamental de los hombres, recogida en las doctrinas contractuales y en el llamado derecho de resistencia, y la teoría del derecho divino de los reyes. De esta forma, aun cuando se concibe la obediencia prestada a los reyes, en su condición de vivarios de Dios como un deber religioso, aquellos que se encuentran sometidos a las leyes divinas.

La teoría del derecho divino de los reyes, por otra parte, es consecuencia de la depuración y racionalización de la noción de soberanía, en virtud de la cual las órdenes eclesiásticas y monárquicos pretendieron, respectivamente, la supremacía en el poder político.

En tal sentido, esta teoría teológica del poder político choca históricamente con las teorías políticas de la potestad eclesiástica. Paralelamente, los defensores de los derechos populares enarbolaron la incipiente noción de soberanía radicándola en el pueblo en virtud del pacto contractual originario, pactum, societatis que se otorgó a éste la facultad de exigir a sus reyes la sumisión a las normas consuetudinarias a derecho natural.

El Siglo XIX significa el resurgir de la Administración del Estado, con la consolidación de una estructura racionalizada capaz de cubrir el aumento desmesurado de sus funciones, las cuales llegan inclusive a sustituir las que correspondía a las instituciones locales.

Este crecimiento orgánico de la Administración del Estado apareja la definición de una identidad propia dentro del poder ejecutivo, acabando con la concepción absolutista francesa en la que el aparato administrativo se presentaba como prolongación personal del poder del rey. Supone igualmente un incremento en la atribución de competencias a la creciente administración, relacionadas con el surgimiento del fenómeno del urbanismo industrial impulsado por la acción de la burguesía.

Se hizo entonces necesario por parte del ordenamiento jurídico, la consagración por vía jurisdiccional de la responsabilidad del Estado y la Administración, tanto contractual como extracontractual, al actuar interrelacionadamente con los particulares o frente a ellos, a fin de garantizar la integridad de los derechos particulares circulantes y equilibrados en sociedad. Comenzaba entonces la pugna dialéctica entre el Estado de Derecho y el Estado Social de Derecho, una de cuyas aristas constituye el desarrollo del presente trabajo.

CAPITULO I

EI ESTADO COMO ÓRGANO DE EJECUCIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

Generalidades:

Estado: Según el diccionario de la lengua española constituye el Cuerpo político de una nación, territorio y población a los que se extiende su autoridad.

La noción de *Estado* es tan compleja, tan controvertida y difícil, que se ha dicho con razón que abarca por sí sólo el campo de múltiples disciplinas, en tal sentido, encontramos diversas teorías que nos han vislumbrado lo que ha sido el desarrollo etimológico y conceptual del Estado.

Es así, como **Duguit, L.**, (1984), nos habla de una concepción del Estado desde un punto de vista humanista, al sostener:

Designa toda sociedad humana en la cual existe una diferenciación política, una distinción entre gobernantes y gobernados, lo que comúnmente se llama una "autoridad política". Indica que la palabra "Estado" esta reservada para designar las sociedades donde la diferenciación política ha llegado a cierto grado. (p.22)

Manifiesta así, este autor, la visión del Estado desde un punto de vista político, reflejado en la autoridad de gobernar y ser gobernados, con plena conciencia y sujeción a ese poder político que infiere en la vida de todos los ciudadanos para establecer los parámetros de comportamiento social.

Por su parte, **Ranelletti, O.** (1987), nos proporciona en su *Introducción al Estudio del Estado*, una noción genética del mismo, al considerar:

El Estado, como una manifestación de la vida social, en la cual cumple sus funciones propias. La sociedad, refiere el profesor de la Universidad de Milán, es un hecho natural, necesario, determinado por la necesidad que el hombre tiene de sus semejantes. La sociedad civil considerada en su unidad, es el

conjunto de los grupos humanos formados de acuerdo a esas necesidades. El órgano que asegura la satisfacción de las exigencias fundamentales de la sociedad (seguridad, orden, cooperación, etc), es *el Estado*, que lo hace en dos formas: mediante normas de conducta que regulan la actividad individual (Derecho Positivo) y ejercitando una actividad amplia, que asegure la defensa exterior y la conservación, el bienestar y el progreso, en el interior. (p 236)

Toma así, Ranelletti, la sociedad que agrupa a los seres humanos por la conveniencia de vivir en sociedad, dándose reglas de conductas convencidos que la necesidad de regulación parte de la exteriorización de intereses colectivos por el bien individual. Se crea un conjunto de leyes destinadas a concretar el sistema de seguridad y defensa exterior de la sociedad, entendido como la convergencia de intereses individuales, para el logro del bienestar y progreso personal.

También **Arango-Ruiz**, (1993), **nos trae la noción de Estado, visto:**

La sociedad es un organismo natural y espontáneo, que, constituido en un determinado territorio, persigue, por su impulso íntimo, el variado desarrollo de los fines humanos. El Estado, en vez, es un organismo derivado, en el cual, para el logro de los fines indispensable de una comunidad, se ha diferenciado un poder de mando sobre todo un territorio frente a súbditos que tiene el deber de obedecer. (p.133)

Expone Arango su punto de vista del Estado, centrado en la condición natural del ser humano, y su necesidad, para consolidar su desarrollo individual, político y económico, en el poder que ejerce la organización de seres humanos, en comunidades organizadas.

En tal sentido, cobra vigencia lo que sostienen **Jellinek. L** (1973):

La noción de Estado es tan compleja, tan controvertida y difícil, que se ha dicho con razón que abarca por sí sola el campo de múltiples disciplinas. El Estado puede ser considerado desde

diversos puntos de vistas y debe estudiarse según todos los aspectos de su esencia. (p 29 y ss).

No es menos cierto entonces que hablar de Estado, es hablar de aspectos muy complejos que se interrelacionan, en una suma de intereses para dar paso a modelos o estándares de convivencia organizada, que marcan la esencia de ese conglomerado de individuos bajo la premisa del cumplimiento de fines para el bienestar colectivo.

Para **Rondón de Sansó**, (2000), la concepción de Estado expuesto en su libro *Teoría General de la Actividad Administrativa*, bajo la concepción en que fue inicialmente dada por P. LABAND, el padre de la nueva escuela ius-publicista alemana, sería la “actuación de la ley” concepción ésta que llega desde entonces hasta el presente siglo a través de su ultimo y convencido divulgador Guido Zanobini.

El Estado, pues se perfila como un ente real, como una organización social, como una colectividad, sobre cuya naturaleza y caracteres puede discutirse pero cuya existencia e importancia son indiscutibles. Toda esta conceptualización, y siendo ineludible la idea de que el Estado es sinónimo de organización humana, de sistema de vida, de territorio, nación, de fines, satisfacción de necesidades, y que, para tales elementos se hace necesario la presencia de sistema normativos de manifestación estadual, conocido como, **Teoría General de la Actividad Administrativa**. Sin embargo, hasta el siglo XVIII, la expresión “actividad administrativa” no tuvo para los tratadistas significado jurídico alguno.

De la Actividad Administrativa:

Después de la revolución americana y francesa, surge la “actividad administrativa”, entendida, si bien se observa, en un sentido semánticamente impropio, por cuanto no significa simplemente la actividad de cualquier aparato administrativo sino de la administración de los poderes públicos, sobre todo la del Estado, inclusive la de los

municipios más o menos libres, la de las asociaciones públicas, a las cuales denominaríamos hoy, con un término más genérico, entes públicos.

Fue así como se inició la búsqueda para definir lo que es la actividad administrativa, y entre quienes se ocuparon del derecho público en el primer cuarto del siglo pasado, como Macarel, Gerber, Manna, el debate se desarrolla con intensidad y variedad de criterios a tal punto que hacia el final del siglo hubo quien parafraseando un verso de un melodrama del siglo XVIII dijera: “ que existe, cada uno lo ve; qué es, nadie lo sabe”.

Si se acepta que existe el poder ejecutivo, no resulta difícil entender que la actividad administrativa en el sentido en que fue inicialmente dada por P. LABAND, el padre de la nueva escuela ius-publicista alemana, es decir como “actuación de la ley” concepción ésta que llega desde entonces hasta el presente siglo a través de su último y convencido divulgador Guido Zanobini.

El debate prosigue aún, y en el presente siglo, han sido sin duda los estudiosos americanos quienes han intuido la razón del mismo cuando al atacar frontalmente la noción del poder ejecutivo la sustituyen por poder gubernativo.

Ahora bien, si se acepta que el poder dentro del cual gravita la actividad administrativa es un poder gubernativo, esto es, algo más que una mera ejecución, en cuanto además de ejecutar leyes las estudia y las propone, tiene potestad propia de proyección externa, de la dirección de su economía, de la gestión de sus finanzas, servicios públicos y empresas públicas, y además, provee servicios sociales, queda entonces explicado por qué la actividad administrativa no sea reducible a unidad, es decir, codificable y cognoscible mediante grandes distinciones teóricas.

Concluimos entonces, que según la opinión de Sansó, H (2003), la expresión “actividad administrativa” es equivalente a la noción de administración en sentido

material y sustancial, esto es, al cúmulo de todo aquello que la Administración, entendida como una estructura orgánica, realiza, es decir, a su “hacer” esencial.

Nos refiere **Sansó, H** (2003):

La expresión “actividad administrativa” es equivalente a la noción de administración en sentido material o sustancial, esto es, el 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. (p15)

Ante todo, debemos centrarnos en determinar la esencia misma del contenido de la actividad de administrar. Al efecto, administrar es un actuar dirigido a cuidar de los intereses de un sujeto, Se administra bien cuando se satisfacen dichos intereses. Se administra mal, cuando por ausencia o deficiencia o ineficacia en el actuar no se logra satisfacer dichos intereses. Por ello, administrar no es satisfacer los intereses de un sujeto, sino la totalidad de los que han sido confiados al cuidado del administrador.

Esta consideración nos lleva en consecuencia, al determinar que la actividad presupone la globalidad de la acción distribuida en beneficio de los intereses tutelados, no es administrar el concretar la acción en un solo interés, sino el reparto de la actividad hacia el logro de los distintos fines propuestos.

Por ello, la opiniones anteriores, nos llevan a precisar claramente una actividad que no es creación de la ley sino una consecuencia de ella, que atiende a la satisfacción de los intereses de un grupo organizado en su globalidad; pero emerge al mismo tiempo la necesidad de indicar que la misma se realiza a través de instrumentos predispuestos específicamente para tal fin.

Es así como se puede concretar, bajo la óptica de Sansó, H (2003):

“Que emergen ciertas características definidoras de la actividad administrativa: 1) Es una actividad que no implica la ejecución inmediata de la Constitución, por lo cual tiene rango sub-legal; a través de ella, no se crea la ley, se ejecuta. 2) Esta destinada a dar satisfacción a los intereses fundamentales de un grupo organizado; 3) Ha de atender a la globalidad de los intereses tutelados y 4) Sui ejercicio presupone una estructura orgánica necesaria. (p.19)

La Actividad Administrativa sometida a Derecho Público, presenta características esenciales que derivan de la necesidad de conciliar en ella la existencia de una fuerza capaz de imponerse por sobre la voluntad de los particulares, a fin de obtener la satisfacción de los fines del Estado y de la colectividad en general, y así mismo, proteger a los administrados mediante el otorgamiento de garantías suficientes de que tal poder no lesionará el orden jurídico establecido y *ni incidirá ilegítimamente en sus esferas particulares*. Se trata en consecuencia de reglas capaces de mantener el equilibrio de los intereses primordiales que existen en toda sociedad organizada: el interés del ente dotado de autoridad y el *interés individual*.

Fundamentos Constitucional y Legal:

Venezuela se configura como un Estado Social, democrático y de justicia, y que propugna como valores fundamentales superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la justicia, la responsabilidad social y en general la preeminencia de los derechos humanos y la ética (Art. 2 constitucional), debemos entender que, frente a esta realidad jurídica de la obligación que debe existir por parte de nuestros gobernantes, la preeminencia de los derechos sociales, el imperio de la ley, garantía efectiva de los derechos y libertades y finalmente el respeto a la dignidad humana y a la igualdad es necesario entender, que toda conducta realizada por los mismos debe estar ordenada por estos valores y principios.

Si comprendemos que de conformidad con nuestra Carta Fundamental, existe una clara e inconfundible División del Poder Público (Art. 136), es necesario entender que,

toda actuación debe encaminarse al cumplimiento de los fines que justifique la existencia del Estado mismo.

Por ello, encontramos, que la nueva Constitución de Venezuela de 1999 con particular intensidad, ha venido a recordarlo; en efecto, al margen de razones verdaderas y críticas que puedan hacerse sobre el particular, se ha determinado un lugar especial a éste tema de la Actividad Administrativa y la Responsabilidad Patrimonial del Estado, estableciendo un amplio sistema resarcitorio a favor de los particulares para la reparación integral de los daños y perjuicios imputables al funcionamiento de los servicios públicos o a cualquiera actividad de los poderes públicos.

Con respeto al ámbito de las responsabilidades, la Constitución de 1999 no ha venido a establecer o crear un sistema de Responsabilidad Estatal, ni siquiera a ampliar sustancialmente el mismo, pues, en propiedad, la existencia de un sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado, completo y efectivo ya era predecible a partir del texto de la Constitución de 1961, tal como la doctrina y en parte la jurisprudencia se encargaron de desarrollar y ampliar.

Tal dedicación constitucional, por supuesto, es bienvenida y, visto el carácter normativo de toda Constitución, la misma está llamada a tener inmediatos efectos sociales y jurídicos, estimulando o razonando un tema – en el ámbito ciudadano y jurisprudencial – que ahora más que nunca debe ser desarrollado y articulado técnicamente.

Es así como el tema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado o ente prestatario de servicios públicos respecto del daño sufrido por el particular de manera injusta, es parte de los derechos contemplados en el derecho a servicios públicos de calidad, previsto en el artículo 117 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y como derecho humano, corresponde a la Defensoría del Pueblo su vigilancia, protección y defensa en los términos previstos en los artículos 280 y 281 de la Constitución.

Vemos entonces que la dinámica de un Estado Federal contempla límites para el ejercicio de lo que “el pueblo” le ha otorgado como potestades administrativas, y que el “uso inadecuado” “la excesiva discrecionalidad” o la “falta de cumplimiento” de los deberes inherentes a su función, pudiera dar origen a lo que doctrinaria y jurisprudencialmente se ha denominado “*Responsabilidad Patrimonial Del Estado*”.

Actividad Administrativa y su vinculación con el Estado de Derecho.

Adentrándonos en el punto de la relación del obrar de los órganos de la administración, nos encontramos referencias obligadas en cuanto con enlazar muy estrechamente lo que han sido los principios dogmáticos, doctrinales y jurisprudenciales del llamado Estado de Derecho (o sometimiento a la ley, la justicia) y las normas que regulan esa actuar de la administración.

En tal sentido, indica Hauriou, M (1905):

Para estudiar cualquier sistema de control jurisdiccional de la Administración, es preciso algunas referencias históricas y jurídicas a la teoría general del Estado de Derecho, que si bien no pertenece al Derecho Administrativo constituye el presupuesto jurídico de tal sistema y, muy especialmente, al principio de la legalidad, porque es precisamente en el sometimiento de la Administración al Derecho, derivado de las propias exigencias internas del Estado de Derecho, donde se originan y configuran, con el principio de la responsabilidad administrativa, como uno de los grandes pilares del Derecho Administrativo. (p.260)

Para la concepción del Estado de Derecho, éste, en su relación con los ciudadanos y para garantizar los derechos de éstos, se someten a un régimen de derecho, y en su actuación queda supeditado a reglas que, preservando primeramente los derechos de los ciudadanos, fija las vías y los medios por los cuales puede lograr sus fines.

La expresión Estado de Derecho es acuñada por primera vez por Voh Mohl (1832) al precisar:

Que el Estado de Derecho tiende a disciplinar la vida del pueblo, de modo que cada miembro del mismo se encuentre sostenido en el ejercicio y uso, lo más posible libre de su fuerza, es decir, fundar el Estado de Derecho en la libertad del ciudadano mismo. Posteriormente este mismo autor indica cuáles son a su juicio los deberes del Estado de Derecho y, a manera de síntesis, concluye que éste no puede existir si no se reconocen determinados derechos subjetivos a la autoridad y a los particulares. (p.165)

Se vislumbra así, desde el inicio de la noción de la expresión de Estado de Derecho que, desarrollaríamos una visión interrelacionada entre los principios rectores de actuación de un pueblo, los derechos y deberes de sus ciudadanos y el sistema de frenos de ese conjunto bilateral con el propio obrar del Estado.

Es así como **Mairal, O** (1900), nos provee de una definición finalista del Estado de Derecho, Es el que asegura la libertad de los ciudadanos preservándolos del poder y del arbitrio de la autoridad, que será con algunas pero pocas variantes la acepción más admitida y reproducida en la disciplina del Derecho Público.

La Actividad Administrativa en el marco de un Estado de Derecho, las institucionales fundamentales del Derecho Administrativo, aparecen dentro del contexto general del derecho, como formas y desarrollo de esquemas normales y organizaciones que fluyen de forma y fondo en la configuración de una ciencia de Derecho Público.

En este sentido, el desarrollo jurisprudencial y doctrinal del Derecho Administrativo marca definitivamente, la concepción del Estado democrático, alterado y consustanciado con el criterio de que el poder debe adaptarse a la constitucionalidad y a la legalidad; lo expresado supone en todo caso, la idea de que ese Estado debe responder de sus actuaciones, bien sea en sentido formal como en el sentido material.

Sostiene **Joaquín, B.** (2002):

El Estado de Derecho, o en términos más modernos, el Estado de Justicia, propugna y alienta a favor del administrado, una indemnización cuando su derecho subjetivo es sacrificado por el Estado, en beneficio del interés colectivo. (p.75)

Por ello, la noción del Estado de Derecho, más o menos imprecisa, en cierta manera, un conjunto de elementos, se configura sobre la base de unos presupuestos estructurales: división de poderes, respeto de las situaciones 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 el ejercicio del poder público en su intervención en la esfera de la libertades de los ciudadanos (sumisión de la Administración al Derecho).

CAPITULO II

EVOLUCIÓN HISTORICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Evolución Doctrinal.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado es, ante todo, un “principio general del derecho”, e igualmente unos de esos “valores superiores” inherentes a la persona humana de cualquier sociedad democrática y de justicia.

Por ello, se hace necesario la referencia obligada a lo que expone el profesor universitario Ortiz, L. Alvarez (2002):

La situación que el Estado Derecho se sustente en una base multipolar (principio-valor-derecho) tiene tal fuerza que incluso puede alcanzar un rango supraconstitucional –al igual que muchos de los derechos humanos-, de allí que resulte normal,

incluso obligada, su amplia y expresa consagración constitucional, mucho más cuando se trata de una Carta Magna destinada a regular una sociedad democrática y de justicia.
(267)

Para precisar la idea de indemnización, en la que se concreta, el tema de la Responsabilidad de la Administración Pública, debemos remontarnos a cuales podrían haber sido los orígenes de esta responsabilidad, partiendo de la premisa histórica “ de que el rey no puede cometer ilícito” máxima común en todo Occidente, que disciplinó la responsabilidad de la Administración, hasta entrado este siglo.

En principio el Estado era irresponsable y acceder a una reparación por los daños que causare eran por tanto imposible, tal aserto, elaborado en su momento por el absolutismo pasó asombrosamente al régimen emergente de la Revolución Francesa, manteniendo su vigencia hasta el año 1946 en que es sancionada la Federal Tont Claims Act., que reconoce la responsabilidad por el hecho de otro.

Claro está, que esta concepción primaria de la responsabilidad patrimonial del Estado, se desarrolla bajo una concepción civilista, que obliga al Estado en su deber de reparar solo cuando – como requisito imprescindible – estaba presente la noción de culpa o cualquier otro concepto análogo, tal como se encuentra previsto en las disposiciones actuales del artículo 1.185 del Código Civil Venezolano vigente, no bastante entonces, el daño sufrido o que pudiera demostrarse una relación de causalidad entre éste y su productor, la Administración, para que hubiera la obligación de reparar, había que probar el requisito sine cuan nom “la culpa, el dolo o la negligencia” del ente público de que se tratase.

Evidentemente, en esa responsabilidad que se conducía por los cauces del Derecho Civil, para que la Administración fuese responsable era imprescindible la noción de culpa o conceptos análogos, tal como prevé el artículo 1.185 del Código Civil; no bastaba, por tanto, el daño y la relación de casualidad entre éste y un hecho de la

Administración para que surgiera el deber de reparación: había que probar la culpa, el dolo o la negligencia del ente público de que se tratase.

La concepción desde el punto civil de la responsabilidad patrimonial del Estado pronto se mostró inadecuada para proteger a la víctima del daño, aspiración que, debe decirse desde ya, es la idea fuerza de toda evolución. En efecto, y como se dijo, la prueba de la culpa era tarea ardua y a veces imposible en materia administrativa, lo que hacía a su vez nugatoria la consagración de la *responsabilidad patrimonial del Estado*.

Por ello la jurisprudencia, muy particularmente la francesa, fue estableciendo reglas propias de responsabilidad de la Administración que paulatinamente se iban alejando de las tesis subjetivas y objetivando tal responsabilidad. Por un lado, se abandona la noción de culpa propiamente dicha, y se le sustituye por la falta, que ya no es una noción subjetiva vinculada al funcionario, sino una falta de servicio mismo, a la par que se crean regímenes especiales que le dan un carácter todavía más objetivo a la figura.

Todo ello apunta a la figura señalada por **DUGUIT, L. (1936)**: edificar la responsabilidad patrimonial del Estado sobre un fundamento objetivo: el riesgo social, es decir, la idea de un responsabilidad soportada por el Fisco, por razones de solidaridad nacional, en provecho de los que sufren un perjuicio a causa del funcionamiento de los servicios públicos.

Tal carácter objetivo de la responsabilidad alcanza su consagración definitiva en el derecho comparado en la Ley Española de Expropiación Forzosa de 1954, cuyo artículo 121 formulaba:

“ Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquella sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal

de los servicios públicos o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios”

Como se ve, se configura un régimen puramente objetivo de responsabilidad de la Administración, que abandona las dos constantes de la evolución referida: ya no se trata de una responsabilidad subsidiaria de la Administración por el hecho de sus agentes, sino una responsabilidad directa; por otro lado, ya no hay referencias a las ideas de ilicitud o culpa.

Se comienza así, a reconocer que esa obligación de responder debe tener un presupuesto objetivo en el actuar de la Administración como ente prestador de los servicios públicos a los fines de cumplir con las necesidades colectivas, y que por ello, cuando se presta en forma inadecuada, causando un daño, debe indemnizarse.

De esta manera la doctrina ha diferenciado cuatro etapas en el proceso de evolución de la Responsabilidad del Estado, una primera etapa que suele caracterizarse con las expresiones “*The King can do not wrong*” y “*lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin compensación*”, o etapa de absoluta irresponsabilidad.

Una segunda etapa de imputación de los daños a los funcionarios públicos responsables, aún cuando por los resultados prácticos derivados de esta fase (o beneficios que representaba ella para la víctima) no existía mucha distinción con la primera fase.

Ya en la tercera etapa se admitió un principio general de responsabilidad de la Administración, pero limitado a los daños causados por acciones ilegales y culpables de sus autoridades y funcionarios.

Y por último, en la cuarta etapa nos encontramos con una constante en una consagración amplia y general de responsabilidad, abarcando tanto los daños anónimos, como aquellos provocados por actuaciones ilícitas o culpables.

Por ello, debe entenderse que la responsabilidad patrimonial del Estado, como ya se ha dicho e históricamente demostrado, debe ocupar siempre un lugar fundamental en la configuración de todo Estado de Derecho y en toda sociedad democrática.

Evolución Jurisprudencial.

La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública ha sido a lo largo del tiempo, una institución que por su naturaleza e importancia, se ha visto bajo la presencia de varios criterios jurisprudenciales, no suficientes como debería ser la realidad, siendo este tema tan importante para la vida social de un país, así como del sostenimiento del Estado de Derecho.

En un inicio el régimen de la responsabilidad de la Administración estaba conformado por disposiciones constitucionales. En efecto, el artículo 47 de la Constitución de 1961, prescribía con relación a la responsabilidad patrimonial del Estado resultante de su actuación cuando ésta comportase daños a los particulares, que “En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública”.

Por su interpretación a contrario, el referido texto consagraba un mecanismo de responsabilidad en el cual tanto los venezolanos como los extranjeros podían reclamar indemnización por daños, perjuicios y expropiaciones al Estado, si éstos fueron causados por autoridades legítimas en ejercicio de sus funciones.

Por otra parte el artículo 206 de la misma Constitución del 61 atribuyó a la jurisdicción contencioso administrativa la competencia para condenar al pago de sumas de dinero

y a la reparación de daños y perjuicios originados en la responsabilidad de la Administración, estableciendo de este modo una noción objetiva de responsabilidad; texto que en la vigente Constitución fue incorporado bajo el artículo 259, con la mención, ahora expresa, de que también a la jurisdicción contencioso administrativa le corresponde conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos.

Confirman los textos constitucionales citados que la Administración está obligada a la reparación en toda circunstancia, esto es, tanto por su actuación ilegítima, lo cual resulta obvio, como si en el ejercicio legítimo de sus cometidos ocasiona daños a los administrados, por lo cual resulta válido el principio según el cual la actuación del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones organizativas a través de las cuales ejerce el poder y presta servicios a la comunidad, debe siempre resarcir a los particulares, tanto si por el resultado de su actuación se produce la ruptura del equilibrio social, manifestado en la igualdad que debe prevalecer entre los ciudadanos ante las cargas públicas, denominado por la doctrina responsabilidad sin falta o por sacrificio particular, como porque el daño deviene del funcionamiento anormal de la Administración Pública.

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

De tal manera que la Constitución de 1961 establece el sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado en el campo que le es propio al conocimiento y competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, sin que sea necesario recurrir en todo caso a

las fuentes del derecho civil sobre el hecho ilícito, para determinar dicha especial responsabilidad.

Tal precisión se hace pertinente por cuanto en la evolución histórica de la responsabilidad extracontractual de la Administración, no siempre el Estado resultó ante los administrados responsable por los hechos dañosos que causaba, pues durante mucho tiempo se le dispensó de responsabilidad por parte de los tribunales de justicia, al considerarse que los ciudadanos debían soportar sin reclamo una actividad que por estar destinada a la satisfacción del interés general, suponía un riesgo que los particulares debían afrontar por sí mismos. En este orden de ideas, de acuerdo al mandato constitucional resulta imperativo señalar los elementos constitutivos que deben concurrir para la procedencia de la responsabilidad de la Administración.

Tales elementos son, conforme a la Carta Fundamental:

- a) Que se haya producido un daño a los particulares en la esfera de cualquiera de sus bienes y derechos;
- b) Que el daño inferido sea imputable a la Administración, con motivo de su funcionamiento; y
- c) La relación de causalidad que obligatoriamente debe existir entre el hecho imputado y el daño producido. Respecto del ámbito que abarca la responsabilidad del Estado, es terminante la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela al disponer que son resarcibles patrimonialmente los daños que sufran los particulares por el funcionamiento de la Administración, en cualquiera de sus bienes y derechos, lo cual implica que el daño moral es igualmente indemnizable, si este tiene origen en una actividad imputable a la Administración.

Tal precisión se hace pertinente por cuanto en la evolución histórica de la responsabilidad extracontractual de la Administración, no siempre el Estado resultó

ante los administrados responsable por los hechos dañosos que causaba, pues durante mucho tiempo se le dispensó de responsabilidad por parte de los tribunales de justicia, al considerarse que los ciudadanos debían soportar sin reclamo una actividad que por estar destinada a la satisfacción del interés general, suponía un riesgo que los particulares debían afrontar por sí mismos.

CAPITULO III.

EL DERECHO COMPARADO Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Criterios de imputabilidad de responsabilidad de las legislaciones en el Derecho Comparado

Como se ha mencionado con anterioridad, la marcada influencia del Código Civil en el Derecho Administrativo se debe fundamentalmente a la dificultad histórica de alejarnos de la influencia determinante del derecho español, que tuvo tanta repercusión en nuestro país, en cuanto, las bases constitucionales y todas las leyes venezolanas, después de 1811, en su seno se marca como síntoma fundamental la inherencia del Derecho Español, y la noción del tema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado no escapa a tal alcance.

Venezuela se independizó políticamente de España, creando una estructura de Estado. Sin embargo, se evidencia que tal independencia no se trasladó a los aspectos jurídicos de nuestro país. Nuestros moldes históricos, nuestras ideas sobre el concepto de Estado de Derecho, las leyes que nuestro Estado ha querido implementar, nunca han olvidado la influencia del derecho español como ductora extensa de la normativa en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Con respecto a lo que ha sido la evolución del tema de la responsabilidad patrimonial en otros Estados, nos encontramos, por ejemplo, que en el **Derecho Francés** de principios del siglo XIX se consagraron diversos supuestos especiales de responsabilidad del Estado en materia de daños causados por obras públicas (Ley de 28 Pluvioso año VIII) y por disturbios (Decreto de 10 vendimiario año IV). Fuera de estos casos expresamente establecidos en la ley, predominaba el principio de irresponsabilidad del Estado, por lo que al afectado sólo le quedaba la posibilidad de exigir ante los tribunales ordinarios, en los términos del derecho civil, la responsabilidad del funcionario autor del daño.

No es sino hasta el 8 de febrero de 1873 que por vía jurisprudencial el Tribunal de Conflictos en el famoso Arret Blanco establece y reconoce en Francia la existencia de un Estado responsable. Esta decisión, dictada con ocasión del conflicto de competencias planteado sobre una demanda de daños y perjuicios ejercida contra el Estado por el padre de una niña arrollada por un vehículo de una empresa Manufacturera de Tabacos propiedad de la Administración, estableció que la responsabilidad del Estado no podía ser regida por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones particular a particular, pues 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”.

El **Derecho Italiano**, a pesar de fundar la responsabilidad del Estado en las normas previstas en el Código Civil, introdujo ciertas notas específicas que la distinguían de la responsabilidad civil, a saber:

- (i) En primer término, la responsabilidad del Estado por el hecho ajeno cometido por sus agentes era considerada como una responsabilidad directa dado que el funcionario, en aplicación de la teoría organicista, era visto como un simple medio a través del cual se personificaba la manifestación de la voluntad del ente. No operaba en modo alguno la responsabilidad indirecta del Estado por error en la

elección del funcionario (culpa in eligendo), debido al complejo procedimiento que comportaba su designación.

(ii) En segundo término, en la determinación de la responsabilidad del Estado se eliminó la exigencia de la culpa personal bajo el argumento de que su prueba por el particular resultaba difícil, habida cuenta de la naturaleza compleja de los procedimientos administrativos en los que interviene la voluntad de más de un sujeto.

En atención a esta exposición, sostiene **ZANOBINI**, -

En el ámbito del derecho administrativo no es necesario probar la culpa de la Administración pues ésta se presume ante la violación de cualquier norma legal, reglamentaria o interna (i.e. de técnica o buena administración) que los entes públicos están llamados a cumplir. (p.189)

En la actualidad, el principio de responsabilidad patrimonial del Estado tiene en el ordenamiento jurídico italiano, rango constitucional. El artículo 128 de la Constitución establece: «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.»

En el **Derecho Inglés** la irresponsabilidad del Estado fundamentada en el célebre principio "*The king can do not wrong*" (i.e. "El Rey no comete errores") en el que se ubicaba al funcionario como el único culpable por los daños causados por el servicio, cedió paso a la legislación que concretada en la *Crown Proceedings Act de 1947* que sometió a la Corona a la misma responsabilidad que una persona privada, debiendo responder tanto por los daños cometidos por los funcionarios, como por el incumplimiento de las obligaciones que en su condición de "empresario" tiene para con

sus servidores y agentes, y de aquellas vinculadas a la propiedad, ocupación o posesión de las cosas.

En el **Derecho Español**, 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 éstas nunca fueron aplicadas por la jurisprudencia. En ese sentido, la Ley de Expropiación Forzosa Española de 1954 constituye el antecedente legislativo más relevante del establecimiento, en términos amplios, de la responsabilidad objetiva de la Administración. Los principios establecidos por esta Ley y otras que le siguieron (i.e. Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957) fueron finalmente regulados con rango constitucional en la Constitución de 1978 (art. 106.2) y adoptadas actualmente a nivel legislativo por la Ley 30/1992 de 26 de noviembre sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada parcialmente por la Ley 4/1999 de 13 de enero).

En el **Derecho Colombiano** 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.

Si bien en sus orígenes la responsabilidad del Estado se vio referida únicamente a la Administración, en todos estos países hoy se extiende a la actividad del Estado, en todas sus manifestaciones, es decir, que ella incluye, dentro de la concepción clásica de la separación de los poderes, la responsabilidad del Estado legislador y del Estado juez.

Presupuestos de Responsabilidad objetiva y subjetivas.

Caracteres y elementos de la responsabilidad del Estado .

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.

En este sentido, se trata de un sistema *general* que abarca todos los daños ocasionados por el Estado, a través de todos sus órganos en ejercicio de la función pública, ejecutada a través de actos, hechos o contratos. Así desde el punto de vista subjetivo, comprende:

a) Todos los entes de la Administración territoriales (i.e. Nacionales, Estadales o Municipales) o no territoriales (i.e. entes de derecho público o privado), siempre que se hallen en ejercicio de la función administrativa.

b) La actividad de los órganos legislativos, judiciales y demás órganos autónomos que se inserten dentro de la organización del Estado.

Ahora bien, por lo que se refiere al aspecto objetivo, la responsabilidad abarca tanto el actuar **(a)** ilícito (**responsabilidad por falta o funcionamiento anormal**) del Estado, 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 por sus actuaciones **(b)** lícitas (**responsabilidad por sacrificio particular**) tales como las limitaciones generales al derecho de propiedad (i.e. expropiación, servidumbre, ocupaciones temporales, requisición de bienes en tiempo de guerra, limitaciones por razones urbanísticas) y la revocatoria por razones de mérito de actos y contratos administrativos.

De allí que, por lo general, el estudio de la responsabilidad patrimonial del Estado comprenda dos regímenes:

- a) **La responsabilidad por falta o funcionamiento anormal del servicio** que encuentra justificación en el derecho que tienen todos los particulares de obtener un funcionamiento normal y adecuado de los servicios públicos; cuando la Administración no cumple con esta obligación y actúa ilícitamente, debe indemnizar al particular.

Sostiene **Moreali, J. (1986)**:

El funcionamiento anormal que hace responsable a la Administración está representado por el incumplimiento de una obligación preexistente. Por tanto, si la Administración comete una falta es porque no se ha sujetado a las obligaciones que le imponen las leyes en la prestación de su actividad y, por tanto, debe indemnizar los daños causados. (p.84-86)

Ahora bien debe tenerse en cuenta que la expresión “funcionamiento normal o anormal del servicio público” se entiende en su sentido más amplio, tal como lo afirma **PARADA, R., (1992)**: como toda manifestación de la actividad administrativa, sea ésta prestacional, de policía, sancionadora o arbitral, en todas sus expresiones, es decir, actividad material (hechos u omisiones) o formal (actos). (P.611).

Son supuestos de responsabilidad por falta o funcionamiento anormal del servicio, entre otros, los siguientes:

1. La revocatoria ilegal de actos administrativos.
2. Vías de hecho de todo tipo. Por ejemplo la vía de hecho en materia expropiatoria y de constitución de servidumbres administrativas.
3. Daños accidentales causados por obras públicas e inmuebles cuya administración y mantenimiento está bajo la custodia del Estado.
4. Daños accidentales causados por obras públicas ejecutadas por el Estado que representan un situación de riesgo objetivo.

b) La responsabilidad del Estado por sacrificio particular que 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 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.

Ahora bien, a diferencia del derecho civil, el fundamento de ambos tipos de responsabilidad no radica en la noción de culpa ni se explica mediante la noción de responsabilidad objetiva; éste responde al principio de garantía de la integridad del patrimonio del particular frente a la acción del Estado. Se traslada así al daño el elemento central de determinación de la responsabilidad.

Por consiguiente, para la determinación de la responsabilidad de la Administración no resulta relevante que el autor de la lesión haya actuado en forma lícita o ilícita, basta que se produzca una lesión atribuible a la actividad administrativa para que nazca en el particular el derecho a ser indemnizado, dado que éste no tiene el deber jurídico de soportarla sin compensación. El fundamento general de la responsabilidad administrativa descansa entonces sobre el derecho del particular a la integridad de su patrimonio, esto es, el derecho a no soportar el daño sufrido sin indemnización, sin que sea necesario verificar, a los fines de la procedencia de la responsabilidad, la conducta dolosa o culposa del agente del daño.

No obstante, la diferencia entre la responsabilidad administrativa y la civil no se restringe al ámbito de los actos y hechos, también se extiende al ámbito contractual, en el que puede verificarse de manera evidente la distinción entre estos dos sistemas de responsabilidad. Así, por ejemplo, en materia de contratos administrativos, el Estado tiene una responsabilidad especial, ajena al derecho común, cuando se le impone la obligación de restablecer lo que se ha denominado el equilibrio económico financiero del contrato. En efecto, en toda contratación rige el llamado **principio de riesgo y ventura**, conforme al cual el contratista tiene la obligación de soportar los riesgos de pérdida, destrucción o deterioro de la obra hasta tanto ésta no sea entregada. Sin embargo, este principio, por virtud de la obligación que tiene el Estado de mantener el equilibrio económico de la contratación, no aplica en materia de contratos administrativos.

El fundamento jurídico de este derecho reconocido al contratista de la Administración en materia de contratos administrativos radica en los fines de interés público que dan lugar a la contratación administrativa, y el papel que en ella tiene aquél al constituirse en un colaborador activo para el logro de dichos fines, de allí que resulte justo que entre los derechos y las obligaciones del cocontratante exista una equivalencia razonable, de modo que el particular no sea indebidamente sacrificado en aras de una finalidad (i.e. protección del interés público) cuya atención corresponde prioritariamente a la Administración pública.

De lo expuesto puede evidenciarse que el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado tiene las siguientes características:

1. Es general, pues abarca todos sus órganos y toda su actividad, en ejercicio de la función pública;
2. Es un sistema de responsabilidad *directa y objetiva* en el que la noción de culpa no resulta determinante, basta que se verifique el daño por actividad lícita o ilícita imputable a la Administración, para que nazca en el particular el derecho a ser indemnizado;

3. Es un sistema *mixto*, que comprende la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal del servicio y la responsabilidad sin falta o por sacrificio particular.
4. Es un sistema que tiene fundamento en el *principio de la integridad patrimonial*, conforme al cual el particular tiene derecho a no soportar sin indemnización el daño sufrido. Carecerá de relevancia que el autor de la lesión haya actuado en forma lícita o ilícita, lo que realmente importa es que la víctima que la sufre no tiene el deber jurídico de soportarla sin compensación. La responsabilidad cubre cualquier tipo de bienes o derechos y el daño o lesión susceptible de reparación podrá ser material (apreciable en dinero) o moral.

Al ser la responsabilidad patrimonial del Estado un sistema directo y objetivo, en el que la culpa carece de importancia, su procedencia está sujeta a la verificación de dos elementos, a saber:

1. El daño imputable a la Administración entendido como toda disminución sufrida en el patrimonio de un sujeto de derecho como consecuencia de una actuación administrativa; y
2. Un nexo causal que permita vincular ese daño con la gestión administrativa.

Pero este **daño** debe ser *cierto y efectivo*, es decir, real y actual, no eventual o futuro. También debe ser *especial o personal*, lo que implica que el mismo esté individualizado con relación a una persona o grupo de personas, es decir, que el daño debe ser singular y no constituir una carga común que todos los particulares deben soportar.

Igualmente se requiere que el daño sea jurídicamente *imputable* a la Administración Pública por su funcionamiento normal (actividad lícita) o anormal (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.

Es necesario además que el daño sea *antijurídico*, esto es, que se trate de un daño que el administrado no tiene el deber jurídico de soportar, dado que excede de la común de las cargas que la gestión administrativa comporta para la colectividad. Esa antijuridicidad se deriva de la inexistencia en el ordenamiento jurídico de una norma que justifique la carga impuesta al administrado, la cual, al carecer de fundamento en derecho, se erige como una lesión injusta que debe ser resarcida.

En cuanto al alcance de los daños que deben ser indemnizados por la Administración, éstos no se limitan a los perjuicios materiales producidos en la esfera económica de los administrados sino que se extienden, incluso, a aquellos que no pueden percibirse materialmente como los daños morales. También es necesario distinguir el alcance de la reparación, desde que si se trata de actuaciones ilegítimas de la Administración, la reparación del daño debe ser integral. En estos casos se indemnizan todos los perjuicios causados por la actuación ilegítima de la Administración, sean estos directos o indirectos. Los administrados no están en posición de soportar las consecuencias perjudiciales de la actividad ilegítima. No ocurre lo mismo cuando la actuación del Estado es legítima, pues en tales supuestos la reparación debe limitarse al valor objetivo del derecho sacrificado y los daños directos que se producen a consecuencia de la actuación del Estado. De allí que no son indemnizables las ganancias hipotéticas, el lucro cesante y elementos subjetivos que podrían incidir en la valoración del derecho limitado.

El nexo causal que permita vincular ese daño con la gestión administrativa es elemento de la responsabilidad patrimonial del Estado. Es necesario que el daño sea consecuencia de la actividad de la Administración, esto es, que **exista un vínculo causal** entre el daño causado y la actividad lícita o ilícita desplegada por el Estado. No obstante, la relación de causalidad se desvirtúa y, por ende, la responsabilidad del Estado, por la ocurrencia de cualesquiera de las siguientes causas extrañas no imputables:

- (i) **La fuerza mayor**, elemento externo al patrimonio del afectado que causa un daño que si bien pudo ser conocido era irremediable. Por lo general la fuerza mayor opera como causal eximente de responsabilidad

en los supuestos de obras públicas que se ven afectadas en su ejecución por acontecimientos inevitables;

(ii) El hecho de un tercero, causal que se verifica cuando el daño deriva de una persona distinta al afectado y al autor del daño. No obstante, para que el hecho del tercero opere como causa exoneratoria será necesario que éste sea la única causa del perjuicio. Si el hecho del tercero concurre con la conducta desplegada por la Administración, ésta será igualmente responsable y no podrá enervar su responsabilidad.

(iii) La culpa de la víctima, es otra de las causas exoneratorias de la responsabilidad patrimonial del Estado, dado que en estos casos el daño se produce en razón de que el afectado no habría actuado con la diligencia de un buen padre de familia. No obstante, para que funcione como causal eximente será necesario que la intervención culpable de la víctima haya sido la única y exclusiva causa del daño. Si se produce la concurrencia de la culpa de la víctima y la actividad de la Administración en la generación del daño, la responsabilidad se distribuye entre las partes. En este caso, la responsabilidad de la Administración se verá atenuada en la medida en que la víctima haya contribuido en mayor grado a la producción del daño.

CAPITULO IV

EL TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL VENEZOLANO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Criterios manejados por la extinta Corte Suprema de Justicia.

Fundamentados el ordenamiento y el pensamiento constitucional venezolano, sobre los principios de separación de poderes y de legalidad, y el reconocimiento de los derechos naturales del hombre, se hace necesario determinar la incidencia concreta de tales presupuestos en la actuación material de la República y en su relación con los derechos individuales, en cuanto al reconocimiento de una responsabilidad estadual.

El análisis de la Responsabilidad del Estado amerita, la distinción de tres categorías: la responsabilidad contractual del Estado; la responsabilidad extracontractual por hecho ilícito y la responsabilidad extracontractual por hecho lícito.

En lo que respecta al reconocimiento de la responsabilidad contractual del Estado, la misma rige por los principios indemnizatorios que en materia contractual prevé el Código Civil.

En tal sentido, la República responde por el incumplimiento de sus obligaciones, por el cumplimiento inexacto de las mismas o el retardo en la ejecución, así como por los daños y perjuicios derivados directamente de su incumplimiento de conformidad con lo establecido en los artículos 1.161, 1.264 y 1.271 del Código Civil.

Por ello, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, en sentencia del 30 de noviembre de 1.990, caso International Development & Investment, Mediterranean, Company Limited Venezolana de Nitrógeno C.A., y otras) y del 27 de enero de 1.993, caso Motel Isla de Coche, acogió la procedencia de la indexación

monetaria, aplicado en materia contractual, señalando en el último de los fallos citados:

“... la notoriedad del hecho de que emana la inflación, en el cual no admite duda por su carácter singular y circunscrito en el tiempo; así como por el conocimiento de hecho derivado de la experiencia común que puede deducir el Juez por permitírsele así el artículo 12 del Código de procedimiento Civil, es posible constatar el efecto inflacionario, Al producirse aumento en el valor de la cosa, en el caso presente destruida, se origina el pago de una cantidad mayor de aquélla que fue estimada. Debe exigirse una tasación actual de los bienes perdidos por cuanto de no producirse en tal forma el pago del daño emergente, no existiría una verdadera indemnización”.

De igual forma, de conformidad con el principio de buena fe en la ejecución de los contratos, consagrado en artículo 1.160, en el caso de los contratos de obra pública, la Administración debe cumplir con el pago del precio que corresponde al cocotratante particular en el lugar, tiempo, forma y condiciones que hayan sido responsable de los daños y perjuicios causados por el incumplimiento de las condiciones asumidas, de conformidad con los artículos 1.277 y 1.746 del Código Civil. Tal responsabilidad es inclusive extensiva a los contratos de concesión de servicios públicos, en los cuales deben, no obstante, conservar la ecuación económica del contrato, es decir, el margen de beneficio a que tiene derecho el contratante aún cuando opere el poder de modificación unilateral que corresponde a la Administración.

Con relación al reconocimiento de la responsabilidad extracontractual de la República por hecho ilícito, la evolución de la jurisprudencia no presenta mayores problemas, rigiéndose por los presupuestos y principios consagrados en el artículo 1.185 del Código Civil en los casos de una falta de servicio, omisión, negligencia o riesgo objetivo, dentro del marco constitucional proporcionado por los artículos 47 y 206 de la derogada de 1961.

En tan sentido, en fecha 5 de mayo de 1.983 la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, precisó:

“.. 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 tiene su fundamento en el dolo, la culpa, o en el riesgo objetivo, conforme se desprende de los artículos 1.185 y siguientes, y que tienen su fundamento constitucional en el artículo 47 de la Constitución, y en su artículo 206 eiusdem”.

De tal manera, que el fallo anterior interpreta el marco constitucional que otorga una dimensión amplia a la responsabilidad del Estado, al reconocer su procedencia tanto en los supuestos de falta de servicio como el riesgo, con lo cual acogió una dimensión objetiva de la lesión patrimonial desde la perspectiva de la víctima, pero confunde la responsabilidad por hecho ilícito con la responsabilidad por actuaciones desarrolladas en el ejercicio de potestades legítimas, al invocar el artículo 47 de la Constitución:

“ahora bien, según el principio consagrado en el artículo 47 de la Constitución, la República sólo responde por los daños y perjuicios que causasen las autoridades legítimas en el ejercicio de sus respectivas funciones públicas, lo cual se encuentra ratificado más claramente en el artículo 206 eiusdem, en el cual se prevé la condena de la Administración al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios. También, en principio, la responsabilidad de la Administración se condiciona a la existencia de una falta, y en ciertos casos, basta que exista un riesgo, aunque no haya una falta..”

En todo caso, la responsabilidad extracontractual por falta o por riesgo no presenta mayores problemas de aceptación en nuestro ordenamiento jurídico, dada la clara provisión constitucional consagrada en los artículos 3, 47 y 206 de la constitución y en la aplicación a los supuestos de su exigibilidad de los principios que rigen la responsabilidad por hecho ilícito del Derecho Civil.

Por otra parte, en este tipo de responsabilidad extracontractual, la jurisprudencia administrativa ha acogido, de manera semejante a la jurisprudencia civilista, la

responsabilidad que nace de la figura del abuso de derecho consagrada en el artículo 1.185, y la indemnización de los daños morales, además de los patrimoniales, lo que resulta claro del fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, caso “ Varios contra el banco Industrial de Venezuela”, el 15 de junio de 1.987:

“ahora bien, como ya se ha dejado esbozado anteriormente, que para la interposición de una denuncia o de una acusación engendre responsabilidad civil extracontractual, debe haberse actuado en forma abusiva, pues – tratándose del ejercicio facultativo de un derecho, como ya se ha dejado establecido- sólo si se procediere de mala fe o se excediere el particular en el uso de la facultad (conforme al señalado y comentado aparte único del artículo 1.185 del Código Civil, que considera el abuso de derecho fuente de obligaciones) sólo en este caso, lógicamente, podría darse entonces la posibilidad legal de indemnización compensatoria por los daños patrimoniales y morales producidos”.

En el ámbito de la responsabilidad extracontractual por hecho lícito, encontramos desde pronunciamientos judiciales con incidencia en la actividad normativa del derecho de propiedad hasta la libertad de industria y comercio particular, donde se ha expresados criterios contradictorios por la jurisprudencia del Máximo Tribunal, resultado ello ostensible en materia de legislación monetaria y política de ordenación o planificación económica, en cuyo ámbito la Corte Suprema de Justicia, fue en ocasiones, tajante en descartar cualquier responsabilidad ante perjuicios causados a particulares por la alteración de la política monetaria y en otras ha reconocido la existencia de los derechos adquiridos lesionados por la actividad normativa del Ejecutivo o del Legislativo.

Las impugnaciones en este ámbito se presentaron frecuentemente bajo el alegato de la aplicación retroactiva de textos legales que extinguieron o modificaron situaciones jurídicas que los particulares consideraban patrimonializadas subjetivamente bajo la forma de derechos adquiridos.

Así, el fallo del 16 de noviembre de 1.965, caso Automóvil de Francia Compañía Anónima, el Máximo Tribunal afirmó la inoponibilidad de derechos adquiridos por particulares,, ante las alteraciones de la política monetaria causadas en el interés general, en los términos siguientes:

“.. es conveniente advertir, y así lo ha admitido la doctrina y la jurisprudencia, que la legislación monetaria que pertenece a la rama del derecho Público, atinente a la soberanía del Estado, puede ser alterada y de hecho lo es, cuando determinadas circunstancias de orden económico así lo aconsejan, pero frente a estas modificaciones no es posible hacer valer derechos adquiridos, pues ello involucraría desconocimiento del poder soberano del Estado y a la vez el entramamiento del desarrollo de esa política, con graves perjuicios para la economía nacional y de la colectiva”..

Posteriormente, en sentencia del 09 de abril de 1.987, caso Protinal Compañía Anónima, la Corte Suprema de Justicia reconoció la existencia de derechos adquiridos por los importadores a los cuales el Decreto 1.160 de fecha 18 de enero de 1.964 les había otorgado el derecho a percibir una bonificación pagadera por el Banco Central de Venezuela, cuando importaren algunos productos sometidos a un régimen especial en beneficio del consumo nacional, bonificación esta consistente en el reintegro de parte del precio que el importador hubiese pagado por la moneda extranjera adquirida para la importación de las mercancías.

Si embargo, el criterio sostenido en el caso de Automóvil Francia C.A., fue ratificado en fallo de 5 de marzo de 1.990, al pronunciarse el Máximo tribunal sobre la impugnación por inconstitucional de que fuera objeto el Decreto 76 del 12 de marzo de 1.989, dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y mediante el cual se derogó el régimen legal del control de cambios en moneda extranjera y obtención de divisas a tipo de cambios preferenciales en el país (RECADI) y se establecieron las normas que deben regir para los cambios de divisas provenientes de exportaciones para realizar importaciones.

La tesis excluyente de la responsabilidad por alteraciones de la política monetaria vuelve a manifestarse como predominante, finalmente, en el caso de Laboratorios Sánalo Compañía Anónima, decidido por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa el 7 de octubre de 1.993, expediente N° . 7.622:

“... En el caso de autos, la actora pretende que hubo un hecho ilícito, el cual debe ser indemnizado por el Estado conforme a los artículos 47 y 206 de la Constitución; que las conformidades de importación otorgadas por el Ministerio de Hacienda y los certificados de disponibilidad de divisas emanados del Banco central de Venezuela..”

Vemos así, como dentro de lo que ha sido el desarrollo de la tesis de la responsabilidad patrimonial nos encontramos con unos cimientos muy firmes en cuanto considerar que los fundamentos jurídicos se encuentran, en ese inicio en la disposiciones vigentes para la responsabilidad extracontractual civil.

Actualización de la evolución jurisprudencial de acuerdo a la sentencias del Tribunal Supremo de Justicia.

Se expondrá a continuación una síntesis de las sentencias más emblemáticas en el tema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, a los fines de la evolución de los diversos criterios que han sido manejados jurisprudencialmente en este tema.

Sentencia Caso ELECENRO. Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político Administrativa. Fecha 2 de mayo de 2000. Magistrado Ponente: Carlos Escarra Malavé.

Los ciudadanos César Ramón Cheremos, Maritza Villanueva de Cheremos y César Adrian Cheremos Villanueva interpusieron demanda por daño moral contra la COMPAÑÍA ANONIMA ELECTRICIDAD DEL CENTRO (ELECENRO), producto de la muerte de la menor Keilly del Carmen Cheremos, hija de los dos primeros y hermana del último de los nombrados. Dicha muerte fue ocasionada por el desprendimiento de

un poste ornamental de alumbrado público, ubicado por la Avenida Los Aviadores en dirección hacia la ciudad de Maracay, bajo la guarda de la compañía ELECENRO.

En la referida demanda, los accionantes fundamentaron su demanda en los artículos 1193 por la existencia de una culpa "in vigilando del guardián" de la cosa que causa el daño y por el artículo 1196 del Código Civil, señalando que el daño moral que sufran los parientes afines o el cónyuge por la muerte de la víctima debe ser indemnizado por el Juez conforme a su prudente arbitrio.

A tale fines, la parte actora señaló que debían ser tomados en cuenta los siguientes elementos: 1) la edad de la víctima, que era quince (15) años; 2) la intensidad, gravedad y permanencia en el tiempo del dolor que sufrirían por siempre sus padres y hermanos; 3) El carácter irreversible de dicho dolor. Que a los únicos fines de la estimación de la demanda valoraron el daño moral que alegaron en Bs. 90.000.000,00, con sus correspondientes indexaciones.

La Sala en la parte motiva de la sentencia, entró a considerar los diferentes elementos constitutivos de la teoría de la responsabilidad extracontractual del Estado, y fue declarada parcialmente con lugar la demanda por daño moral, y en tal sentido, se declararon procedentes las indemnizaciones para la parte actora estimadas por esta Sala.

Establece esta sentencia, la igual que en el caso Carmona, pero de manera más detallada, la tendencia actual en el campo del Derecho Administrativo, de estudiar la institución de la responsabilidad extracontractual del Estado, no bajo las perspectivas civilistas usadas antiguamente (administración - administrado), las prerrogativas presentes, etc., debe ser estudiada bajo reglas determinantes y específicas de esta área. En este sentido, consagra la tendencia del derecho comparado en el régimen de la responsabilidad administrativa del Estado, de una autonomía de sus fuentes, de las obligaciones civiles contenidas en los Códigos Civiles.

En segundo lugar, se establece como fundamento actual de la responsabilidad administrativa extracontractual, el llamado “principio de igualdad de todos ante las cargas públicas”, segunda el cual, la Administración en el ejercicio de sus potestades (autoridad legítima) y en procura de la satisfacción de la colectividad, sacrifica el patrimonio de un particular, debiendo en consecuencia indemnizarlo por someterlo a una situación más dañosa o perjudicial que el de la generalidad.

Así pues, la sentencia reitera, que la administración en un actuar lícito o ilícito, con o sin culpa le causa un daño a un administrado, deberá indemnizarlo.

En tercer lugar, se hace referencia que a pesar que no se encuentra totalmente superada la teoría del Riego, conforme a la cual quien se beneficie de una actividad debería soportar las consecuencia que esta se derive, considera la Sala que existiendo un fundamento constitucional de manera expresa en el ordenamiento jurídico venezolano, que apoya la responsabilidad extracontractual administrativa (principio de Igualdad o Equilibrio ante las cargas públicas) no es necesario acudir a otra razón, explicación, o teorías sobre esta institución.

Por último un punto importante en destacar de esta sentencia, es la interpretación que se le dio el tan nombrado artículo 140 de la Constitución Bolivariana de Venezuela, en donde el legislador no estableció los tipos de bienes y derechos susceptibles de daño por la Administración, pasando entonces la Sala a verse en al necesidad de asumir un concepto amplio de patrimonio, en el cual se trascienda la noción económica del daño (bienes) por una noción también moral, comprendida por los derechos inherentes a la persona.

Al respecto, estableció claramente que esa noción amplia de patrimonio, debe entenderse sobre cualquier naturaleza de bienes o derechos, pero que estén jurídicamente protegidos, sendo en el caso en específico de esta sentencia, la moral, el derecho protegido ofreciendo así más protección y consiguiente indemnización a los administrados por el daño que se les ocasionare en el actuar de la Administración.

Sentencia Caso German Heriberto Avilez Peña. Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político Administrativa. Fecha 15 de junio de 2000. Magistrado Ponente: Carlos Escarrá Malavé.

Esta sentencia refiere a la demanda interpuesta por el ciudadano German Heriberto Avilez Peña, contra la COMPAÑÍA ANÓNIMA DE ELECTRICIDAD DE ORIENTE (ELEORIENTE), por daño morales y materiales ocurridos por la explosión de un transformador de energía eléctrica colocado en la vía pública por la compañía Eleoriente, en la ciudad de Puerto Ordaz, distrito Caroní del Estado Bolívar, lo cual le ocasionó quemaduras de segundo y tercer grado en un 60% de su superficie corporal.

La acción se fundamentó en la responsabilidad civil extracontractual o aquiliana por hecho ilícito, por guarda de cosas consagrada en el artículo 1.185, 1.193 y 1.196 del Código Civil .

Un primer aporte de esta sentencia, al tema de la responsabilidad Administrativa, se relaciona con anotaciones en cuando a lo que debe ser el fundamento de la Responsabilidad Administrativa Extracontractual del Estado, en cuanto, a atribuir basamento en las normas del Código Civil o la tesis de la responsabilidad autónoma de la Administración, al advertir:

(omissis).. ahora bien. Desde hace ya varias décadas y hasta la presente la doctrina ha venido insistiendo en que no es propio acudir a las fuentes de las obligaciones que rigen en materia civil para declarar la responsabilidad de la Administración por su actividad, especialmente por lo que respecta a su actividad extra-contractual. El fundamento de esta postura consiste en que la responsabilidad civil atiende a un sistema jurídico de relaciones intersubjetivas entre particulares cuyas reglas no pueden ser aplicadas exactamente a los sujetos de derecho público que, además, de gozar de potestades públicas, detentan determinados privilegios por ser los titulares den interés general. Así, se ha sostenido que el ejercicio de las potestades públicas conlleva a la realización de actos y negocios jurídicos y a la producción de hechos que transgreden los derechos de los administrados y, por lo tanto, hagan a la Administración responsable bajo unas reglas específicas.

Desde el punto de vista del derecho Comparado, la idea de establecer un régimen de responsabilidad administrativa autónoma a las fuentes de las obligaciones previstas en el Código Civil, encuentra su origen en la famosa decisión Blanco del 8 de febrero de 1983. En esa decisión el Tribunal de Conflictos Francés estableció la incompetencia de los tribunales civiles para condenar a la Administración por los daños causados a los particulares conforme a las reglas del Código Civil.

La importancia de la Decisión Blanco está referida a la consagración de la responsabilidad de la Administración por los daños que cause a los particulares como consecuencia de la prestación de los servicios público y, en segundo término, que dicha responsabilidad debe estar regida por los principios distintos a los establecidos en el Código Civil para regular las relaciones entre los particulares.

En cambio en nuestro país, el carácter autónomo de la responsabilidad administrativa extra-contractual va a encontrar su origen en el régimen constitucional que ha Estado presente en las sucesivas constituciones promulgadas durante el siglo XX. Ciertamente, las continuas guerras y revueltas caudillescas ocurridas durante la buena parte del siglo XIX hicieron necesario que el Estado se exceptionara de responder por aquellos daños a particulares que no habían sido causados por personas investidas de autoridad pública. Así, dentro de la más propia tradición constitucional venezolana se dictó el artículo 47 de la Constitución de 1961.

De esta forma, la responsabilidad del Estado provenía de la interpretación en contrario de la norma invocada como consecuencia de la excepción de la República, los Estados y los Municipios de responder por daños causados por personas ajenas a éstos. Así, la doctrina sostenía la existencia de una responsabilidad patrimonial de la Administración autónoma de la responsabilidad civil de los particulares y, por lo tanto, reclamaba de este Máximo Tribunal un pronunciamiento – de manera definitiva- en tal sentido.

Viene esta sentencia a precisar en este nuevo proceso de concreción de la tesis de responsabilidad autónoma de la Administración, los principios sobre la cual se soporta la misma, indicando:

“la responsabilidad extra-contractual de la Administración encuentra su fundamento expreso en la actualidad en el principio de Igualdad o Equilibrio ante las Cargas públicas. Este principio de basa en que la Administración persigue la satisfacción y tutela de los intereses

colectivos, y, si ésta en ejercicio de sus potestades – por órgano de autoridad legítima- causa un daño a un particular, éste no puede sufrir individualmente las cargas de la actividad dañosa de la Administración fuese lícita o ilícita, con o sin culpa, si ésta le ha causado un daño a un administrado, la Administración debe responder patrimonialmente”.

El segundo aporte que hemos de resaltar, se encuentra referido, a lo que ha sido el desarrollo doctrinario de estos dos principios, fundamento de la responsabilidad y lo que fue, hasta la Constitución del 1999, la Teoría del Riego, conforme a la cual se sostenía que quien se beneficiara de una actividad debía soportar las consecuencias que de ésta se derivaran. Aclarando que, esta teoría no es que se encuentra absolutamente superada, sino que, existiendo ahora un fundamento constitucional de la responsabilidad patrimonial Estatal, que de manera exprese apoye la responsabilidad extracontractual administrativa, no es necesario acudir a otra razón o explicación de ésta.

Una tercera referencia que nos trae la sentencia en comentario, esta relacionada con la concreción con lo que debe ser los parámetros de esa responsabilidad administrativa, indicando que la Constitución vigente establece un régimen de responsabilidad administrativa de carácter objetivo que comporta tanto la llamada Responsabilidad por Sacrificio particular o sin falta, como el régimen de responsabilidad derivada del funcionamiento anormal del servicio público, según el cual los usuarios de los servicios públicos deben ser indemnizados por los daños que puedan surgir del mal funcionamiento de éstos.

El quinto elemento importante a destacar en esta sentencia, lo encontramos a señalar que tanto el concepto de daño emergente como el de lucro cesante, como instituciones propias del derecho civil en el campo de la responsabilidad administrativa.

La Sala Político Administrativa, del tribunal Supremo de Justicia, el 15 de Junio del año 2000, declaró parcialmente con lugar la demanda interpuesta, acordando la indemnización que por daños morales y materiales había sido interpuesta, de igual manera acordó un pensión vitalicia al demandado.

Sentencia Caso Carmona, Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político Administrativa. Fecha 15 de mayo de 2001. Magistrado Ponente: Hadel Mostafá Paglini.

La sentencia Carmona fue la decisión final de la demanda incoada por los ciudadanos Gladis Josefina Saad (viuda) de Carmona, e hijos, por daños y perjuicios materiales y morales, contra la República de Venezuela. Esta demanda tuvo como origen, el homicidio del ciudadano Ramón Oscar Carmona Vásquez, cometidos por funcionarios públicos adscritos al entonces Cuerpo Técnico de Policía Judicial, específicamente, por integrantes del Grupo de Apoyo Táctico Operacional, conocido como las siglas G.A.T.O. Los demandantes alegaron entonces, como principal fundamento de su pretensión, el hecho de que, el Estado no garantizó la vida del ciudadano Carmona sino que fueron sus dependientes quienes ejecutaron su muerte, utilizando medios idóneos para consumir el asesinato, como fueron: los policías que le siguieron hasta darle muerte; armas de pertenencia de la República, el vehículo utilizado perteneciente al Cuerpo Técnico de Policía Judicial, los proyectiles, etc.

La demanda fue incoada en consideración a la responsabilidad objetiva del Estado, derivado de lo preceptuado en el artículo 1191 del Código Civil. En el petitorio los demandantes solicitaron que fuera declarado como ciertos los hechos invocados así como el derecho reclamado, así como el pago de las cantidades de dinero reclamadas, cantidades indexadas, relativas la daño moral como al material.

La Sala decidió declarar sin lugar la demanda incoada por daños y perjuicios materiales y morales, por considerar que no existieron elementos probatorios suficientes que demostrasen que existió una responsabilidad de la República, por adjudicación a terceros (causa eximente de responsabilidad).

Esta sentencia presenta una diversidad de aportes en relación al tema de la responsabilidad objetiva así como de la subjetiva. En primer lugar establece la tendencia actual, de querer enmarcar la responsabilidad objetiva del Estado, bajo parámetros muy flexibles, tendientes a una mayor responsabilidad del Estado por sus actuaciones. En tal sentido, afirma por una parte, la protección para el administrado de ser reparado por el daño que se le ocasione por sus actividad incluso, ilícita por parte de la Administración, independientemente del funcionamiento normal o anormal en la prestación del servicio público; y por la otra, la carga del reparo que debe soportar la colectividad por ese daño causado a un particular.

Así mismo, la sentencia preceptúa una vez más, la tendencia a que el Estado es responsable objetivamente de sus actos. Sin embargo, esa responsabilidad debe tener límites y las interpretaciones jurisprudenciales deben estar guiadas bajo esa premisa.

En segundo lugar, esta sentencia realiza, una crítica a la tendencia moderna de concebir un Estado más responsable de todas sus actuaciones, y por ende, más responsable de los derechos ciudadanos.

Por último se debe destacar, que esta sentencia del caso Carmona, reafirmó la tendencia actual de subsumir la responsabilidad objetiva del Estado, no bajo los parámetros exclusivos de las normas civilistas (esquema tradicional), el cual ha sido lo superado por sus deficiencias, por los principios del derecho público, principio de equidad, solidaridad social, igualdad ante las cargas públicas, etc., a fin de garantizar la reparación del administrado que sufre el daño antijurídico por parte de la Administración.

Sentencia Caso (Sobre Bomba) Hugo Eunice Betancourt Zerpa contra la República en la persona del Ministerio de Interior y Justicia. Extinta Corte Suprema de Justicia, decidido Sala Político Administrativa del tribunal Supremo de Justicia. 4 de octubre del año 2001.

En este caso, el ciudadano **HUGO EUNICES BETANCOURT ZERPA**, titular de la cédula de identidad N° 6.437.315, interpuso por ante la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia demanda contra la República (Ministerio de Relaciones Interiores hoy Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia), por los daños patrimoniales y morales sufridos en ejercicio de sus funciones, por el estallido de un artefacto explosivo.

En cuanto al derecho alegaron que los artículos 47 y 206 de la Constitución de 1961 consagraban la responsabilidad del Estado y el órgano administrativo responsable por los hechos acaecidos, era el Ministerio de Relaciones Interiores por cuanto de conformidad con los ordinales 12 y 13 del artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Central, a ese Despacho le corresponde *“lo relativo al mantenimiento del orden público en todo el territorio de la República, y lo relativo a la Superior Dirección de los Cuerpos de Policía de la República.”*

Del mismo modo, los dispositivos normativos contenidos en los artículos 1.185 y 1.196 del Código Civil complementan la responsabilidad en este caso.

Por su parte, la jurisprudencia de la Sala Político Administrativa admite la responsabilidad de la Administración por su funcionamiento anormal y, en el presente caso *“al no haberse extremado las medidas de seguridad previsibles (...) estamos en presencia de una ineficiencia del servicio policial que genera la responsabilidad de la Administración”*.

En esta sentencia, la Sala hace mención a lo que debe entenderse como república y el ejercicio de sus competencia por órganos desconcentrados de la Administración al indicar en el fallo:

Ahora bien, según lo establecido en el artículo 136, ordinal 5 de la Constitución de 1961, -vigente para el momento en que ocurrieron los hechos-, es competencia del Poder Nacional *“los servicios de identificación y de policía nacional”*. De tal manera que, independientemente de que la Ley al distribuir las competencias, haya asignado a un determinado organismo su

ejercicio, es la República el ente con personalidad jurídica que ostenta la legitimación pasiva, ya que es ésta y no sus organismos administrativos, la responsable por los posibles daños causados por el funcionamiento anormal de su actividad. En consecuencia, se desestima la excepción opuesta por la parte demandada

Un segundo aporte de este fallo lo constituye el detalle histórico de lo que ha sido la evolución de la teoría extra-contractual del Estado, por demás muy interesante, al exponer:

La Sala debe exaltar como premisa fundamental que el tema de la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas, de manera especial dentro de los temas del derecho administrativo y del desarrollo del sistema jurídico contencioso administrativo, guarda complejidades de grado sumo y discurre en aguas, no pocas veces tumultuosas, donde sus corrientes recorren distintos cauces, a veces enfrentadas y otras, que concurren armónicamente; es decir, jurídicamente hablando, sus principios, teorías y preceptos son múltiples y no siempre uniformes, ya que ello depende de la perspectiva que se tenga dentro de un Estado de Derecho, con relación al “*SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO*”.

La razón, que bien puede ser explicada a través de la ciencia de la sociología jurídica, es que lo jurídico responde a las realidades políticas, sociales y económicas imperantes en determinada sociedad en un período específico, más aún en cuanto se refiere al tema de la responsabilidad estatal.

Así, para explicar la evolución de la institución de la Responsabilidad Extracontractual de la Administración, debe partirse del dogma pregonado en el Siglo XIX en el derecho anglosajón, de un Estado irresponsable; “*the King can do not wrong*”: el Rey no puede cometer ilícito, para luego pasar al principio de la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados por sus funcionarios, atribuido universalmente, como padre de dicho principio, al Consejo de Estado Francés, a raíz de las decisiones en los casos Rotschild (1855), Blanco (1873) y Pelletier (1873).

Fue a partir de esa oportunidad donde surgieron múltiples criterios y teorías sobre este tema, observándose que en el derecho comparado -el cual sin duda es orientador para el del foro, pero que indudablemente responde a realidades distintas al de éste-, los criterios que una vez fueron restringidos respecto a la responsabilidad del Estado, han pasado a ser sumamente laxos en los actuales momentos, no sólo porque imperan criterios de responsabilidad objetiva sino porque reducidos son los límites que a tales criterios se les ha impuesto.

En ese marco ya es inveterado dentro de los Estados de Derecho el precepto que pregona la sumisión absoluta del Estado al derecho. Así, es inherente a tal esencial postulado de las sociedades democráticas, el principio de la Responsabilidad del Estado cuando cause daños a sus miembros.

En segundo lugar, nos expone, la sentencia lo relacionado a la concepción de la responsabilidad estatal desde su origen en el derecho civil y presencia del la culpa como elemento principal de esta responsabilidad.

La doctrina señala que los motivos que indujeron a la conversión de la responsabilidad de los funcionarios a la responsabilidad del Estado fue primordialmente, situar a las posibles víctimas frente a un deudor solvente en pro de la seguridad y la justicia.

En sus inicios el sistema de responsabilidad de las administraciones públicas se configuró jurisprudencialmente con base en los criterios de la culpa. Así, atendiendo a principios y preceptos de derecho privado (en particular del derecho civil), la responsabilidad del Estado, entendida como indirecta, se fundamentó en las denominadas culpa *in eligendo* y culpa *in vigilando*, es decir, en función de la culpa del amo o patrono (en este caso el Estado) en la elección o vigilancia de sus criados o dependientes (en este caso de los agentes públicos).

Posteriormente, la precitada teoría cede en gran medida (basada exclusivamente en criterios de culpa), en tanto que por un lado, únicamente opera cuando podía identificarse al funcionario que causó con su actuar el daño antijurídico, mas no cuando dicha individualización no es posible (daños anónimos), lo cual de manera no poco frecuente ocurre, y por el otro, por cuanto no se ajusta a las realidades que involucra el alto intervencionismo

Estatal en las actividades de los particulares y los avances técnicos que el desarrollo industrial ha supuesto. Esas realidades son un aumento sustancial de los riesgos de causar daños, como consecuencia de la prestación del servicio público o de interés público, lo cual, a su vez, implica, por una parte, que no sea posible en muchos casos subsumir la actividad dañosa a los supuestos o tipos de culpa existentes, y en otras, que la entidad de la cuantía resultante de los daños ilícitos deja en evidencia la exigüidad del patrimonio del individuo que produce el daño para repararlo pecuniariamente.

En la medida de los supuestos descritos, el esquema tradicional se ha hecho insuficiente razón por la cual en la actualidad, atendiendo a principios de derecho público, el acento no está en los criterios de culpa sino en orden de garantizar la reparación de quien sufre el daño antijurídico, basado en los criterios de falta o falla de servicio e, incluso del riesgo o daño especial (los cuales, a su vez, se fundamentan en los principios de equidad, solidaridad social, igualdad ante las cargas públicas, o al hecho de la insolvencia del agente público para responder al daño), que expresan en alto grado un sistema de responsabilidad objetiva, es decir, que en menor o mayor medida atienden al daño causado y donde la responsabilidad del Estado, entendida como indirecta, pasa entonces a ser directa.

En el caso venezolano, ya esta Sala en otras oportunidades ha acordado la indemnización a los ciudadanos que han sufrido daños en su esfera patrimonial o moral, por razón de actos y hechos imputables a la Administración y en el caso específico de hechos ilícitos, la responsabilidad de la Administración había sido determinada en función de los artículos 1185 y siguientes del Código Civil. Más aún, en situaciones similares a la que nos ocupa, se había ordenado la indemnización por daño moral en función del artículo 1193 *ejusdem*.

Vemos así, como una vez, la responsabilidad administrativa es fundamentada en función a su autonomía, y nos indica, que desde hace algún tiempo se ha venido insistiendo en que no es propio acudir a las fuentes de las obligaciones que rigen en materia civil, para declarar la responsabilidad de la Administración por su actividad, especialmente por lo respecta a su actividad extra-contractual.

Tal postura tiene su fundamento en que la responsabilidad civil atiende a un sistema jurídico de relaciones intersubjetivas entre particulares, cuyas reglas no pueden ser aplicadas exactamente a los sujetos de derecho público que, además de gozar de potestades públicas, gozan de determinados privilegios por ser los tutores del interés general.

Así, se ha sostenido que el ejercicio de las potestades públicas conlleva a la realización de actos y negocios jurídicos y a la producción de hechos que transgredan los derechos de los administrados y, por lo tanto, hagan a la Administración responsable bajo unas reglas específicas, es decir, autónomas respecto de las reglas ordinarias que rigen a los particulares.

Desarrolla, como tercer aporte de esta sentencia, las bases constitucionales y legales de la responsabilidad extracontractual de la Administración, al referir:

El carácter autónomo de la responsabilidad administrativa extracontractual encuentra su origen en el Texto Fundamental, así, en el artículo 47 de la Constitución de 1961, se disponía:

“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.”

De tal manera que la responsabilidad del Estado provenía de la interpretación en contrario de la norma invocada como consecuencia de la excepción de la República, los Estados y los Municipios de responder por daños causados por personas ajenas a éstos.

Ahora bien, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela estableció de una manera expresa y sin necesidad de recurrir a interpretación alguna, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por los daños que sufran los administrados como consecuencia de su actividad. En efecto, la autonomía de la responsabilidad del Estado deriva -entre otras- de las disposiciones

constitucionales contenidas en los artículos 3, 21, 30, 133, 140, 259 y 316.

Así, el artículo 140 *eiusdem* dispone:

“Artículo 140.- El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública.”

Por su parte, el artículo 259 constitucional establece la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para *“condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración”*.

El principio de igualdad o equilibrio ante las cargas públicas, previsto en los artículos 21, 133 y 316 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, constituye el fundamento principal de la responsabilidad extra-contractual de la Administración, y su justificación se encuentra en que la Administración persigue la satisfacción y tutela de los intereses colectivos; por lo que si en ejercicio de sus potestades -por órgano de autoridad legítima- causa un daño a un particular, éste no puede sufrir individualmente las cargas de la actividad dañosa de la Administración. En consecuencia, no debe en función del colectivo someterse a un ciudadano a una situación más gravosa que la que soportan la generalidad de los administrados y, de ocurrir, el desequilibrio debe restablecerse mediante la indemnización correspondiente.

Así, independientemente de que la actividad de la Administración fuese lícita o ilícita, con o sin culpa, si ésta ha causado un daño a un administrado, se debe responder patrimonialmente.

Ahora bien, debe señalarse que en el pasado la doctrina consideró que el fundamento de esta responsabilidad se encontraba en la Teoría del Riesgo, conforme a la cual, quien se beneficie de una actividad deberá soportar las consecuencias que de ésta se deriven. Dicha concepción no se encuentra totalmente superada, ni tampoco es incompatible con el régimen de responsabilidad administrativa a que se ha hecho referencia por tener su origen en el Derecho Civil. Lo que ocurre es que, existiendo un fundamento constitucional que de manera expresa apoye la responsabilidad extra-contractual administrativa (Principio

de Igualdad o Equilibrio ante las Cargas Públicas), no es necesario acudir a otra razón o explicación de ésta.

Conforme con lo anterior, la Constitución vigente establece un régimen de responsabilidad administrativa de carácter objetivo que comporta tanto la llamada responsabilidad por sacrificio particular o sin falta, como el régimen de responsabilidad administrativa derivada del funcionamiento anormal del servicio público, según el cual los usuarios de los servicios públicos deben ser indemnizados por los daños que puedan surgir del mal funcionamiento de éstos, es decir, que la *ratio* fundamental de este tipo de responsabilidad es no dejar sin salvaguarda los daños antijurídicos, donde no pueda identificarse al agente (funcionario público) causante del daño (daños anónimos).

Como claramente se observa, la motivación que dio lugar a esas teorías fue, en el marco del alto intervencionismo estatal, no dejar sin posibilidad de reparación a la víctima en los casos de los denominados daños anónimos, es decir, donde no está identificado el funcionario público causante del daño, o identificable éste, por la insuficiencia de su patrimonio, o incluso en casos de falta impersonal (donde no puede atribuirse a un individuo en específico, sino al servicio considerado en abstracto). Casos todos en los cuales resultan insuficientes los criterios basados en la culpa. En suma, su fin no es otro que asegurar la reparabilidad del daño.

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

Por otra parte, cabe destacar que del espíritu del Constituyente se deriva la voluntad de consagrar un *sistema integral de responsabilidad patrimonial del Estado*, que abarca todos los daños ocasionados por cualesquiera actividad derivada del ejercicio de las funciones ejercidas por los órganos del Poder Público.

No obstante, debe indicarse que la responsabilidad extracontractual de la Administración, debe ser interpretada bajo criterios restringidos, a fin de evitar generalizaciones impropias e inconducentes que excluyan los supuestos necesarios eximentes

de la responsabilidad, tales como, hecho exclusivo de un tercero, culpa exclusiva de la víctima, fuerza mayor o caso fortuito.

Se impone entonces siempre un análisis, guardando la debida ponderación o prudencia en la aplicación de la teoría del riesgo, con omisión de la falla o falta del servicio, porque si se extiende o exagera en demasía su aplicación, sin límites, ello podría conllevar a que la administración tenga que hacerse prácticamente responsable de todas las situaciones de daño, lo cual puede establecer una injustificada y excesiva onerosidad sobre la hacienda pública.

Igualmente, aun en el marco de los criterios que modernamente imperan en relación con la responsabilidad del Estado y que como se observó se suceden en amplia garantía de los administrados, sin embargo, no puede establecerse que quede excluida la búsqueda del responsable de ser ello posible, por lo que la responsabilidad subjetiva, basada en la culpa del agente, se mantiene pero su utilidad o radio de acción se reduce (mas no por ello deja de ser fundamental) a los supuestos de daños ocasionados por la acción personal del agente público, es decir, donde quede de manifiesto una completa ruptura de su conexión con el servicio público.

Un cuarto aporte, lo constituye la determinación de lo que se ha establecido como alcance del *sistema integral de responsabilidad patrimonial del Estado* previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En el caso bajo análisis, se requiere determinar cuáles son los extremos necesarios para que ésta surja, a saber: (1) la existencia de un daño constituido por una afección a un bien o derecho tutelado por el ordenamiento jurídico o disminución patrimonial; (2) una actuación u omisión atribuible a la Administración; y, (3) la relación de causalidad entre tales elementos.

En este caso, la República resultó condenada al pago de una suma de dinero por concepto de daños y perjuicio, así como una pensión vitalicia para el demandante.

Sentencia Caso Carlos Alberto León Rondón, Miles Ivinet Rangel Ramírez, Víctor de Jesús Acevedo Monsalve y Ana Celis Sulbarán de Acevedo. Sala Político Administrativa de la extinta Tribunal Supremo de Justicia. 30 de Julio de 2002.

Los ciudadanos Carlos Alberto León Rondón, Milse Ivonet Rangel Ramírez, Víctor de Jesús Acevedo Monsalve y Ana Celis Sulbarán de Acevedo interpusieron en fecha 19 de julio de 1999, por ante la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, demanda de daños y perjuicios contra la sociedad mercantil **C. A. ELECTRICIDAD DE LOS ANDES (CADELA)**, domiciliada en San Cristóbal, Estado Táchira, e inscrita por ante el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, bajo el No. 13, Tomo 16-A, en fecha 30 de marzo de 1993, siendo su última modificación inscrita en la misma oficina de Registro en fecha 20 de julio de 1999, bajo el No. 38, tomo 15-A, por negligencia en el cuidado y mantenimiento de los cables de alta tensión propiedad de la sociedad mercantil, ubicado en la ciudad de Ejido en dirección a la ciudad de Mérida, que al desprender en forma sorpresiva e inesperada se desprendió encima de los ciudadanos Carlos Alberto León Rangel y Ana Celis Sulbarán Acevedo, causándoles la muerte en forma instantánea.

Fundamentaron su pretensión en la reclamación de los daños patrimoniales ocasionados a los padres de la menor Ana Cecilia Acevedo Sulbarán, y los padres del menor Carlos Alberto León Rangel, por conceptos de Daño emergente y Lucro cesante, con fundamento en el Artículo 284 del Código Civil.

Dentro de las precisiones que nos trae esta decisión del tribunal Supremo tenemos:

1.- El régimen de la responsabilidad de la Administración contemplado al momento de la ocurrencia del hecho denunciado tiene su fundamento en el artículo 47 de la Constitución de 1961, la cual prescribía, con relación a la responsabilidad patrimonial del Estado resultante de su actuación cuando ésta comportase daños a los particulares, que:

“En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que

la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública”

Por su interpretación a contrario, el referido texto consagraba un mecanismo de responsabilidad en el cual tanto los venezolanos como los extranjeros podían reclamar indemnización por daños, perjuicios y expropiaciones al Estado, si éstos fueron causados por autoridades legítimas en ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, el artículo 206 de la misma Constitución del 61 atribuyó a la jurisdicción contencioso administrativa la competencia para condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en la responsabilidad de la Administración, estableciendo de este modo una noción objetiva de responsabilidad; texto que en la vigente Constitución fue incorporado bajo el artículo 259, con la mención, ahora expresa, de que también a la jurisdicción contencioso administrativa le corresponde conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos.

Confirman los textos constitucionales citados que la Administración está obligada a la reparación en toda circunstancia, esto es, tanto por su actuación ilegítima, lo cual resulta obvio, como si en el ejercicio legítimo de sus cometidos ocasiona daños a los administrados, por lo cual resulta válido el principio según el cual la actuación del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones organizativas a través de las cuales ejerce el poder y presta servicios a la comunidad, debe siempre resarcir a los particulares, tanto si por el resultado de su actuación se produce la ruptura del equilibrio social, manifestado en la igualdad que debe prevalecer entre los ciudadanos ante las cargas públicas, como en el caso en el cual el daño deviene del funcionamiento anormal de la Administración Pública.

En la vigente Constitución, el ámbito de responsabilidad patrimonial de la Administración se extiende, de acuerdo con su artículo 140, *“a todo daño sufrido por los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”*, consagrando en definitiva y

sin margen de dudas, la responsabilidad objetiva, patrimonial e integral de la Administración, cuando con motivo de su actividad ocasione daños a los particulares, no importando si el funcionamiento dañoso de la Administración ha sido normal o anormal, a los fines de su deber resarcitorio.

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

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

Lo hasta aquí señalado no significa que toda actividad de la Administración que cause un daño a un particular debe ser resarcido por el Estado. En efecto, el hecho perjudicial debe ser directamente imputable a la Administración y que constituya un menoscabo cierto al patrimonio de bienes y derechos del administrado.

Tampoco es resarcible el daño cuyo objeto indemnizatorio comporte una actividad de naturaleza ilícita por parte de los afectados, pues resultaría un contrasentido que el Estado estuviese obligado, por ejemplo, a resarcir a un particular los gastos invertidos por éste en la construcción de un inmueble que la Administración previamente le había prohibido edificar y por tanto aplicó la sanción de demolición de acuerdo con la normativa ambiental. Tal resarcimiento comportaría una actividad ilícita de la Administración, pues se materializaría en contravención de la Ley Orgánica del Ambiente.

Para finalizar, respecto del ámbito que abarca la responsabilidad del Estado, es terminante la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela al disponer que son resarcibles patrimonialmente los daños que sufran los particulares por el funcionamiento de la Administración, en cualquiera de sus bienes y derechos, lo cual implica que el daño moral es igualmente indemnizable, si éste tiene origen en una actividad imputable a la Administración.

2.- Los demandantes alegaron haber sufrido un menoscabo en su patrimonio moral, constituido por la muerte de sus hijos. Además, dos de ellos, los ciudadanos Víctor de Jesús Acevedo Monsalve y Ana Celis Sulbarán de Acevedo, han argumentado haber sufrido en su patrimonio los daños emergentes ocasionados por concepto de servicio funerario y ataúd, así como cancelación de compra y grabación de una lápida.

De igual forma, todos los demandantes han alegado haber perdido parte de su patrimonio material por el lucro cesante derivado del mismo hecho, al perder los aportes económicos que sus hijos les brindaban de no haber sido cercenado su tránsito vital e imputan a la sociedad mercantil CADELA la responsabilidad por los daños sufridos.

De la lectura del escrito de contestación de la demanda, se aprecia que la sociedad mercantil CADELA negó y contradijo la demanda en todas sus partes, Sin embargo, de una minuciosa revisión de las actas procesales, aparece evidente que se verificó

un daño originado por el desprendimiento de un cable de alta tensión que cayó sobre los ciudadanos Carlos Alberto León Rangel y Ana Cecilia Acevedo Sulbarán.

La Sala al decidir, admitió y valoró todas las pruebas aportadas por lo demandantes, pues coinciden en el señalamiento de un hecho cuya ocurrencia generó daños a personas y cosas, ocasionando en el caso de las primeras, la muerte a dos jóvenes.

3.- Procedió igualmente la Sala, determinar si el hecho es imputable a la sociedad mercantil demandada, para lo cual es preciso verificar si en ejercicio de su funcionamiento como prestataria del servicio eléctrico, ella era propietaria o guardiana del cable que cayó sobre las víctimas y les produjo la muerte por electrocución, acontecimiento éste cuya existencia se da por demostrado, tal como ya fue expuesto.

Pues bien, de la lectura de los escritos presentados por el representante judicial de CADELA, es claro que éste niega el carácter de su mandante como propietaria o guardiana de la cosa. Sin embargo, a juicio de la Sala dicha declaración resulta cuestionable, dada la existencia de elementos probatorios en el expediente de los cuales se infiere que la referida empresa ejercía sobre el cable de transmisión eléctrica desprendido, actuaciones similares a las de un guardián.

4.- En cuanto al vínculo de causalidad entre el hecho imputado y el daño ocurrido, es útil advertir que en el presente caso la demandada no se ha excepcionado en el sentido de atribuir la responsabilidad del hecho a otro o a alguna causa derivada de un hecho fortuito o fuerza mayor, como causas extrañas no imputables que en nuestro ordenamiento jurídico configuran las únicas defensas de las cuales puede valerse el guardián de una cosa para exonerarse, al destruir la relación causal que lo une al daño generado; antes bien, la demandada se limitó a negar pura y simplemente la imputación que se le hacía.

5.- Resta entonces establecer si los daños cuya reparación se exige, constituyen una pérdida o disminución de los bienes y derechos de los demandantes.

Considera la Sala que tal pedimento contraría la concepción misma de lucro cesante establecida en el Código Civil, el cual en su artículo 1.273 estipula que los daños y perjuicios se deben generalmente al acreedor por la utilidad de que se le haya privado, y en el caso de autos, no puede considerarse a los padres como los acreedores o beneficiarios de una hipotética renta, la cual también supuestamente hubieran generado sus hijos en el transcurso de sus vidas y bajo la premisa de que ambos conservarían sus respectivos trabajos para contribuir a los gastos familiares hasta que los padres alcanzasen la edad de setenta y cinco (75) años.

El lucro cesante comporta un daño resarcible a la persona que directamente fue privada de una utilidad y no puede extenderse a otras que, aún teniendo una expectativa legítima y natural respecto de los aportes al ingreso familiar que pudieran haber recibido de sus hijos, dichos aportes no pueden ser estimados bajo circunstancia alguna, dado que resulta imposible prever actitudes y voluntades futuras y mucho menos traducir éstas a lenguaje patrimonial; sobre todo si se tiene muy en cuenta que el trabajo, sus frutos y su aprovechamiento eventual por otros, aún tratándose de los padres, dependen exclusivamente de cada persona. En tal virtud, la Sala estima que no resulta procedente la reparación patrimonial por concepto lucro cesante demandada.

5.1.- Con relación a la pretensión de resarcimiento patrimonial, por el daño moral sufrido por la pérdida de sus hijos, la Sala observó:

La parte in fine del artículo 1.196 del Código Civil establece que *“El Juez puede igualmente conceder una indemnización a los parientes, afines o cónyuge, como reparación del dolor sufrido en caso de muerte de la víctima”*.

Ahora bien, consta en autos la muerte de los hijos de los accionantes, en las condiciones suficientemente descritas en el presente fallo y por cuanto esta Sala tiene establecido que los daños morales *“por su naturaleza esencialmente subjetivas no están sujetos a una comprobación material directa, pues ella no es posible”* (sentencia

de la Sala Político Administrativa de fecha 11 de febrero de 1985; caso: Cedeño Salazar vs. CADAFE), se considera inoficioso entrar a analizar las pruebas tendientes a comprobar el daño moral sufrido, cuya indemnización ha sido demandada.

En consecuencia, para esta Sala existe la plena convicción de que el dolor de los padres de los jóvenes fallecidos debe ser reparado, y no existiendo otro medio jurídico que la indemnización patrimonial para hacerlo, se acuerda, conforme a la prudente y libre determinación de quienes juzgan, una indemnización por la cantidad de Sesenta Millones de Bolívares (Bs. 60.000.000,00), a ser cancelada por la sociedad mercantil demandada. Así se decide.

El la causa en análisis, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, declaró parcialmente con lugar la demanda incoada por los ciudadanos contra la sociedad mercantil **C.A. ELECTRICIDAD DE LOS ANDES (CADELA)**, por daños y perjuicios tanto materiales como morales. En consecuencia, se condena a dicha sociedad mercantil al pago, por concepto de daño moral, de la suma de Quince Millones de Bolívares, (15.000.000,00) a cada uno de las demandantes, ciudadanos Carlos Alberto León Rondón, Milse Ivonet Rangel Ramírez, Víctor de Jesús Acevedo Monsalve y Ana Celis Sulbarán de Acevedo.

Sentencia Caso Marbelis María Borges Borges, contra la Sociedad mercantil C.V.G. BAUXILUM, C.A., anteriormente denominada Interamericana de Aluminio C.A. Decidido por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el 30 de Julio del año 2002. Exp. 12836

En fecha 16 de mayo de 1996, el abogado César Cedeño, la ciudadana MARBELIS MARÍA BORGES BORGES, interpuso ante el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar demanda por daños morales contra la sociedad mercantil C.V.G. BAUXILUM, C.A. anteriormente denominada Interamericana de Aluminio, C.A.

Fundamentó su pretensión en los dispositivos normativos contenidos en los artículos 1.185 y 1.191 del Código Civil, señalando que la doctora María Meneses, médico al servicio de C.V.G BAUXILUM, C.A. le causó una afección de tipo psíquico, moral, espiritual y emocional que, a su decir, no ha podido superar. Por tales motivos, demandó por daño moral a la sociedad mercantil C.V.G. BAUXILUM, C.A., estimando la demanda en la suma de trescientos cincuenta millones de bolívares (Bs. 350.000.000,00).

Los aportes que nos trae esta sentencia del Tribunal Supremo, se refieren: En primer término, la Sala se pronunció sobre los aspectos fundamentales en que ha de precisarse la idea del Estado de derecho al exponer:

Ahora bien, resulta necesario señalar, que a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales en las cuales se moldea la existencia de un Estado justicialista por encima de las formalidades y en virtud de que la República Bolivariana de Venezuela se consagra como un Estado democrático y de justicia gratuita, debe concluir esta Sala que el pago de los derechos arancelarios no constituye una formalidad esencial a la existencia misma del proceso, por lo que dicha figura no puede aplicarse en forma indiscriminada para todos los supuestos ocurridos en el curso del proceso, toda vez que -se reitera- la justicia en ninguna circunstancia podrá ser sacrificada por la omisión de formalidades no esenciales, y así se decide.

En segundo término, la Sala a decidir con fundamento en los siguientes razonamientos: establece el motivo de la litis, por el daño moral que le produjo la doctora María Meneses -médico al servicio de la sociedad mercantil demandada, por lo que, señaló que ya ha sido reiterado el criterio de la Sala Político Administrativa, que en el caso venezolano, es procedente la indemnización a los ciudadanos que han sufrido daños en su esfera patrimonial o moral, por razón de actos y hechos imputables a la Administración y en el caso específico de hechos ilícitos, la responsabilidad de la Administración ha sido determinada en función de los artículos 1185 y siguientes del Código Civil.

Ahora bien, desde hace algún tiempo se ha venido insistiendo en que no es propio acudir a las fuentes de las obligaciones que rigen en materia civil, para declarar la responsabilidad de la Administración por su actividad, especialmente por lo que respecta a su actividad extra-contractual.

Tal postura tiene su fundamento en que la responsabilidad civil atiende a un sistema jurídico de relaciones intersubjetivas entre particulares, cuyas reglas no pueden ser aplicadas exactamente a los sujetos de derecho público que, además de gozar de potestades públicas, gozan de determinados privilegios por ser los tutores del interés general. Así, se ha sostenido que el ejercicio de las potestades públicas conlleva a la realización de actos y negocios jurídicos y a la producción de hechos que pudieron eventualmente transgredir los derechos de los administrados y, por lo tanto, hagan a la Administración responsable en un determinado momento y bajo unas reglas específicas.

Ahora bien, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela estableció de una manera expresa y sin necesidad de recurrir a interpretación alguna, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por los daños que sufran los administrados como consecuencia de su actividad.

En efecto, la autonomía de la responsabilidad del Estado deriva -entre otras- de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 3, 21, 30, 133, 140, 259 y 316. Así, el artículo 140 eiusdem dispone: “Artículo 140.- El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública.” Por su parte, el artículo 259 constitucional establece la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para “condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración”.

De tal manera que, el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado dispuesto en el mencionado artículo 140 de la Constitución, al referirse a la responsabilidad derivada del “funcionamiento” de la Administración, lo hace respecto al funcionamiento normal como anormal, es decir, lo determinante, como se ha expuesto, es que los particulares no están obligados a soportar sin indemnización el daño sufrido, indistintamente si el daño ha sido causado por el funcionamiento normal o anormal, como se ha indicado. Aunado a lo expuesto, debe indicarse que la responsabilidad extracontractual de la Administración, debe ser interpretada bajo criterios restringidos, a fin de evitar generalizaciones impropias e inconducentes que excluyan los supuestos necesarios eximentes de la responsabilidad, tales como, hecho exclusivo de un tercero, culpa exclusiva de la víctima, fuerza mayor o caso fortuito.

Se impone entonces siempre un análisis, guardando la debida ponderación o prudencia en la aplicación de la teoría del riesgo, con omisión de la falla o falta del servicio, porque si se extiende o exagera en demasía, sin límites, ello podría conllevar a que la administración tenga que hacerse prácticamente responsable de todas las situaciones de daño, lo cual puede establecer una injustificada y excesiva onerosidad sobre la hacienda pública. Establecido el amplio alcance del sistema integral de responsabilidad patrimonial del Estado previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,

La decisión que tomó la Sala, en la causa de la ciudadana Marbelis Borges, fue declarar sin lugar la misma, con fundamento al no haber sido demostrado el nexo de causalidad entre el presunto daño y la actuación de la demandada, resulta innecesario el análisis de los dos elementos restantes para determinar la responsabilidad del Estado.

Sentencia Caso AEROVIAS NACIONALES DE COLOMBIA S.A., (AVIANCA), demanda contra la República Bolivariana de Venezuela y al Banco Central de Venezuela, por ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Decisión tomada el 25 de marzo del año 2003. Magistrado ponente: Levis Ignacio Zerpa. Exp. N° 14637

Los abogados Luis Ignacio Mendoza M. y Luis A. Ortiz Álvarez, inscritos en el Inpreabogado bajo los números 8.602 y 55.570, respectivamente, actuando en su carácter de apoderados judiciales de la sociedad mercantil **AEROVIAS NACIONALES DE COLOMBIA S.A., (AVIANCA)**, demandaron en fecha 06 de mayo de 1998, en forma solidaria a la **REPÚBLICA DE VENEZUELA**, ahora **REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA** y al **BANCO CENTRAL DE VENEZUELA**, este último ente creado por Ley del 08 de septiembre de 1939 y regido para el momento de interposición de la demanda por Ley especial de fecha 04 de diciembre de 1992; y subsidiariamente, a la **REPÚBLICA DE VENEZUELA**, por concepto de cobro de bolívares cuyo monto se origina en el daño generado como consecuencia de la responsabilidad extracontractual de los demandados, que por su retardo o inactividad administrativa.

Como sustento de su pretensión resarcitoria por responsabilidad extracontractual, los apoderados judiciales de AEROVÍAS NACIONALES DE COLOMBIA S.A. (AVIANCA), solicitan el pago, a título de resarcimiento por la responsabilidad extracontractual de la Administración, causada por su retardo e inactividad administrativa, de la pérdida del diferencial cambiario entre lo pagado al Banco Central de Venezuela a la tasa de Bs. 290,00 por dólar y lo que debió cancelar a la tasa de Bs. 170,00 por dólar, más los intereses indemnizatorios por el no uso del dinero e intereses hasta el momento del pago efectivo.

La Sala para decidir, tomó en cuenta:

El artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ciertamente dispone la posibilidad de que se acuerde judicialmente el resarcimiento de daños y perjuicios a los particulares cuando éstos se originen en la responsabilidad de la Administración, pretensión condicionada a la previa declaratoria de nulidad de actos administrativos dictados por ella.

En el presente caso, no se ha demandado la nulidad de ningún

acto administrativo, sino una indemnización por daños y perjuicios derivadas del retardo o inactividad de la Administración en producir determinados actos, los cuales debían emitirse con ocasión del cumplimiento y ejecución de actos administrativos previos o pendientes de ejecución. En efecto, si bien se cuestiona a la Administración haber debitado de las cuentas de la demandante una cantidad de bolívares a una tasa determinada (Bs. 290,00 por dólar), dicho acto no ha sido recurrido, **sino los perjuicios que se originaron por la tardanza en adoptarlo**, pues de haber sido emitidos dentro del plazo que AVIANCA considera debido, el contravalor en bolívares de las divisas solicitadas habría sido calculado a Bs. 170,00 por dólar.

En tal virtud, la acción de resarcimiento de daños y perjuicios intentada se ha ejercido en forma autónoma, y la eventual procedencia de la pretensión incoada supone la determinación de la existencia del pretendido daño originado, según la demandante, por el retardo o inactividad de la Administración, el cual, por equivalente, fue estimado con base en la diferencia del tipo de cambio adoptado que cuestiona la demandante, por lo cual resulta improcedente el alegato de inadmisibilidad propuesto.

Precisa, un segundo aspecto importante, relacionado con el núcleo de la demanda el cual está dirigido a denunciar la presunta actividad anormal de la Administración, cuando por **retardo o inacción**, suspende, por una parte, durante un tiempo determinado, la entrega de divisas ya autorizadas por los organismos competentes, y por otra, paraliza el trámite de otras solicitudes en proceso de aprobación; retardo e inactividad que habría producido un daño en la esfera patrimonial de la demandante, pues entre el período de tramitación de las solicitudes y la efectiva venta de divisas; y luego de las negativas a las solicitudes de compras de divisas, que en definitiva nunca fueron autorizadas, el tipo de cambio varió en su perjuicio.

En la vigente Constitución, el ámbito de responsabilidad patrimonial de la Administración se extiende, de acuerdo con su artículo 140, **“a todo daño sufrido por los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”**, consagrando de

esta forma la responsabilidad objetiva, patrimonial e integral de la Administración, cuando con motivo de su actividad ocasione daños a los particulares, no importando, en principio, si el funcionamiento dañoso de la Administración ha sido normal o anormal, a los fines de su deber resarcitorio e insiste en los elementos básicos que debe estar probado en los autos a lo fines de la procedencia de la acción por daños y perjuicios, ya expuestos en anteriores sentencias del Tribunal Supremo de Justicia (un daño, responsabilidad de la Administración, causalidad del daño con el agente dañoso).

Y es clara al afirmar:

En tal virtud, todas las denuncias sobre la presunta actividad anormal de la Administración, referidas a presuntas violaciones al ordenamiento jurídico nacional relacionadas con el principio de legalidad, retroactividad, derecho de propiedad, ilegal confiscación, igualdad de derechos frente a las cargas públicas y usurpación de atribuciones que esgrimiera la sociedad mercantil demandante deben ser desestimadas de plano, pues, se insiste, la acción autónoma de daños y perjuicios **se circunscribe exclusivamente al retardo de la Administración en autorizar la adquisición de las divisas**, mas no a impugnar aquellos actos por los cuales se vendieron las divisas a Bs. 290,00 por dólar para las remesas de agosto y septiembre de 1995, mediante el mecanismo de debitar de la cuenta de la demandante el respectivo contravalor. Así se declara.

Establece, igualmente una excepción de responsabilidad al expone que no es posible invocar daños y perjuicios por la actividad legítima de la Administración cuando quien la acciona es directamente beneficiario de un régimen preferencial que el mismo Estado le ha otorgado, cuando éste, a través de la adopción de políticas públicas, ha considerado que debe proteger a determinados actores económicos por la incidencia que sus operaciones tienen en la marcha general de la economía, otorgándoles el derecho a adquirir divisas preferenciales con la finalidad de que mantengan un adecuado nivel de equilibrio económico, operatividad y rentabilidad que en ningún caso alcanzarían en momentos de insuficiencia de divisas que afectan a toda la población, si no hubiese mediado la protección estatal.

La causa de Aerovías Nacionales de Colombia C.A. fue declarada sin lugar y se condenó en costas a la parte demandante por haber resultado totalmente vencida en este juicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 274 del Código de Procedimiento Civil.

Hubo así, igualmente, el voto salvado del Magistrado Hadel Mostafá Paolini, el cual disiente del criterio expuesto por los otros Magistrados que conforman la mayoría sentenciadora en esta causa, en torno a la aplicabilidad de normas internacionales al caso de autos, la Calificación de la República de Venezuela como “País Menos Favorecido”, en torno a los daños reclamados y a la responsabilidad de la Administración, En torno a la potestad reglada o discrecional de la Administración Cambiaría en el otorgamiento de divisas.-

Sentencia Caso abogado Manzo Rafael Biaggi Tapia, contra la Sociedad Mercantil C.V.G., Electrificación del Caroni, C.A (EDELCA), en la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Decidido el 22 de abril del año 2003, con Ponencia del magistrado Levis Ignacio Zerpa. Exp. 1180

El abogado NANZO RAFAEL BIAGGI TAPIA, Inpreabogado número 3.368, actuando en su propio nombre, interpuso demanda por daños y perjuicios en fecha 19 de junio de 2000 ante el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, contra la sociedad mercantil C.V.G. ELECTRIFICACION DEL CARONI, C.A. (EDELCA),

Fundamento el demandante su pretensión judicial, al exponer que es propietario de la Finca denominada “Las Cristinas”, ubicada en el borde de la carretera Moja Casabe - San Diego de Cabrutica, en jurisdicción del Municipio San Diego de Cabrutica, Distrito Monagas del Estado Anzoátegui. Denuncia que en fecha 20 de abril de 1993, la sociedad mercantil C.V.G. Electrificación del Caroní, C.A. (EDELCA) se introdujo en su finca sin su consentimiento, a partir de la carretera Moja Casabe – San Diego de Cabrutica, hasta atravesar toda la finca, hacia el lindero Oeste que ocupa la finca del

ciudadano Carlos Hernández, y en una extensión de diez kilómetros fijó un tendido eléctrico con estantes de hierro y cableado para alimentar una torre eléctrica situada en terreno colindante de Carlos Hernández hasta la carretera pública ya señalada, donde corre línea eléctrica que parte de la ciudad de Pariaguán.

Expuso, igualmente el demandante, que de esta manera, señala el actor, la sociedad mercantil C.V.G. Electrificación del Caroní, C.A. (EDELCA) ha obtenido un beneficio económico en perjuicio de su condición de propietario de la Finca "Las Cristinas", enriqueciéndose sin causa, siendo igualmente responsable la empresa contratista que realizó el tendido eléctrico por encargo de la demandada, sin investigar quién era el propietario de la finca para llegar con él a un arreglo económico en relación a la constitución de una servidumbre de paso. Por ello, demanda a C.V.G. Electrificación del Caroní, C.A. (EDELCA) a fin de que proceda al pago de la cantidad de cinco millones de bolívares (Bs. 5.000.000,00) anuales a partir del 20 de abril de 1993, lo que en total resulta a la fecha de interposición de la demanda, la cantidad de treinta y cinco millones de bolívares (Bs. 35.000.000,00) por concepto de daños y perjuicios ocasionados por siete años de ocupación ilegal de diez kilómetros de su finca, en los cuales dicha sociedad mercantil instaló sin su consentimiento una toma de electricidad del tendido eléctrico. Pide finalmente la condenatoria en costas de la parte demandada.

Precisa la Sala, en su motivación para decidir, que los textos constitucionales citados que la Administración está obligada a la reparación en toda circunstancia, esto es, tanto por su actuación ilegítima, lo cual resulta obvio, como si en el ejercicio legítimo de sus cometidos ocasiona daños a los administrados, por lo cual resulta válido el principio según el cual la actuación del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones organizativas a través de las cuales ejerce el poder y presta servicios a la comunidad, debe siempre resarcir a los particulares, tanto si por el resultado de su actuación se produce la ruptura del equilibrio social, manifiesto en la igualdad que debe prevalecer entre los ciudadanos ante las cargas públicas, denominado por la doctrina

responsabilidad sin falta o por sacrificio particular, como porque el daño deviene del funcionamiento anormal de la Administración Pública.

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

Igualmente, entra la Sala el estudio y precisión de la noción de daño, y expone, que el daño, como primer presupuesto de la responsabilidad civil, debe entenderse como toda disminución o menoscabo sufrido por una persona como consecuencia del acaecimiento de un hecho determinado o determinable, en su esfera patrimonial o moral, y tiene por característica fundamental la de que sea cierto, vale decir, que efectivamente haya ocurrido, que exista.

La demanda, fue declarar sin lugar, por cuanto, la Sala llegó a conclusión de que en ausencia del acaecimiento de un daño y por ser éste un elemento necesario para la determinación de la responsabilidad civil, y declara en consecuencia, debe declararse improcedente la demanda intentada contra esa sociedad mercantil EDELCA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Nº. 5453.** Marzo 24 de 2000.

Dana, S., (1963) **Teoría General del Estado**, Buenos Aires, Argentina: Bibliográfica Argentina en Venezuela, S.A.

Rondón de Sansó, H. (2000), **Teoría General de la Actividad Administrativa**, (2. ed.) Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.

Ramírez G, (1998, 2000, 2001, 2002 y 2003), **Jurisprudencias del Tribunal Supremo de Justicia**, Caracas: Editorial Piere de Tapia.

Piere de Tapia, O., (1998, 2000, 2001, 2002 y 2003). **Jurisprudencias del Tribunal Supremo de Justicia.** Caracas: Editorial Piere de Tapia..

Linares, B. (2003). **La Responsabilidad de la Administración.** Avances Jurisprudenciales, XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escobar. Caracas: Centro de Investigaciones Jurídicas.

Larez, E. (2000), **Manual de Derecho Administrativo,** Caracas: Ediciones Paredes.

Rivero, J. (1984). **Derecho Administrativo,** (9 ed.), Caracas: Editores Vadell Hermanos.

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

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

Diez, M. (1963). **Derecho Administrativo.** (Tomo I). Buenos Aires: Editores Libreros.

Dromí, J. (1987), **Manual de Derecho Administrativo** (Tomo I). Buenos Aires. Editores Astrea.

Gordillo, A. (2001). **Tratado de Derecho Administrativo** (Tomo I). Caracas: Fundación de Derecho Administrativo.

Gordillo, A. (2001). **Tratado de Derecho Administrativo** (Tomo II). Caracas: Fundación de Derecho Administrativo.

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

Nieto, A. (2000). **Derecho Administrativo Sancionador**. (3^o ed). Madrid: Editores Tecnos, S.A.

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