

CAPITULO XI

SUMARIO: 1. Responsabilidad de las Administraciones, en razón de los daños ocasionados por la ejecución de los servicios públicos.—2. Evolución histórica.—3.—Teoría de Laurent.—4. Aplicaciones prácticas: actos emanados de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

I.—Responsabilidad de las Administraciones, en razón de los daños ocasionados por la ejecución de los servicios públicos

La ejecución de los servicios públicos —dice Berthélemy— puede acarrear para los ajusticiados o para los administrados, daños muy diversos. Estos pueden consistir en el error de un tribunal criminal que condena injustamente, o de un tribunal civil que juzga en falso; puede consistir también en el error de un Prefecto, Alcalde o Jefe Civil, que impone al dictar una medida ilegal, castigo en perjuicio de alguna persona. Fuera de todo error, puede consistir en el hecho de la Administración que toma el bien de un particular y lo incorpora a la vía pública, o que lo deteriora por la instalación de aparatos telegráficos, o reduce el valor por el establecimiento de un servicio militar; el daño puede provenir, además, de un accidente ordinario, muerte o heridas ocasionadas por imprudencia en el funcionamiento de un servicio o en la ejecución de algún trabajo público.

En equidad, cualquiera que sea la causa de los daños ocasionados, la reparación se impone: no es justo que uno solo padezca por causa de las medidas que se han tomado, en definitiva, para satisfa-

cer las necesidades de todos. Esta solución ha terminado por prevalecer en el Derecho positivo, siendo aceptada unánimemente en los países civilizados: ha sido la obra de la jurisprudencia.

Según el Derecho positivo, los daños ocasionados a los particulares o administrados, y que pueden acarrear la responsabilidad civil de las entidades administrativas, pueden originarse de la ley, de los contratos, de los cuasi-contratos, y también de la comisión de delitos y cuasi-delitos (hechos ilícitos) por parte de los funcionarios públicos. La resolución aplicable al caso, equivale a investigar si en Derecho administrativo puede aplicarse algún precepto análogo al consignado en el Código Civil, en virtud del cual, “El que con intención, o por negligencia, o por imprudencia, ha causado un daño a otro, está obligado a repararlo”.

“Debe igualmente reparación quien haya causado un daño a otro, excediendo, en el ejercicio de su derecho, los límites fijados por la buena fe o por el objeto en vista del cual le ha sido conferido ese derecho” (1).

2.—Evolución histórica

Todos los autores anteriores a Laurent niegan de manera absoluta la asimilación entre el Estado y los particulares desde el punto de vista de la responsabilidad civil y sostienen que el Estado y las demás entidades administrativas son *irresponsables* por los delitos y cuasidelitos cometidos por sus agentes. Estos autores se basan principalmente en este raciocinio: “El fin del Estado es lograr el bienestar de la comunidad, y como la salud pública es la suprema ley, ningún particular puede quejarse de que sus derechos hayan sido lesionados por la acción de los funcionarios públicos“. Quien primero combatió y demostró lo absurdo de este raciocinio y estableció los fundamentos de la responsabilidad civil del Estado, fué el jurisconsulto Laurent, al exponer la siguiente teoría:

(1) Art. 1.185 del Cód. Civil.—Con algunas variantes y adiciones, el desarrollo de este Capítulo está conformado a la exposición que, basada en el texto de Berthélemy, hallamos consignada en el Cuaderno de varias Lecciones de Derecho administrativo (escritas a máquina), recopiladas por los discípulos del Dr. F. Alvarez Feo, ex-Profesor de la materia en la Universidad Central.

3.—Teoría de Laurent

“En primer lugar debe distinguirse entre el derecho adquirido y el simple interés. Hay derecho adquirido siempre que el acto o hecho contra el cual se reclama ha sido efectuado en contravención de una obligación a cargo de la Administración pública, consagrada en el texto de la ley o de un reglamento o de un contrato bajo cuya protección pueda colocarse el reclamante; por el contrario el interés no viene a ser sino el provecho que debiera resultar para un particular del mantenimiento del estado de cosas de que goza actualmente, sea de la modificación del mismo en determinado sentido, sin que exista a cargo de persona alguna la obligación de procurar a dicho particular semejante provecho”. Sentado esto, Laurent afirma que si bien es cierto que el interés particular debe ceder ante el interés general, es falso que el derecho individual también deba ceder ante el interés general, y para demostrarlo se expresa así: “no existe interés más grande y más sagrado, que el respeto del derecho”. “En vano se invocará la máxima de que la salud pública es la ley suprema: esta máxima resulta falsa y funesta cuando se la entiende en el sentido de que al interés general debe privar sobre el derecho de los particulares, pues la sociedad no tiene otra misión que la de garantizar los derechos de los socios. Si es necesario hacer un sacrificio en obsequio al interés general, todos los asociados deben contribuir a este sacrificio, es decir, que el Estado, órgano de la sociedad, debe soportar el daño e indemnizarlo, pues sería injusto que el sacrificio quedara a cargo exclusivo del particular cuyo derecho fué lesionado”

Resuelto desde el punto de vista teórico que el Estado debe ser responsable, consideremos el problema en cuanto atañe a su realización práctica. La responsabilidad del Estado es un aspecto restringido del concepto de responsabilidad: no abarca *la responsabilidad penal*, porque las personas colectivas no delinquen, sino que el concepto se reduce a determinados aspectos de la responsabilidad civil. En general, el problema es este: ¿Debe el Estado indemnizar a los particulares por los daños que puedan sus agentes ocasionarles en el cumplimiento de sus funciones? La responsabilidad del Estado puede referirse al *Estado-legislador*, al *Estado-juez* y al *Estado-administrador*; o como dice el tratadista americano Goodnow, existe una triple manifestación de la voluntad del Estado, que se expresa, ejecuta e interpreta por medio de actos emanados de tres órdenes de-

autoridades o funcionarios. Analizaremos brevemente en el número que sigue, las tres clases de actos y los casos de responsabilidad de rivadas de ellos, pues su estudio presenta marcado interés para el Derecho administrativo.

Pero antes conviene observar, que algunos autores al analizar la responsabilidad del Estado y la de otras Entidades de carácter público, distinguen: *la responsabilidad directa o sin falta, y la indirecta o culposa.*

Respecto al primer caso de responsabilidad, el tratadista colombiano, Dr. Pareja, presenta en su "*Curso de Derecho Administrativo*" (p. 200), dos ejemplos que juzgamos conveniente transcribir: Dicen así:

Primer caso: se va a construir un ferrocarril, y el Estado ordena que se despoje a un individuo de una faja de tierra de su propiedad, que es indispensable para la obra proyectada. "El Estado indudablemente obra bien, no comete con ello falta alguna y antes bien cumple una ley tácita o expresa para crear o ampliar el servicio público de trasportes; pero en tal caso se acepta que el Estado no tiene derecho absoluto de despojar a aquel ciudadano de su bien, y se dice entonces que está en la obligación de indemnizarlo: hay, en tal caso, *responsabilidad directa o sin falta del Estado*".

Segundo caso: "Un río corre por el predio de propiedad privada de unos ciudadanos, constituyendo para éstos una riqueza grande; pero el desarrollo de una población vecina exige la construcción de un acueducto y para este fin la desviación del río; los ciudadanos quedan privados en esa forma de un gran bien, y aunque directa o indirectamente hayan de beneficiarse con la medida municipal, por ser habitantes de esa población, *la equidad impone la necesidad de repararles el daño causado, para que no resulte una injusticia imponerles una contribución excepcional.* Hay también en este caso una responsabilidad a cargo del municipio, o mejor dicho, una obligación de indemnizar. Es ésta también *una responsabilidad sin falta*".

El mismo autor añade: "*La responsabilidad indirecta o culposa del Estado surge por el mal funcionamiento de los servicios públicos.* Antiguamente se hacía consistir esta responsabilidad en los hechos delictuales o cuasidelictuales de los agentes o funcionarios

públicos, diciéndose que si el Estado era libre para nombrar y remover a sus agentes, y podía vigilarlos para evitar que causasen daños, el no hacerlo así acarrea su responsabilidad indirecta. Esa noción era una derivación de los principios del derecho civil sobre responsabilidad de los amos por hechos culposos de sus dependientes. Tal es la noción que todavía prevalece entre nosotros. Pero el derecho moderno ha revaluado esa noción, fundando la nueva teoría de la responsabilidad culposa en un concepto objetivo, el deber del Estado de reparar los daños causados a los ciudadanos por el mal funcionamiento de los servicios públicos, eliminando así la idea de falta de los agentes encargados de hacer funcionar esos servicios”.

En todos los ejemplos que anteceden advertimos que *los principios de equidad* forman la base de la reparación de los daños causados. Es la solución que—según indicamos en el N° 1° de este Capítulo— ha prevalecido en el Derecho positivo, y ha sido la obra de la jurisprudencia.

4.—Aplicaciones prácticas: actos emanados de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial

En principio, los actos del Poder Legislativo no deben comprometer la responsabilidad civil del Estado, porque esa responsabilidad deben decidirla los tribunales, y éstos no pueden sino acatar y cumplir las leyes, que son los actos emanados del Poder Legislativo. En Venezuela este Poder está limitado por la Constitución Nacional, cuyos preceptos debe siempre acatar. De la constitucionalidad de la ley decide la Corte Federal y de Casación. Por otra parte, en virtud del precepto contenido en el Código de Procedimiento Civil, si los Tribunales de justicia, cuando han de aplicar una ley vigente, llegan a observar que se halla en colisión con alguna disposición constitucional, aplicarán ésta con preferencia (2). Por esta razón no ha faltado entre nosotros quien opine que los tribunales venezolanos sí pueden declarar con lugar una responsabilidad a cargo del Estado, fundándose en la inconstitucionalidad de la Ley que haya perjudicado o lesionado los derechos de cualquiera persona (3).

(2) Art. 7° del Cód. de Procedimiento Civil.

(3) Consígnase esta opinión en el ya citado Cuaderno del Dr. Alvarez Feo. No compartimos tal parecer, por considerarlo un poco aventurado.

Pero aún apartando el caso de inconstitucionalidad de la ley que ocasiona el perjuicio, es de presumirse que la facultad que tiene el Poder Legislativo de variar y por consiguiente lesionar los derechos de los particulares no puede ejercerla, en estricta equidad, sino acordando a las partes perjudicadas una justa indemnización. Como ejemplo, podemos citar la *Ley de Abolición de la Esclavitud*, de 24 de marzo de 1854, promulgada bajo la Administración del Gral. José Gregorio Monagas, y en la cual se estableció que los dueños de esclavos serían indemnizados del valor que representaban por la *tarifa*, con los fondos destinados o que se destinaren al efecto (4), lo que al fin originó la creación de una deuda a cargo del Estado Venezolano (origen de la Deuda Interna). También la llamada *Ley de espera y quita*, de 1849, que consideró “la espera como un beneficio legal” y acordó un plazo para todas las obligaciones ya vencidas, durante el cual los acreedores no podían ejecutar a sus deudores, y acordó también la cancelación de los intereses, originó una deuda a cargo del Estado Venezolano para indemnizar a los acreedores perjudicados, pues la Nación por Ley de 1850, se sustituyó como deudora, respecto a los acreedores que así lo prefirieron (5).

Actos del Poder Judicial.—“En principio, los actos del Poder Judicial procediendo en lo civil, no comprometen la responsabilidad civil del Estado. Los Juzgados y las Cortes pueden ser demandados, pero la acción no se dirigirá contra el Estado o la Municipalidad, sino contra el particular que desempeñe el cargo. La irresponsabilidad del Estado en este caso se funda en que si la justicia ha errado no puede hacerse al Estado responsable de este error, porque la institución de la Justicia tiene por objeto precisamente el *triunfo del derecho*, y aquél cuyo derecho no ha sido reconocido sólo puede quejarse a sí mismo por la insuficiencia de los medios que empleó para evidenciar su derecho. En Venezuela se ha admitido esta teoría y la responsabilidad civil del Poder Judicial, procediendo en lo civil, sólo puede reclamarse a la persona que desempeña el cargo, mediante

(4) Puede consultarse la citada Ley de 1854, a la p. 124 del Tomo III de la Recop. cit.

(5) La *Ley de espera* tiene fecha de 9 de abril de 1849. En vista de los trastornos económicos que produjo en el país esta Ley, fué que el Congreso dictó la otra a 28 de mayo de 1850. Pueden consultarse a las págs. 499 y 590, respectivamente, del Tomo II de la Recop. cit.

un procedimiento especial llamado *Recurso de queja*, establecido en el Código de Procedimiento Civil (6). El Estado sí debe responder, en principio, de los actos del Poder Judicial procediendo en lo penal, pues, en este caso, el Poder Judicial no dirime una controversia entre dos partes, como sucede cuando estatuye en lo civil, sino que procede de oficio a castigar al culpable en nombre de la potestad represiva que incumbe al Estado”. En Francia —dice Berthélemy— hay un texto de ley expreso que establece esta responsabilidad a cargo del Estado.

Actos del Poder Ejecutivo.—“Los actos del Poder Ejecutivo cuando procede en su carácter peculiar de ejecutor de las leyes, sí engendran, en principio, responsabilidad civil. Por el contrario, cuando el Ejecutivo dicta un Reglamento, en cierto modo comparte la función legislativa, y, en este caso, en principio, es irresponsable, salvo el caso en que el Reglamento sea inconstitucional”.

En Venezuela, la responsabilidad civil de las *entidades administrativas* está fuera de duda, pues consta de un artículo constitucional (7): “En ningún caso podrán pretender, ni los nacionales ni los extranjeros, que la Nación, los Estados o las Municipalidades les indemnicen daños, perjuicios o expropiaciones, que no hayan sido causados por autoridades legítimas obrando en su carácter público”.

Este artículo fué incorporado en la Constitución Nacional promulgada el 29 de marzo de 1901 (8), con el firme propósito de eludir responsabilidades de carácter civil, que puedan recaer sobre las Entidades Políticas y Administrativas venezolanas, por los actos de los revolucionarios, perturbadores del orden público y de la tranquilidad social.

Esta materia de la responsabilidad civil del Estado “reviste excepcional importancia para Venezuela, por el gran número de reclamaciones internacionales fundadas en perjuicios sufridos por súbditos extranjeros en el curso de nuestras guerras civiles. Sólo esta circunstancia excusa que en la Legislación Venezolana se haya reconocido de manera expresa la responsabilidad civil del Estado”.

(6) Véase el Título XVII, Arts. 707 a 728 del Cód. de Proced. Civil.

(7) Art. 30 de la Const. Nacional.

(8) Véase el Aparte único del Art. 14 de esta Carta, a la p. 113 del Tomo XXIV de la Recop. cit.

Debemos dejar constancia, además, que esas reclamaciones de los extranjeros contra el Gobierno de Venezuela están expresamente limitadas al caso apuntado, por lo que no tendrán derecho a tales reclamaciones por daños y perjuicios que les causen *agentes o grupos armados al servicio de alguna revolución*; “pero sí podrán intentar acción contra los autores de los daños y perjuicios o contra sus cómplices o contra las personas que se hayan aprovechado de alguna manera de éstos” (9).

Antes de terminar, debemos también fijarnos muy bien en la circunstancia de ser *la acción* de los funcionarios o autoridades legítimos, obrando en su carácter público (ya personifiquen a la Nación, a los Estados o las Municipalidades), la que puede originar los daños, perjuicios, etc., de donde surgen las reclamaciones contra las respectivas Entidades. Parecería natural que la responsabilidad se circunscribiese solamente al funcionario que tomó las medidas generadoras de la reclamación. Pero en la práctica ha sido rechazado este criterio, y el concepto de la responsabilidad del funcionario hubo que llevarlo hasta el Estado, “*porque la responsabilidad del funcionario generalmente es ilusoria, ya que con sus actos puede causar un daño enorme y no va a tener nunca una responsabilidad pecuniaria para hacerla efectiva*”. En vista de esto, ha sido necesario “que esa responsabilidad la tome el Estado, de quien aquél es sólo un instrumento”.

El notable tratadista francés Hauriou se esforzó en darle nitidez a la distinción de los daños y perjuicios causados por culpa del Estado, y cuando la culpa es del funcionario que realiza el acto perjudicial excediendo los límites de su mandato. Mas la distinción de Hauriou, si bien significa “un progreso en las ideas sobre la responsabilidad del Estado, ha sido superada por la jurisprudencia en los últimos años, que acepta la acumulación de responsabilidades y que tiende a hacer responsable al Estado y no al funcionario, en todos los casos”.

B I B L I O G R A F I A

Berthélemy, *Ob. cit.*; Goodnow, *Ob. cit.*, Tomo I; Dr. Rodolfo Bullrich, “*La responsabilidad del Estado*”, Buenos Aires, 1920; Bullrich, “*Derecho Administrativo*”, Tomo II; Dr. Manrique Pacanins, *Ob. cit.*; Dr. Alvarez Feo, “*Cuaderno de Derecho Administrativo*”; Hauriou, *Ob. cit.*

(9) Art. 59 de la Ley de Extranjeros.