

# EL SUPUESTO SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL OBJETIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (REALIDAD JURISPRUDENCIAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EXTRA CONTRACTUAL EN VENEZUELA)<sup>1</sup>

**Ramsis Ghazzaoui**

*Abogado Especialista en Derecho Administrativo (UCAB, UCV).*

*Magíster en Derecho Administrativo (UCAB).*

*Profesor de Derecho Administrativo  
en la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB)*

*Resumen: Se efectúa un análisis de las diversas sentencias que han interpretado el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, criticando la ausencia de criterios estables en esta materia.*

*Palabras claves: Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.*

*Summary: The author realizes an analysis of various judicial decision that have interpreted the system of liability of the Administration, criticizing the absence of stable criteria in this matter.*

*Keyword: Liability of the Public Administration.*

**Recibido:** 12 de noviembre de 2014 **Aceptado:** 5 de diciembre de 2014

---

1 Quiero expresar mi profundo agradecimiento al abogado y amigo Carlos Reverón Boulton, autor del trabajo especial de grado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello “El sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en Venezuela” donde fui tutor asesor y en el cual está basado el presente opúsculo.



## SUMARIO

### Introducción

- I. Sobre el Sistema de Responsabilidad Patrimonial  
Extracontractual del Estado
- II. Sobre el carácter mixto (y no objetivo y absoluto)  
del Sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado

## INTRODUCCIÓN

Uno de los temas de mayor avance doctrinal y jurisprudencial en el Derecho Público de nuestro tiempo en Venezuela es el relativo al de la Responsabilidad Extracontractual del Estado, o simplemente Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Sin embargo, ese avance en la materia se ha convertido en verdaderos retrocesos en la jurisprudencia patria, haciendo de la misma (y lejos de convertirse en doctrina) un verdadero péndulo jurisprudencial, en el cual el sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración Pública establecido constitucionalmente (Artículo 140, entre otros) es un vaivén que a la final no se sabe a ciencia cierta si existe o no, ya que su aplicación jurisprudencial preferente y definitiva va de la mano, o de la casuística propia de la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, de las cuantías demandadas contra la Administración en el contencioso de la Responsabilidad o (y quizás sea lo más común en estos tiempos de regímenes) del obsceno capricho “socialista” o de ideas semejantes de ciertos magistrados genuflexos ante el Poder ejecutivo en franca reverencia y sumisión al mismo<sup>2</sup>.

---

2 Ya el Profesor Brewer Carías, años atrás, asomaba públicamente su opinión sobre la dependencia de los jueces al poder ejecutivo “En cambio, en un régimen autoritario, donde no hay separación de poderes y donde los jueces son dependientes del poder político, el sistema se torna en un insólito instrumento de injusticia, con la gravedad de que al ser impartido, por ejemplo, por una Jurisdicción Constitucional como la ejerce la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la misma, al no estar sometida a control alguno, adicionalmente constituye impune abuso de poder...” “... la integración del Tribunal Supremo se hizo con magistrados controlados

Y es que desde los primeros y valiosos aportes jurisprudenciales sobre la materia que nos ocupa, se observa la aplicación de criterios propios del Derecho común al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, para luego avanzar aplicando lo que parece ser un sistema autónomo de responsabilidad patrimonial extracontractual, con ciertos matices, pero sin duda y constitucionalmente hablando, un sistema propio de Derecho Público, global, objetivo e integral, para hoy en día, pasar a aceptar en ciertas decisiones la existencia de un sistema mixto de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Esta divergencia de criterios jurisprudenciales que analizaremos más adelante, la asomamos a la propia casuística de la institución de la responsabilidad, al criterio de cada juez, que es relevante sin lugar a dudas y en muchos casos a las cuantías o montos solicitados por los demandantes en contra de la Administración<sup>3</sup>.

---

por el poder político y lo que es peor, dependientes del mismo, ya que pueden ser removidos por una Asamblea Nacional totalmente controlada políticamente por el Ejecutivo...” Brewer Carías, Allan R. *Crónica sobre la “in”justicia constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, págs. 11-17. También Brewer Carías, Allan R. “La progresiva y sistemática demolición institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2004” en *XXX Jornadas J.M. Domínguez Escovar, Estado de Derecho, Administración de justicia y derechos humanos*. Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2005, págs. 33-174. Más recientemente del mismo autor “El Estado Totalitario y la ausencia de Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, de economía mixta y descentralizado” en Ghazzaoui, Ramsis (Coord.) *Constitución, Derecho Administrativo y Proceso: vigencia, reforma e innovación. XVII Jornadas Centenarias del Colegio de Abogados del Estado Carabobo*, FUNEDA, Caracas, 2014, pp. 31 y ss.

- 3 Sobre la cuantía Iribarren considera de “importancia la referencia entre los montos solicitados por los demandantes, -que si bien en principio obedece a un requisito procesal para la determinación de la competencia del tribunal-, no es menos cierto que debería ser proporcional con el daño alegado, con las condenas acordadas por la Sala Político Administrativa, las cuales, en nuestro criterio resultan sumamente bajas, asunto que debería comenzar a variar, teniendo por norte el principio de la reparación integral del daño” Iribarren Monteverde, Henrique, *El principio del respeto a las situaciones jurídicas subjetivas en el Derecho Público venezolano*, Discurso y Trabajo de incorporación de Henrique Iribarren Monteverde a las Academia de

El presente escrito, que no pretende ser exhaustivo en cuanto al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela, versara sobre aspectos generales del mismo, sobre el tratamiento jurisprudencial a partir de la vigencia de la Constitución de 1999, sobre el supuesto carácter objetivo de dicho sistema visto a través de la doctrina y la jurisprudencia y concluirá con algunas propuestas relativas a él.

## I. SOBRE EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

La responsabilidad patrimonial del Estado viene a ser reconocida histórica y universalmente como un sistema de garantía que encuentra su máxima expresión en el Estado de Derecho. La teoría de la responsabilidad extracontractual del Estado (o lo que es lo mismo, de la Administración Pública) se traduce en la búsqueda de soluciones destinadas a conferir a los ciudada-

---

Ciencias Políticas y Sociales. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2013, págs. 172, 173. Es muy interesante el trabajo estadístico sobre Responsabilidad Patrimonial extracontractual de la Administración Pública publicado y dado a conocer en ese discurso, con referencia a las decisiones de la Sala Política Administrativa en esta materia, desde el año 2000 al año 2012, en él se reflejan los porcentajes de decisiones con lugar, parcialmente con lugar y sin lugar. Estos en nuestra opinión resultan catastróficos por decir lo menos, ya que atentan contra la seguridad jurídica y más aún en contra del derecho a la tutela judicial, así, entre los años 2005 al 2012: Parcialmente con lugar 27, 62%; Con lugar 8,57%; Sin lugar 63,81%. Entre los años 2000 al 2004: Parcialmente con lugar 20,00%; Con lugar 4,00%; Sin lugar 76,00%. Ídem, pp. 114-172. Analizando esta realidad de la jurisprudencia contencioso administrativa actual, pareciera que el contencioso administrativo hoy día se ha desentendido de la tutela judicial como derecho, que dicho sea de paso constituye el mandamiento propio de esa jurisdicción, es decir, la realización de ese derecho. Viene ahora a mi mente una duda que algún día atrás leí de un iuspublicista, y es aquella relativa a si la disciplina del derecho administrativo no es una rama de la Administración más bien que del derecho. También, con provecho, del mismo autor, Iribarren Monteverde, Henrique, *El sistema paradójicamente clásico de la Responsabilidad Administrativa Extracontractual*, Ediciones Liber. Caracas, 2006.

nos una adecuada tutela judicial frente a los daños que puedan sufrir en su persona o esfera de derechos subjetivos, derivados de la actividad jurídica y material de la Administración Pública que le sean imputables. En Venezuela, con la promulgación de la Constitución de 1999, se estableció la regulación expresa de la responsabilidad del Estado, quedando sometida a normas de Derecho Público, consolidándose con ello la autonomía del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado. En concreto, el artículo 140 del texto constitucional establece como principio fundamental que el “Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”. La concepción de responsabilidad extracontractual del Estado, entendida de manera autónoma de las normas del Código Civil, es lo que predica la Constitución. Según el régimen constitucional vigente, cuando la Administración Pública ocasiona algún tipo de daño, estará en la obligación de repararlo. Este principio es precisamente la base sobre la cual reposa y se ha establecido el sistema resarcitorio de daños<sup>4</sup>.

4 Ortiz-Álvarez establece en franca armonía con la idea de un sistema autónomo de responsabilidad administrativa ajeno al derecho común desligado, en principio, de las normas del Código Civil, que la constitucionalización del sistema hace de suyo que “...el juez contencioso administrativo está llamado, más que nunca, a realizar la articulación técnica del Sistema de Responsabilidad del Estado, ello a través de conceptos de Derecho Público claros”. Ortiz-Alvarez, Luis A. “La responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela en la Constitución de 1999 (Visión general sustantiva y el mito del carácter objetivo del sistema)” en Badell Madrid, Rafael (Coord.) *Congreso Internacional de Derecho Administrativo en Homenaje al Prof. Luis H. Farías Mata*, Tomo I, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2006. Pág. 355. Ortiz-Alvarez concibe la responsabilidad patrimonial del Estado como un principio general de derecho y un valor superior inherente a todo estado de derecho y a la persona integrante de cualquier sociedad. Agrega el citado autor, que se trata de un concepto “... de 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 a nivel constitucional...” Ídem, pág. 311. Para hablar de responsabilidad extracontractual del Estado, es necesario como lo advierte Rodríguez García, sobreentender al Estado como una

Desde la perspectiva jurisprudencial, destaca Iribarren que "...era un criterio mayoritario, incluso en la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa del alto Tribunal, considerar que la responsabilidad patrimonial extracontractual que pueda corresponder a las personas morales de derecho público, era sólo de naturaleza meramente civil..."<sup>5</sup>. El autor al reseñarnos la evolución jurisprudencial de la responsabilidad extracontractual en Venezuela, señala que luego del voto salvado del Magistrado Farías Mata en el caso Silvia Rosa Riera, una breve aproximación y síntesis a la evolución jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial en Venezuela es la siguiente:

En primer lugar, nos reseña que aparte del impecable voto salvado contemplado en el caso: Silvia Rosa Riera, de fecha 15 de diciembre de 1992, se debe estudiar el conocido caso: Terra Cardón de fecha 27 de enero de 1994. En segundo lugar, nos

---

institución personificada. Así, particularmente, el autor citado considera que la institución jurídica de la responsabilidad de la Administración Pública es: "El régimen legal mediante el cual la Administración Pública se encuentra obligada a reparar los hechos dañosos causados por su actividad o, visto desde el punto de vista del particular acreedor, es el régimen legal que permite exigir, legal y jurídicamente, a la Administración Pública el pago de los daños causados por su funcionamiento". Rodríguez García, Armando. "Responsabilidad y Control: Dos Categorías Esenciales en el Derecho Administrativo" en Canónico Sarabia, Alejandro (Coord.) *El Control y la Responsabilidad en la Administración Pública. IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2012*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012, pág. 26.

- 5 Iribarren Monteverde, Henrique. Ob.cit, pág. 12. En decisión N° 2132, del 16 de noviembre de 2004 (caso: Hilda Josefina Farfán y otros vs. la República), la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, al declarar la responsabilidad del Estado por daño moral afirmó que en las decisiones: Alba Orsetti Cabello Sánchez del 19 de julio de 1984, Cedeño Salazar vs. Cadafe del 11 de febrero de 1985 y Nemesio Cabeza vs. Cadafe del 05 de abril de 1994, en las que se resolvieron controversias relacionadas con la responsabilidad contractual con arreglo a lo establecido en el artículo 1.193 del Código Civil, se aclaró que así como lo sostiene la doctrina, no es propio acudir a la fuente de las obligaciones de Derecho Común para declarar la responsabilidad de la Administración, más aún con la claridad en que fue redactado el artículo 140 constitucional. La novedad de esta decisión, aparte de las anteriores afirmaciones, fue que la condena se calculó en Unidades Tributarias.

invita al estudio de la decisión de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa del 25 de enero de 1996 denominada caso: Sermes Figueroa, contra el Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado, decisión que el autor denomina como “peligrosamente” generalizadora y aclara que “en esta sentencia, fue reconocido el carácter propio, netamente ‘administrativo’ de la responsabilidad patrimonial extracontractual de las personas morales de derecho público, pero generalizándola ampliamente hacia el campo de la pura responsabilidad objetiva. Cabe acotar, que tal vez por su alto alcance, durante mucho tiempo- no sé si ahora-, el texto de la sentencia no se podía ni encontrar en el copiador de oficios de los archivos de la Sala Político-Administrativa”. En tercer lugar, continúa el autor, identificando los antecedentes jurisprudenciales de la responsabilidad extracontractual en Venezuela, comenta la sentencia dictada por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en la que nos indica lo que parece ser la demanda más alta declarada con lugar, en el caso Jorge Plaza Coronado vs. La Corporación Venezolana de Guayana del 22 de abril de 1999. En cuarto lugar, luego de entrada en vigencia la nueva Constitución, para ese autor sólo merece ser comentada la decisión N° 1386 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 15 de junio de 2000, caso ELEORIENTE, que según el autor no tiene duda en que está inspirado en el voto salvado del magistrado Farías Mata en el caso Silvia Rosa Riera, al haberse establecido que el sistema de responsabilidad de la Administración en Venezuela es un sistema autónomo. En quinto y último lugar, la decisión que el autor denomina como “célebre caso de Gladys Carmona”, la cual luego de ser decidida sin lugar, mediante la decisión N° 943 del 15 de mayo de 2001 por parte de la Sala Político Administrativa, fue resuelta a través de un recurso de revisión por la Sala Constitucional el 19 de noviembre de 2002 (sentencia N° 2818) anulando el fallo original, por ser contraria a los principios constitucionales de la entonces nueva Constitución que prevén el establecimiento de un régimen integral y objetivo de la responsabilidad del Estado. Aun así, luego de recibir el expe-



diente, la Sala Político Administrativa el 09 de octubre de 2003, mediante decisión N° 1540, planteó un conflicto ante la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, sobre la cual se ejerció un nuevo recurso de revisión que fue decidido, mediante decisión N° 1469 del 6 de agosto de 2004 y anuló la última decisión dictada sobre este caso de la Sala Político Administrativa instándola a que emitiera una decisión respecto a la indemnización que le correspondía a los demandantes<sup>6</sup>.

Así, el reconocimiento de la autonomía del instituto resarcitorio coadyuva a entender al sistema de responsabilidad autónomo y con elementos característicos diferenciados de la teoría de los vicios de los actos administrativos. Con respecto a los presupuestos de responsabilidad (entendida a partir de la noción del daño), se ha señalado que “en efecto, si dicha responsabilidad se pone en marcha en la medida en que exista una lesión patrimonial como consecuencia de la acción u omisión de la Administración, se comprende entonces que tanto la existencia de la lesión como la demostración de un nexo de causalidad entre la acción u omisión de la Administración y dicha lesión se erigen como presupuestos de dicha responsabilidad. Sin olvidar el tema de la imputabilidad, es decir, de la posibilidad jurídica de atribuir la lesión a la responsabilidad de la Administración”<sup>7</sup>. Entonces, los elementos característicos de

6 Iribarren Monteverde, Henrique. Ob.cit, págs. 16-17.

7 Subero, Mauricio. “Responsabilidad del Estado, Violación de Derechos Fundamentales y Reparación del Daño” en *Anuario de Derecho Público*, N° 2, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila - FUNEDA, Caracas, 2009, págs. 177-202. Para este autor, quien considera al sistema de responsabilidad del Estado como de carácter objetivo, cita una sentencia de la Sala Político Administrativa, la N° 1693 del 17 de octubre de 2007, así: “...este régimen de responsabilidad debe interpretarse con criterios razonables, es decir, guardando la debida ponderación o prudencia, a fin de evitar generalizaciones impropias, injustas e inconducentes que excluyan los supuestos necesarios eximentes de la responsabilidad, tales como, hecho del tercero, culpa de la víctima, fuerza mayor o caso fortuito, los cuales de no ser tomados en cuenta crearían situaciones injustas y de extrema onerosidad sobre la hacienda pública”. Más adelante, comentando esa decisión, resguardando el carácter objetivo del sistema de responsabilidad administrativa señala “...los elementos señalados en

la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública son los siguientes: (i) papel de la doctrina civil; (ii) daño antijurídico; (iii) imputabilidad; y (iv) relación de causalidad<sup>8</sup>.

## II. SOBRE EL CARÁCTER MIXTO (Y NO OBJETIVO Y ABSOLUTO) DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

En Venezuela la primera aproximación del tema desde el punto de vista jurisprudencial se realizó a la luz de normas del Código Civil (decisiones de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 19 de julio de 1984, caso Alba Orsetti, 11 de febrero de 1985, caso Cedeño Salazar, 05 de abril de 1994, caso Nemesio Cabeza, 30 de noviembre de 1994, caso Gallardo, 03 de agosto de 1995, caso José Rafael Marín y 28 de junio de 1996, caso Bazar Belune de Margarita).

---

el fallo citado no constituyen, per se, ni la morigeración ni una excepción al carácter objetivo de la responsabilidad del Estado. Sencillamente, esta responsabilidad, sin perder la plenitud de su carácter objetivo, debe satisfacer, sin embargo, otros presupuestos existenciales; el contenido de esta sentencia lo que hace es apuntar algunos casos en que tales presupuestos no son satisfechos. Si bien luce prudente el llamado que hace la Sala a interpretar el régimen de responsabilidad estatal con *prudencia y ponderación*, no puede dejar de hacerse notar que, bien vista, esta advertencia resultaba inútil, ya que un sistema de responsabilidad objetiva excluye toda consideración sobre la culpa del agente del daño, pero en absoluto desplaza las consideraciones sobre la existencia del daño, del nexo de causalidad entre la actividad (u omisión) del Estado y la lesión, ni respecto a la imputabilidad de la lesión a la responsabilidad de la Administración. Así pues, la culpa de la víctima, la fuerza mayor o el caso fortuito, son supuestos que o bien niegan la existencia de un nexo causal o impiden la imputación del daño a la Administración Pública, lo cual, insisto, nada dice sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial estatal”, pág. 194.

8 Soto, María Eugenia, *El Proceso Contencioso Administrativo de la Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública Venezolana*, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2003, pág. 29.

La aplicación de estas normas no se realizó de forma absoluta ni reiterada, pues encontramos novedosas decisiones de esa misma Sala en las que esa responsabilidad extracontractual se declaró siguiendo las normas constitucionales vigentes para la fecha (arts. 206, 46 y 99 de la Constitución de 1961)- Ejemplo de ello lo encontramos en las sentencias del 27 de enero de 1994 (caso Promociones Terra Cardón) y 29 de octubre de 1998 (caso Franz Weibezahn). Incluso en la decisión del 25 de enero de 1996 (caso Sermes Figueroa), se diferenció que la responsabilidad por acto lícito se sustentaba en el principio de igualdad ante las cargas públicas mientras que los daños producidos por una actividad ilícita tenía por fundamento la teoría de la culpa.

Quizás el avance más importante y más destacable lo encontramos en el voto salvado de la decisión del 15 de diciembre de 1992 (caso Silvia Rosa Riera) en el que se comenzó a hablar en nuestro país de una responsabilidad extracontractual autónoma, tanto desde punto de vista sustantivo como adjetivo. Parte del contenido de ese voto salvado, es el siguiente:

“Por consiguiente, en criterio del autor del presente voto salvado, la responsabilidad patrimonial que puede corresponder a las personas morales de Derecho Público, no es ni general no absoluta, como se ha dicho en la decisión a menudo considerada -no con todo fundamento- madre del Derecho Administrativo; no se rige, en efecto, directa ni literalmente por las reglas del Código Civil, concebidas para regular las relaciones entre simples particulares; y comporta reglas autónomas y propias, que debe determinar el juez venezolano del contencioso administrativo, tomando en cuenta la naturaleza del servicio público involucrado, y la necesaria conciliación de los intereses particulares con el interés general en la prestación del servicio”.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, comenzó a observarse la configuración de un sistema autó-

nomo y original de responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado, conforme se fue observando incluso del desarrollo jurisprudencial del Tribunal Supremo de Justicia en tempranas decisiones, como por ejemplo las decisiones de la Sala Constitucional N° 2818 del 19 de noviembre de 2002 (caso Gladys de Carmona), N° 1469 del 06 de agosto de 2004 (caso Gladys de Carmona), y por parte de la Sala Político Administrativa en las decisiones N° 968 del 02 de mayo de 2000 (caso Cheremos vs. ELECENRO) y N° 2130 del 09 de octubre de 2001 (caso Hugo Betancourt). La nota común en esas decisiones es que se consideró que el régimen de responsabilidad extracontractual previsto en el artículo 140 de la vigente Constitución puede ser declarado de manera autónoma e independiente de normas del Código Civil.

La responsabilidad extracontractual del Estado en Venezuela se encuentra previsto principalmente en la exposición de motivos de la Constitución de 1999, el artículo 140 (norma matriz de la responsabilidad patrimonial del Estado), 21 y 133 (igualdad sobre las cargas públicas), 259 (competencia de la jurisdicción contencioso administrativa para condenar al pago de sumas de dinero por los daños ocasionados por el Estado).

Con base en las normas anteriormente señaladas y principalmente en la exposición de motivos, Ortiz-Álvarez señala que el sistema de responsabilidad presente en Venezuela es de carácter mixto, que se divide en dos regímenes complementarios y coexistentes entre sí como lo son el sistema de responsabilidad por falta y el de responsabilidad sin falta. También precisa ese autor que el fundamento original de los dos regímenes de responsabilidad es la integridad patrimonial, es decir, que el sistema pivota sobre la idea de lesión antijurídica, ya que el ciudadano no tiene la obligación de soportarla sin indemnización alguna<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Lo importante para el autor es que en el régimen de responsabilidad por funcionamiento anormal, la antijuricidad del daño puede venir por cualquier daño causado, por falta de servicio o funcionamiento anormal

En Venezuela sin lugar a dudas existe un sistema de responsabilidad mixto, basado en normas de Derecho Público y no en una perspectiva privatista del Código Civil. En el régimen de responsabilidad sin falta o por sacrificio particular la falta de servicio resulta irrelevante; la noción de sacrificio es variable y se produce cuando se traspasa el límite de tolerancia y se compone de dos elementos (especialidad, número de víctimas afectadas y diferenciables y anormalidad, dada por la intensidad del daño).

En cambio, en el régimen de responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, el hecho generador lo constituye la negligencia o el error, por lo que es necesario probar la existencia de la falta de servicio para obtener una indemnización. El fundamento de este tipo de responsabilidad, no es la falta ni la culpa, sino la violación del derecho de los ciudadanos a disfrutar de un buen funcionamiento de los servicios públicos, por lo que para proceder a demandar al Estado con base a este tipo de responsabilidad se debe determinar la obligación del Estado que se dice violada.

Sobre estos dos regímenes consistentes, es decir, responsabilidad por hecho lícito e ilícito encontramos importantes decisiones por parte del Tribunal Supremo de Justicia, al respecto como lo son las decisiones de la Sala Constitucional N° 2818 del 19 de noviembre de 2002 (caso Gladys de Carmona); N° 1469

---

(violación de obligaciones preexistentes). Mientras que en la responsabilidad sin falta, la insoportabilidad del daño viene dada por la presencia de daños anormales (graves e intensos) y especiales (individualizados), los cuales producen una ruptura de la igualdad ante las cargas públicas, en este último sistema también puede invocarse la doctrina del riesgo, al menos en lo que respecta a los daños accidentales. Asimismo, destaca el autor citado, que, "...la antijuricidad es un criterio objetivo, pues no se trata de que el autor de la lesión necesariamente tenga que actuar de forma ilegal o ilícita -antijuricidad subjetiva- aunque en ocasiones ello sea necesario y determinante para la imputabilidad, sino desde una perspectiva general la víctima que sufre la lesión no tiene el deber jurídico de soportarla sin compensación -antijuricidad objetiva-" Ortiz-Álvarez, Luis A., Ob. cit., pág. 341.

del 06 de agosto de 2004 (caso Gladys de Carmona) y N° 403 del 24 de febrero de 2006 (caso Municipio Baruta del Estado Miranda).

Para el Tribunal Supremo de Justicia esa dualidad de sistema existe desde que la responsabilidad patrimonial del Estado se desprende de las actuaciones lícitas o ilícitas que lleva a cabo la Administración Pública y que sea capaz de producir daños. Ello lo observamos, en las citadas decisiones de la Sala Constitucional, como en las decisiones de la Sala Político Administrativa, entre otras N° 1386 del 15 de junio de 2000 (caso Germán Avilez vs. ELEORIENTE), N° 2130 del 09 de octubre de 2001 (caso Hugo Betancourt); N° 2132 del 16 de noviembre de 2004 (caso Hilda Josefina Farfán); N° 1693 del 17 de octubre de 2007 (caso Walter Felce Salcedo) y N° 206 del 09 de marzo de 2010 (caso Ángel Nava)<sup>10</sup>.

---

10 La configuración de la responsabilidad extracontractual de la Administración, la sintetiza Bello Izquierdo al afirmar lo siguiente: "En la actualidad esta nueva concepción de responsabilidad del Estado reconoce la presencia de un sistema mixto, constituido básicamente por dos regímenes que se complementan en uno al otro y que abarca por una parte, la responsabilidad sin falta o por sacrificio particular, régimen este en el cual la responsabilidad del Estado viene dada con ocasión al surgimiento de un daño anormal (grave e intenso) y especial (individualizado y determinado) que deben soportar los particulares producto de un funcionamiento normal de los servicios o de cualquier otra actividad del Estado y en el que el deber de indemnizar los daños ocasionados se encuentran fundamentado en la ruptura del principio de igualdad antes las cargas públicas que se han producido con su actuación, sustentándose en algunos casos en la doctrina del riesgo, concretamente frente a la realización de actividades que según esas características poseen un nivel considerable de peligrosidad; y la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, en el cual la responsabilidad patrimonial de Estado se encuentra determinada por los daños ocasionados a los particulares por el funcionamiento anormal de los servicios públicos o de cualquier otra actividad estatal de interés general y en el que el deber de reparación se encuentra determinado por la violación incuestionable de las obligaciones administrativas preexistentes a cargo del Estado" Bello Izquierdo, Luis Rafael. "Evolución legislativa en el ordenamiento jurídico venezolano en materia de responsabilidad de Estado" en *Revista de Derecho*, N° 22, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2006, pág. 335.

El sistema objetivo (puro), es aquél en que la Administración Pública será responsable y deberá responder por los daños que ocasione independientemente que la actuación de la Administración haya sido normal o anormal, lo único determinante es que se haya producido un daño evaluable económicamente. Para que este sistema exista debe estar consagrado expresamente en la Ley y no dar lugar a dudas acerca de su existencia, tal y como sucede en Francia, Italia y España por ejemplo. Es irrelevante si se actúa de forma lícita o ilícita, como tampoco lo es que los gestores de la Administración hayan actuado con dolo o culpa. El fundamento para este tipo de sistema es el riesgo creado por la Administración, principio de igualdad ante las cargas públicas y la garantía patrimonial de los administrados.

El concepto del sistema objetivo de responsabilidad solamente hace referencia a que, modernamente, entre los mecanismos de imputación no solo se encuentra la culpa o falta de servicio, sino que también existen otros títulos de imputación que sí pueden ser objetivos o en los cuales la falta o culpa es jurídicamente irrelevante. Sin embargo hay múltiples supuestos en los cuales la falta o funcionamiento anormal sí es determinante para la procedencia de la responsabilidad. En este sentido, también es incorrecto afirmar –como en ocasiones lo ha hecho la jurisprudencia– que el fundamento general de la responsabilidad es la igualdad ante las cargas públicas. Tal fundamento solo puede abarcar a la responsabilidad sin falta o por funcionamiento normal y aun dentro de este régimen se combina en ciertos casos con la doctrina del riesgo. Sin embargo, el mismo es inaplicable o inadecuado para fundamentar la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, cuyo fundamento es la violación al derecho al funcionamiento normal, adecuado y eficaz de los servicios públicos y de las actividades estatales<sup>11</sup>.

---

11 Ortiz-Alvarez, Luis A. Ob. cit., pág. 343. En este mismo trabajo se recogen las premisas por las cuales consideramos acertada la opinión del profesor Ortiz-Alvarez en relación a las características del sistema de

Desde el punto de vista jurisprudencial encontramos que tempranamente el Tribunal Supremo de Justicia afirmó que el artículo 140 constitucional era suficiente para aplicar bajo principios de Derecho Público el sistema de responsabilidad extracontractual del Estado. Ello lo encontramos en decisiones como la sentencia N° 2818 del 19 de noviembre de 2002 (caso Gladys de Carmona); N° 1469 del 06 de agosto de 2004 (caso Gladys de Carmona); N° 403 del 24 de febrero de 2006 (caso Municipio Baruta del Estado Miranda); todas de la Sala Constitucional. Por parte de la Sala Político Administrativa las sentencias N° 968 del 02 de mayo de 2000 (caso Cheremos vs. ELECEN-TRO); N° 1386 del 15 de junio de 2000 (caso Germán Avilez vs. ELEORIENTE); N° 2130 del 09 de octubre de 2001 (caso Hugo Betancourt); N° 2840 del 28 de noviembre de 2001 (caso Con-

---

responsabilidad administrativa venezolano, así: 1. El sistema es amplio e integral. Todas las actividades estatales entran dentro del marco de las normas constitucionales de responsabilidad patrimonial del Estado. 2. El sistema de responsabilidad tiene un fundamento general objetivo, pero solo relativo, pues la responsabilidad del Estado siempre es un sistema mixto. Coexistencia de la responsabilidad por funcionamiento normal y anormal. 3. Los regímenes coexistentes de responsabilidad tienen significados y fundamentos independientes. 4. El sistema de responsabilidad del Estado es un sistema autónomo y debe ser estudiado desde una perspectiva de Derecho público. 5. La responsabilidad del Estado debe ser estudiada desde una perspectiva amplia y pro-cives en favor de los particulares y no de la Administración. Ídem, págs. 338-363. En síntesis, la responsabilidad administrativa ni es general, ni es absoluta ni mucho menos de pleno carácter objetivo. En muchos casos es necesario, indispensable, el evaluar la normalidad o no de la actuación de la Administración, lo que ocurre en los casos que por naturaleza deben estudiarse bajo un esquema o régimen de responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, falta que resulta necesaria comprobar, en su existencia y suficiencia, para poder imputar los daños, pues la constitución se refiere a daños imputable... en resumen... la antijuricidad del daño o lesión puede darse tanto por presencia de un sacrificio particular que rompe el principio de igualdad ante las cargas públicas o por una actividad de riesgo creado (responsabilidad por funcionamiento normal), como por una falta de servicio, la cual supone una violación del derecho de los ciudadanos al buen funcionamiento de los servicios públicos y de la actividad estatal (responsabilidad por funcionamiento anormal), y en algunos casos tal funcionamiento anormal es jurídicamente determinante para la procedencia de la responsabilidad estatal. Ídem, págs. 344, 349.



sorcio Inversionista Fabril) y N° 2132 del 16 de noviembre de 2004 (caso Hilda Josefina Farfán).

Sin embargo, posteriormente, en la actualidad, el Tribunal Supremo de Justicia ha vuelto a desarrollar la responsabilidad extracontractual del Estado a partir de normas que le son propias al Derecho Común, como se observa en las siguientes decisiones: sentencia N° 189 del 08 de abril de 2010 (caso American Airlines INC) y N° 1126 del 03 de agosto de 2012 (caso Iberia, Líneas Aéreas de España, S.A.), ambas de la Sala Constitucional. Por su parte, las decisiones en este sentido, de la Sala Político Administrativa son la N° 2176 del 05 de octubre de 2006 (caso Pedro Morantes vs. CADELA) y la N° 128 del 07 de febrero de 2013 (caso Romelia Contreras).

Es de hacer notar que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencias N° 189 del 08 de abril de 2010 (caso American Airlines INC) y N° 646 del 21 de mayo de 2012 (caso American Airlines INC), ha sostenido que en los casos en los que exista una normativa sectorial aplicable, deberá aplicarse ésta y no las normas de Derecho Común (Código Civil) las cuales incluso matizan los principios generales de Derecho Público.

Para finalizar, entendemos que a falta de criterios normativos o estándares de actuación de la Administración, la jurisprudencia, en uso de una aplicación excesiva podría condenar a la Administración por cualquier daño causado -en ausencia del estudio de los elementos como culpa objetiva o antijuridicidad del daño- convirtiendo de esta manera un sistema de responsabilidad de carácter constitucional en un seguro a todo riesgo de los particulares. Esta posibilidad actualmente no tiene limitación alguna pues el Juez no tiene asidero positivo o legal -aún genérico; salvo el contenido en el artículo 140 de la Constitución y en el 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública- que delimite las posibilidades reales de resarcimiento de los daños causados ni tampoco del sistema que debe

seguir para llegar a la convicción de que aquella reparación es realmente debida al particular; por ello, la jurisprudencia en materia de responsabilidad patrimonial del Estado todo lo puede, pues se erige como un sistema de aplicación al caso concreto, sin más limitaciones -prácticamente- que el sentido común del Juez<sup>12</sup>.

---

12 Sobre esta y otras reflexiones sobre el tema, vid, con provecho Mir Puigpelat, Oriol, *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema* -y el interesante y ya clásico prólogo contenido en el mismo de Eduardo García de Enterría-, Civitas, Madrid, 2002.