



Academia de Ciencias Políticas y Sociales

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN VENEZUELA

DISCURSO Y TRABAJO DE INCORPORACIÓN DEL
Dr. RAFAEL BADELL MADRID
A LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Acto celebrado el día 1° de julio de 2014
Caracas, Venezuela

© Copyright, 2014
Rafael Badell Madrid

Corrección de textos
María Enriqueta Gallegos
Diagramación
Oralia Hernández

ÍNDICE

DISCURSO DE INCORPORACIÓN A LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES	4
Preámbulo	5
Panegírico del doctor Gonzalo Pérez Luciani.....	9

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN VENEZUELA

I. INTRODUCCIÓN.....	16
II. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.....	25
III. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO JUEZ	34
IV. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADO	43
V. FUNDAMENTO Y CARACTERES	53
VI. ELEMENTOS DE PROCEDENCIA	55
VII. CONCLUSIÓN	67
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	68

**DISCURSO DE INCORPORACIÓN DEL
DR. RAFAEL BADELL MADRID
A LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

Señor doctor
Luis Cova Arria
Presidente de la Junta Directiva de la Academia de Ciencias Políticas
y Sociales

Señores doctores
Eugenio Hernández-Bretón, Alberto Arteaga Sánchez,
Humberto Romero-Muci y Jesús Ramón Quintero Prieto, integrantes
de la Junta Directiva de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales

Señoras y señores individuos de número de la Academia de Ciencias
Políticas y Sociales

Señoras y señores académicos de otras instituciones académicas

Excelentísimo señor embajador del reino de España en Venezuela
D. Antonio Pérez-Hernández

Señor Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica
Andrés Bello

Señora Directora de la Facultad de Derecho, autoridades del Posgrado y
profesores de la Universidad Católica Andrés Bello y de la Universidad
Central de Venezuela

Señora María Teresa Petersen de Pérez Luciani

Honorables miembros de la familia del doctor Gonzalo Pérez Luciani

Señora Olga Petersen de Melich

Señoras y señores:

Preámbulo

Concurro a este Paraninfo a fin de incorporarme al sillón N° 17
de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, sucesivamente ocu-
pado por los doctores José Loreto Arismendi¹, Juan B. Bance², Jesús

¹ Nació en el estado Sucre. Comenzó estudios filosóficos en la ciudad de la Asunción y termi-
nó su carrera en 1890 al recibir el grado de Doctor en Ciencias Políticas, en la Universidad
Central de Venezuela. Fue electo, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de 16 de junio de

Leopoldo Sánchez,³ José Gabriel Sarmiento Núñez⁴ y, finalmente, por el maestro doctor Gonzalo Pérez Luciani.

Con toda humildad me presento en este recinto académico, con el primer propósito inicial de manifestar mi agradecimiento a todos los miembros de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales por el inmenso honor que me han dispensado al abrirme las puertas de esta institución llena de sabios y sobresalientes ciudadanos, todos los cuales han sido mis maestros, o en las aulas de las universidades Católica Andrés Bello y Central de Venezuela, o por medio de sus libros, conferencias y también a través de sus ejecutorías personales y profesionales.

Quiero agradecer a los señores académicos, doctores René De Sola, Tomás Enrique Carrillo Batalla, José Muci-Abraham, Luis Henrique Farías Mata, Román Duque Corredor y al R.P. Luis Ugalde, s.j., por haberme postulado para ocupar el sillón N° 17 de esta institución, y a todos los señores académicos que generosamente le dieron acogida favorable a esa propuesta y hoy me reciben como uno de sus pares.

Es para mí un extraordinario honor ingresar a esta Academia y encontrarme con quien siempre será mi maestro, el doctor Luis Henrique Farías Mata, quien tanto en los estudios de pregrado en la Universidad Católica Andrés Bello como en el posgrado en la Universidad Central de Venezuela, marcó, sin duda, mi orientación profesional y quien a través de sus publicaciones, escritos, sentencias, votos salvados, discursos, palabras y vida ejemplar no ha dejado de ser inspiración en mi comportamiento profesional y personal.

1915, Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y ocupó por primera vez el sillón N° 17. Murió el 24 de mayo de 1925.

² Nació en Barcelona, estado Anzoátegui, el 2 de septiembre de 1865. Cursó latinidad en el Seminario de Ciudad Bolívar. Se graduó en la Universidad Central de Venezuela en 1894. Fue electo Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en 1925 y designado su Presidente en 1927, 1937 y 1940. Murió en 1965 en Caracas.

³ Nació en la ciudad de Maracaibo. Se graduó de abogado en La Universidad del Zulia en 1942. Fue designado Numerario el año 1971. Murió el 26 de marzo de 1991.

⁴ Nació en Caracas el 28 de enero de 1919. En 1943 obtuvo el título de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Central de Venezuela. En 1991 fue electo Individuo de Número. Murió el 13 de noviembre de 1996.

Mi mensaje de admiración y agradecimiento a mis profesores, miembros de esta Academia: doctores José Guillermo Andueza, Allan Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó, James Otis Rodner, Román Duque Corredor, Julio Rodríguez y Enrique Urdaneta Fontiveros, así como a quien fuera el Decano de la Facultad de Derecho de mi Alma Mater, la Universidad Católica Andrés Bello, el señor doctor Luis Alfredo Morles.

Quiero hacer una mención especial de orgullo y satisfacción por incorporarme a esta Academia en la que con tanto brillo destacan distinguidos amigos de mi vida universitaria, brillantes abogados y profesores, los doctores Humberto Romero-Muci y Henrique Iribarren Monteverde.

Mi gratitud queda empeñada con todos ustedes, señores académicos, y quedo severamente comprometido con el deber de extremar mis esfuerzos para corresponder a la generosidad de haberme dado un puesto al lado de ustedes.

Me alegra también, en este día tan especial, tener la oportunidad de expresar mi amor por mi adorada esposa, y por tantas diferentes razones admirada, María Amparo Grau, la luz de mi camino y el centro de mi mundo y de mis esperanzas. No hay forma de agradecerle suficientemente lo que ha sido ella para mí. Vengo a recibirme en esta Academia, conciencia jurídica y política del país, con el renovado empeño de contribuir, en todo cuanto pueda, en la construcción del pensamiento jurídico de un país mejor para los jóvenes y las futuras generaciones; jóvenes como mis queridos hijos Jessica, Rafael Andrés y María Amparo, fuente de inspiración de todo cuanto hacemos y quienes me han dado ya todas las alegrías y satisfacciones que esperaba de esta vida. De ellos soy hijo, pues todos los días me rehacen y renuevan.

En este momento mi testimonio de agradecimiento y admiración lo dirijo hacia mis padres. También a mis hermanos y familiares en general, y de manera muy especial a mi hermano Álvaro Badell Madrid y mi sobrino Nicolás Badell Benítez, quienes me han acompañado desde

muy cerca en mi vida profesional, de manera incondicional, generosa e invaluable.

Tengo la admiración más profunda por la Universidad Católica Andrés Bello y por la obra que ella ha realizado en 60 años. A ella debo mi licenciatura en Derecho y mi Doctorado. A ella me he dedicado en labor de investigación y docente, en pregrado y posgrado, por más de 30 años. Pero también guardo admiración, respeto y agradecimiento a la gran Universidad Central de Venezuela, donde hice mis estudios de posgrado en Derecho Administrativo y en donde he realizado función docente en pregrado, posgrado y doctorado. De modo que, además de mis profesores, hoy académicos ya mencionados y nunca suficientemente ponderados, quiero hacer especial mención de recuerdo, agradecimiento y admiración a varios profesores de ambas universidades: el R.P. Luis María Olaso, s.j., R.P. Gustavo Sucre, s.j. y a los profesores Hermes Harting, Nelson Chacón Quintana, Luis Beltrán Guerra, Salvador Yanuzzi, Nelson Socorro Caldera y Cecilia Sosa Gómez, con quien trabajé, todavía en mi condición de estudiante, cuando ella dirigía el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello y luego en la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y en la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

En la Procuraduría General de la República inicié mis actividades profesionales. Allí Judith Rieber, directora de Asesoría del Estado, tuvo la generosidad de confiar en mí cuando la credencial más evidente que tenía era la inexperiencia profesional. Ella, Aymara Morales Maita y José Araujo-Juárez, con quienes tuve la suerte de trabajar, fueron verdaderos maestros de la aplicación práctica del derecho administrativo. Esa primera oportunidad nunca la olvidaré. Luego, el señor procurador general de la República, doctor Luis Beltrán Guerra, me hizo su asistente y tuve la oportunidad de trabajar con él directamente en delicados e importantes asuntos referidos a la asesoría del Estado. Sus enseñanzas y ejemplo de trabajo contribuyeron enormemente a mi formación en el área del derecho público.

Durante mi ejercicio profesional y la actividad académica he tenido la fortuna de hacer contacto y tener amistad con extraordinarias personas, alumnos, clientes, amigos, que me han ayudado en mi oficio y quienes me han servido también de ejemplo para modelar nuestra conducta profesional y personal: Humberto D'Ascoli Centeno, Diana Trías Bertorelli, Luis Fraga Pittaluga, Pedro Mezquita Arcaya, María Carrillo Lucas de Romero, Juan Garrido Rovira, Carlos y Lautaro Barrera, Rafael Silva Lares, Luis Alberto Fernandes, María Ignacia Quintero, José Antonio Oliveros Febres-Cordero, Enrique Bercowsky, María Gabriela Medina, Perkins Roche y Emilia Soto, son algunos de ellos.

No hay manera de recompensar a todos aquellos que nos han ayudado, con su generosidad, sabiduría y ejemplo, a ingresar hoy como miembro de esta institución, que tiene la importante misión de propender al desarrollo de las ciencias jurídicas y políticas del país. No son, por cierto, esos dos menesteres los que se hallan en una crisis de dimensiones extraordinarias en este trágico momento y cuya onda expansiva afecta todo el acontecer nacional. El doctor Jesús Leopoldo Sánchez, quien ocupó, como ya lo señalé, el sillón N°17 al que hoy me incorporo hoy, citado por el doctor Brewer-Carías en su discurso de Incorporación como Numerario de esta corporación, señaló: “Esta Academia es la ‘de los hombres del Derecho y del Gobierno’. Y es que no solo el derecho es una ciencia, sino que el gobernar también lo es, y a esta Academia corresponde, por tanto, además de propender al progreso y desarrollo de las ciencias jurídicas, hacerlo también respecto de la ciencia política, es decir, de la ciencia relativa a las decisiones que afectan a la sociedad; en definitiva, de la ciencia del gobierno, del poder y del Estado”.⁵

Estoy consciente del serio compromiso que han puesto sobre mí los señores numerarios, al designarme para ocupar un sillón en esta corporación. No se me escapa que las dramáticas dificultades jurídicas, sociales, políticas y económicas por la que atraviesa la patria, quizá las más serias en su historia de la República, agravan el reto. Reitero mi

⁵ Brewer-Carías, Allan. *Discurso de Incorporación como Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. Caracas, 3 de noviembre de 1978.

compromiso de agotar todas mis energías en colaborar, dentro de las funciones que corresponden a esta Academia, a procurar ayuda para su solución.

Estoy también en cuenta de que, por otro motivo, este es un momento especial para esta Academia, cuando se haya ya preparando la celebración de su primer centenario, teniendo en cuenta que fue fundada el 16 de junio de 1915. ¡Qué buena oportunidad para voltear la mirada a las gestiones que ha realizado esta Academia en estos primeros 100 años! Qué conveniente resultará resaltar la figura de venezolanos eminentes que han estado haciendo vida académica en estos 100 años y tratar de que su ejemplo sirva como fuente de inspiración para la atención de los problemas jurídicos y políticos del país, en especial, personajes como Pedro Manuel Arcaya, uno de los 30 integrantes iniciales de la Academia. En la medida en que estudiemos con mirada apacible el camino andado por esta institución y sus valiosos integrantes durante estos 100 años, valoraremos con exactitud la importancia de la faena realizada.

Panegírico del doctor Gonzalo Pérez Luciani

Hay una dificultad adicional en este compromiso que asumo el día de hoy como numerario de esta corporación: suceder en el sillón N° 17 al doctor Gonzalo Pérez Luciani, a este ciudadano, por tantas razones, sobresaliente. Gonzalo Pérez Luciani nació en la ciudad de Caracas el 26 de octubre del año 1924. Fue el sexto hijo del doctor Manuel Pérez Díaz y de doña Lucila Luciani de Pérez, dos personas excepcionales, con vocación académica ambos. Su padre, doctor Manuel Pérez Díaz, eminente médico venezolano especializado en París, fundador, a su regreso a Venezuela, de la Cátedra de Clínica Dermatológica de la Universidad Central de Venezuela y miembro fundador, en 1904, de la Academia Nacional de Medicina; y su madre, Lucila Luciani de Pérez, hermana de Domingo Luciani, también miembro de la Academia Nacional de la Medicina, profesor y escritor. Ella, doña Lucila, distinguida intelectual, escritora, historiadora, pianista y educadora, quien enviudó de

forma prematura. Con una vocación religiosa especial tuvo el honor de ser la primera mujer en Venezuela a la que la Academia invitó a formar parte de su seno, al ser designada Individuo de Número de la Academia Nacional de la Historia, en reconocimiento a su valiosa obra sobre personajes y hechos sobre la historia de Venezuela.

La huella del brillo y talento del doctor Manuel Pérez Díaz y de doña Lucila Luciani de Pérez se traspasó a sus ocho hijos. Gonzalo Pérez Luciani, uno de ellos, cursó sus estudios de primaria en el Colegio San Ignacio de Loyola y posteriormente se graduó de Doctor en Ciencias Políticas Summa Cum Laude en la Universidad Central de Venezuela en 1949. Permaneció en la docencia por más de 55 años, en la cual comenzó en 1947 como auxiliar de la Cátedra de Derecho Administrativo. Fue profesor de Derecho Administrativo en pregrado, posgrado y doctorado. Jefe de la Cátedra de Derecho Administrativo. En la Universidad Católica Andrés Bello, donde también fue Secretario, fue profesor de Derecho Administrativo y de Derecho Mercantil. Tengamos en cuenta que Pérez Luciani fue un profundo conocedor, además, del derecho privado y del derecho procesal.

El doctor Gonzalo Pérez Luciani se casó en 1952 con doña María Teresa Petersen Rutman, valenciana, cuya familia era originaria de Hamburgo por un lado y de la Bavaria por el otro. Doña María Teresa, contraparte intelectual del doctor Pérez Luciani, se interesó por el derecho, los idiomas, la literatura, la filosofía, la poesía y la música. Ejemplar esposa y madre, dulce y firme, esta culta, inteligente y elegante dama es, después de fallecido el doctor Pérez Luciani, el centro de una familia que hoy se extiende a través de los cinco hijos que procreó el matrimonio, y sus cónyuges; cuatro hembras y un varón: Beatriz, María Teresa, Ana María, Gonzalo e Irene, quienes ahora juntos con sus esposos e hijos forman una notable familia. Gonzalo Pérez Luciani fue el patriarca de esta honorable familia, en la que se ven reflejados los mismos principios religiosos y valores éticos en los que él mismo fue educado. El doctor Pérez Luciani profesó un amor enorme por su madre y hermanos, y aunque era el menor de ellos, fue siempre el ángel

protector de todos, consejero y factor de conexión que alcanzó a muchos de sus sobrinos y hasta sobrinos-nietos; así lo expresa su hijo, el distinguido abogado Gonzalo Pérez Petersen.

El doctor Gonzalo Pérez Luciani tuvo un dilatado y reconocido ejercicio profesional. Trabajó entre 1952 y 1964 con los ilustres juristas Gustavo Herrera y Luis Gerónimo Pietri en el Escritorio Herrera Pietri. En 1964 fundó, junto con el gran maestro José Mélich Orsini, el muy reconocido Escritorio Mélich, Pérez Luciani y Asociados. Parte importante de su trabajo jurídico fue realizado en la organización del Banco Caribe, donde se desempeñó como Consultor Jurídico y Segundo Vicepresidente, y fue Vicepresidente y representante judicial de Seguros Bancaribe, C.A. En el sector público ocupó posiciones diversas: fue Secretario del Banco Obrero, Juez de Primera Instancia en lo Mercantil del Distrito Federal y Estado Miranda y Asesor de la Procuraduría General de la República.

Hay unidad de criterio respecto de los atributos académicos excepcionales del doctor Pérez Luciani, demostrados en cada una de sus clases y conferencias. Los más de 55 años de docencia del doctor Pérez Luciani no solo beneficiaron a sus privilegiados estudiantes, fueron sin duda una de las contribuciones más sólidas y consistentes a la formación del derecho público en Venezuela. El agudo pensamiento del doctor Pérez Luciani, gracias a su elegante y profunda pluma, quedó plasmado en una gran variedad de publicaciones y libros.

De sus abundantes producciones bibliográficas quiero referirme a su trabajo de incorporación presentado a esta Academia, el 1º de diciembre de 1998: “Noción del acto administrativo”. Ese estudio es una obra jurídica extraordinaria, tanto por su profundidad como por la variedad de doctrina, jurisprudencia y legislación analizada.

Partiendo de las primeras definiciones que sobre el acto administrativo formuló la doctrina francesa, y de las primeras referencias legislativas al acto administrativo, el estudio pasa por analizar la doctrina

clásica francesa: Merlin, Laferriere, Jeze, Duguit, Hauriou, Bonnard, Waline, Benoit, Eisenmann, Vedel, Rivero, Liet-Veaux, Moreau, Devolve, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado francés y los tribunales administrativos. Analiza, con detalle que impresiona, la doctrina italiana de finales del siglo XIX; luego la de inicios del siglo XX: Orlando, Cammeo, Ranelletti, Santi Romano y Zanobini. Los modernos de Italia: Sandulli y Massimo Severo Giannini, este último quien, según Pérez Luciani, cierra la ciencia del derecho administrativo del siglo XX con la más perfecta y completa obra escrita sobre el tema. Por supuesto, analiza la doctrina española Rollo Villanova, Gascón y Marín, Garrido Falla, Entrena Cuesta, García de Enterría, Parada, Villar Palasí y Boquera Oliver. Luego se refiere a la noción del acto administrativo en Venezuela, para lo cual revisa la legislación: Constituciones y leyes relacionadas con el acto administrativo y en especial la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981. Estudia los fallos más importantes de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre el concepto de acto administrativo.

Aunque nunca los buscó, y por el contrario siempre fue de una humildad particular, durante su brillante trayectoria profesional y académica, Gonzalo Pérez Luciani fue objeto de muchos y merecidos homenajes a través de la edición de libros, obras colectivas, cursos, seminarios y congresos. Fue padrino de muchas promociones de abogados y recibió placas y condecoraciones por su abnegada actividad académica. Yo tuve el privilegio de participar, con un estudio sobre el derecho de propiedad, en el libro que en su homenaje editó el Tribunal Supremo de Justicia en el año 2002.

Entre las muchas publicaciones destinadas a resaltar las excepcionales condiciones de este gran personaje, téngase muy especialmente en cuenta, por su calidad, utilidad y oportunidad, la recientemente publicada por la Fundación Bancaribe para la Ciencia y la Cultura, que recoge los artículos del doctor Gonzalo Pérez Luciani, publicados en diversas revistas, obras colectivas y numerosas publicaciones.

Apenas dos semanas antes de su sensible fallecimiento, fueron dedicadas al doctor Gonzalo Pérez Luciani las acreditadas “Jornadas Anuales José Domínguez Escovar”, en su edición del año 2013, y cuyo contenido programático giró en torno al Contencioso Administrativo, dirigidas por el profesor Luis Henrique Farías Mata.

Durante su vida fue reconocido también a través de diversas condecoraciones, como las órdenes José María Vargas y Luis Sanojo, ambas de la Universidad Central de Venezuela, la Orden Arminio Borjas, otorgada por la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela, la Orden Andrés Bello y la Orden al Mérito del Trabajo.

El nombre de este venezolano ilustre, de cuya andadura personal, académica y profesional venimos hablando, Gonzalo, es exclusivo para el sexo masculino, proviene del alemán, *Gonzalvus*, en el que *GON* significa dispuesto y *ZALVUS* luchar. Su nombre alude entonces a la disposición a luchar del guerrero. Durante 88 años estuvo luchando este guerrero de las ciencias jurídicas, este soldado, que batalló 55 años en las aulas de la Universidad Central de Venezuela. En la misma ciudad que lo vio nacer, habría de morir don Gonzalo Pérez Luciani, el 23 de marzo del año 2013. Este sabio venezolano enalteció nuestro gentilicio. Honró a la Universidad Central de Venezuela, donde obtuvo su sobresaliente formación, y a la que le dedicó más de la mitad de su vida de actividad académica. Patriarca de una muy honorable familia. Rindo un respetuoso tributo a este a este hombre-institución, brillante y ejemplar venezolano, extensivo a su honorable familia.

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN VENEZUELA

I. INTRODUCCIÓN

Como estudio de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales he escogido el tema de la *responsabilidad del Estado*. La materia no es de importancia secundaria o de interés exclusivo para quienes nos ocupamos de las ciencias jurídicas. Antes, y por el contrario, atañe a todos y cada uno de los ciudadanos, que dejaríamos de ser tales para convertirnos en súbditos si un sistema de responsabilidad por los daños que causa el Estado no existiere. Es cierto lo que digo; el tema se vincula al nacimiento del Estado de derecho, junto con los principios de separación de los poderes y el de la legalidad, conforma el presupuesto del Estado moderno, aquel que admite someterse al imperio de la ley. Tal sumisión comprende, de manera principal, el control de la legalidad de todos los actos, actuaciones y omisiones de los órganos que ejercen el poder –interdicción de la arbitrariedad–, y por vía de consecuencia la obligación de resarcir los daños causados por la actividad del Estado.

El estudio se refiere a cómo ha evolucionado esta institución, desde un orden de cosas conforme al cual el Estado se proclamaba irresponsable frente a los daños que causaba a los súbditos, fundamentado en los principios de la Edad Media: “La soberanía no está limitada ni en poder ni en cargas” (Bodin) y en el Estado absolutista *The King can do not wrong* (El Rey no se equivoca) y el cual se mantuvo, incluso, en la etapa inmediata a la Revolución Francesa, hasta las tesis más modernas, que predicán la responsabilidad patrimonial extracontractual objetiva, es decir, la que pivota en el daño causado al administrado, sin importar la culpa del agente que la ha causado y en el que la responsabilidad es producto de las actuaciones de cualquier órgano del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y Control. Pasando, claro está, por las intermedias modulaciones que fueron abriendo camino, unas veces por suerte de la jurisprudencia –Francia–, o a través de la ley, como es el caso de Inglaterra y España.

Se trata de un tema en el que históricamente venimos de una posición claramente insatisfactoria, *irresponsabilidad absoluta*, para llegar

al límite opuesto, *responsabilidad objetiva*, que podría desbordarse si no se atiende con la debida moderación. De la irresponsabilidad absoluta a la responsabilidad, sin culpa, objetiva. Dentro de esos linderos, los dos extremos de este tema, ajustaremos nuestros comentarios.

1. Orígenes

La noción de “responsabilidad patrimonial del Estado” es de reciente creación, ya que en los orígenes de los Estados este concepto no era reconocido ni aplicado; antes y por el contrario, el Estado se consideraba *irresponsable*. Entonces imperaba el criterio de que las consecuencias dañosas de los actos en ejercicio de la soberanía no daban lugar a indemnización, siendo que lo propio era imponerse a todos los ciudadanos sin derecho a compensación. La impunidad del Estado se explicaba como una consecuencia del ejercicio de soberanía.¹ Se invocaba en la mayoría de los casos al principio del derecho anglosajón, propio del Estado absolutista, conforme al cual “El Rey no comete errores” (*The King can do no wrong*) y, por tanto, no podía ser responsable.

Esta irresponsabilidad absoluta fue flexibilizándose con el transcurrir del tiempo hasta la consagración clara y definitiva del principio de responsabilidad patrimonial en la mayoría de los países. Como lo señala Rivero, «había razones prácticas evidentes que condenaban el mantenimiento de la irresponsabilidad. La amplitud de los daños causados por la Administración, crecientes con el desarrollo de su acción y la potestad de sus medios, hacía de su reparación una necesidad social».

Como no habrían de haber razones para aceptar la responsabilidad, si como señalaron los clásicos del siglo XIX la acción del Estado nos acompaña desde la cuna –diríamos hoy desde el vientre materno– hasta la sepultura. En todas esas actuaciones, intervenciones, prohibiciones, regulaciones, autorizaciones previas, cargas, obligaciones, el Estado, a través de sus variados órganos, de derecho público o privado, llena todos los espacios de la vida de los administrados y ocasiona, por acción u omisión, daños, incluso morales, de manera frecuente.

Aun en aquellos Estados en los que la gestión de sus órganos tienen el propósito y compromiso de someterse meticulosamente al imperio de la ley, y a prestar solo los servicios públicos indispensables, salud, educación, transporte, vialidad e infraestructura física, seguridad, y otros de esa esencial naturaleza, dentro de altos y encomiables niveles de calidad, acontecen accidentes, acciones u omisiones, incluso lícitas, que hacen que el Estado deba incurrir en la reparación del daño causado.

Tanto más, por supuesto, puede ello ocurrir en aquellos Estados –muchos todavía lamentablemente– en los que el apego a la legalidad se maneja con mayor laxitud y descuido y donde, además, el Estado decide no solo prestar los servicios públicos indispensables e importantes, sino que interviene en la economía, de manera concurrente con los administrados, o peor aun, excluyente, es decir, que impide a los empresarios realizar muchas actividades de naturaleza económica y se las reserva monopólicamente.

Este modelo de Estado que ocupa asfixiantemente esferas propias del libre desenvolvimiento de la personalidad humana, Estado empresario en petróleo, siderúrgica, energía eléctrica, hierro, bancos, seguros, telecomunicaciones, hoteles, agricultor, importador de bienes, vendedor de televisores, cocinas, comida, motos y carros, entre otras muchas cosas, y que además regula todas las esferas de actuación de los particulares, es el Estado que a través de sus órganos, fácilmente causa daños, personales y morales, por acción u omisión.

La transición al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado ha recibido tratos distintos en el derecho comparado. En algunos países la responsabilidad del Estado ha sido la consecuencia de la labor jurisprudencial y en otros ha quedado consagrada por vía legislativa. El establecimiento del sistema general de responsabilidad del Estado en Francia, que ha inspirado e influido determinantemente la mayoría de los sistemas de derecho administrativo y, entre ellos, el derecho administrativo venezolano, fue fruto de la labor jurisprudencial del Consejo de Estado francés y del Tribunal de Conflictos.

No fue sino hasta el 8 de febrero de 1873, cuando por vía jurisprudencial el Tribunal de Conflictos, en el caso resuelto por el juez Jules Dufaure, conocido como *Arret Blanco*, estableció y reconoció en Francia la existencia de un sistema especial de responsabilidad. 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 de 5 años de edad, Agne Blanco, arrollada y gravemente atropellada por un vagón que transportaba materia prima de una empresa manufacturera de tabacos, situada en Bordeaux, 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 /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”.⁶

Como lo destaca el profesor Henrique Iribarren, numerario de esta corporación, en su interesante y muy completo estudio sobre la materia, “el inmenso paso que se dio con este fallo en la historia misma del derecho comparado en el mundo occidental civilizado, fue de dimensiones incalculables por dos principios clave. Por primera vez se admitió la posibilidad de los ciudadanos comunes de atacar el patrimonio del Estado administrador, a los efectos de satisfacer por indemnización los daños que este les hubiera causado por motivos no contractuales. He aquí un principio fundamental del derecho moderno. Pero, al mismo tiempo, y como necesario elemento de equilibrio, en atención a la naturaleza pública, de origen colectivo, del ente cuyo patrimonio sería afectado por las demandas de indemnización, se consideró, con toda justicia y en aras del interés general, que la responsabilidad patrimonial, cuya puerta se estaba abriendo, estaba sometida a un régimen especial distinto del contemplado en el Código Civil para las relaciones entre particulares”.⁷

⁶ Esta decisión “Arret Blanco” tuvo como antecedente el “Arret Rotschild” del Consejo de Estado francés del año 1855 y que fue desarrollada a través de “Arret Pelletier”, del mismo Consejo en el año 1873.

⁷ Iribarren Monteverde, Henrique. *Estudios de derecho administrativo*. Caracas, Ediciones Liber, 2004, pp. 381 y 382.

En Inglaterra y España la configuración de la responsabilidad del Estado fue determinada por vía legislativa, a través de la aplicación de normas especiales en la materia. En Italia esa evolución partió de la aplicación de las normas de derecho común, que regulan la responsabilidad extracontractual. En Alemania se trata de un sistema complejo integrado por una variedad de pretensiones, cuyos orígenes, fundamento, tratamientos, son también variados. En algunas oportunidades hallan su fundamento en leyes; en otras, son producto del desarrollo jurisprudencial. Pueden incluso ser la consecuencia de la aplicación de los principios generales del derecho o de principios reconocidos por la Constitución.⁸

La Constitución de 1961 consagró normas fundamentales del Estado de derecho que estimularon el desarrollo legislativo, doctrinario y jurisprudencial respecto del tema de la responsabilidad del Estado. En este sentido, la separación de los poderes, el principio de legalidad, el control de la actividad de la administración y su responsabilidad, así como la consagración con rango constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa, permitieron, sin duda, un importante desarrollo de la responsabilidad del Estado.

2. La responsabilidad del Estado en Venezuela

Desde 1811 se estableció en Venezuela el principio de responsabilidad del Estado con la consagración de normas atributivas de competencias jurisdiccionales al Poder Judicial de la Confederación para conocer de «las diferencias en que el Estado Federal tenga o sea parte» (Art. 115).⁹ En la Constitución de 1830 se incluyó la declaración genérica

⁸ Parés Salas, Alfredo. *Una –muy breve– aproximación al sistema alemán de pretensiones por responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado. 100 años de la enseñanza del derecho administrativo en Venezuela. 1909-2009*. Tomo I. Caracas, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Funeda, p. 489.

⁹ En el ordenamiento jurídico venezolano la ruptura del principio de irresponsabilidad del Estado encuentra su antecedente más remoto en las leyes de Indias de la época de la Colonia, que consagraban la figura de la Intendencia como órgano que ejercía una jurisdicción

según la cual el gobierno de Venezuela «es y será siempre republicano, popular, representativo, *responsable* y alternativo» (énfasis añadido). El carácter *responsable* del gobierno venezolano fue siempre establecido en las Constituciones sucesivas e incluido en todas las que se dictaron en el curso del siglo xx.^{10,11,12}

La Constitución de 1961 consagró normas fundamentales del Estado de derecho que estimularon el desarrollo legislativo, doctrinario y jurisprudencial respecto del tema de la responsabilidad del Estado. En este sentido, la separación de los poderes, el principio de legalidad, el control de la actividad de la Administración y su responsabilidad, así como la consagración con rango constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa, permitieron, sin duda, un importante desarrollo de la responsabilidad del Estado.¹³

especial sobre las controversias surgidas en materia de hacienda y economía de guerra, y a quien correspondía conocer de los perjuicios causados a los particulares por los funcionarios de la Colonia.

¹⁰ Sin embargo, fue en la Constitución de 1901 –antecedente inmediato del artículo 47 de la Constitución de 1961– cuando se consagró, ya no como norma atributiva de competencia del máximo tribunal, el primer precepto rector de la responsabilidad patrimonial del Estado.

¹¹ En efecto, el parágrafo único del artículo 14 de la Constitución de 1901 establecía: «[...] En ningún caso podrán pretender, tanto los nacionales como los extranjeros, que la Nación ni los Estados les indemnicen daños, perjuicios o expropiaciones que no se hayan ejecutado por autoridades legítimas, obrando en su carácter público». Esa regulación se mantuvo prácticamente incólume en las Constituciones posteriores: 1904 (Art. 15); 1909 (Art. 21); 1914 (Art. 17); 1922 (Art. 17); 1925 (Art. 39); 1928 (Art. 39); 1929 (Art. 39); 1931 (Art. 39); 1936 (Art. 39); 1945 (Art. 40); 1947 (Art. 24); 1953 (Art. 31). También en la Constitución de 1901 se estableció la responsabilidad individual del funcionario por extralimitación de funciones en el ejercicio del Poder Público.

¹² Esta responsabilidad fue consagrada de manera idéntica por todas las Constituciones dictadas con posterioridad, a excepción de la Constitución de 1953.

¹³ Esa Constitución de 1961, en sus primeras disposiciones, establecía la responsabilidad del Estado cuando se refería a que el “gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, *responsable* y alternativo” (énfasis añadido). Asimismo, el artículo 47 de la Constitución de 1961 consagraba en forma expresa la responsabilidad patrimonial del Estado en términos muy particulares, pues se reconocía la responsabilidad, señalando que ella no podía en ningún caso ser pretendida si los daños no hubiesen sido causados por autoridades legítimas de la República o las demás entidades locales. Así el artículo 47 disponía: «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».

Esa redacción es similar a la acogida en la Constitución venezolana de 1901 y encuentra explicación en las sucesivas guerras de la época, lo cual imponía regular que la responsabilidad solo se admitiría ante los actos de autoridades legítimas. Además, fue en esa misma Constitución de 1961, cuando por primera vez se reguló, en el artículo 206, la jurisdicción contencioso-administrativa, jueces especiales con competencia para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder, y para condenar al pago de los “daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración” y “disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

El principio de la tutela judicial efectiva, derivado del artículo 68 de la Constitución de 1961)¹⁴, sirvió igualmente de fundamento a la jurisprudencia, no solo para el establecimiento de la responsabilidad estatal, sino además para garantizar la efectividad de los fallos, tanto en lo relativo a las potestades cautelares del juez como para superar los escollos de las dificultades en la ejecución de la sentencia. En lo que se refiere a la responsabilidad por actividad lícita, el principio constitucional de igualdad ante las cargas públicas¹⁵ y la garantía de la indemnización expropiatoria constituyeron también base para el desarrollo jurisprudencial de la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios.

La Constitución de 1999 reconoce el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado en el artículo 140, el cual establece: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”.

¹⁴ El artículo 68 preveía el derecho de acceso a la justicia, pero fue utilizado como sustento del principio de la tutela judicial efectiva. La norma, en concreto, disponía: «Todos pueden utilizar los órganos de la Administración de Justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidas por la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes. La defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso».

¹⁵ Artículo 56: «Todos están obligados a contribuir a los gastos públicos». Artículo 223: «El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente atendiendo al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo».

De otra parte la Exposición de Motivos, respecto del tema, se establece:

Finalmente, en las disposiciones generales, se establece bajo una perspectiva de derecho público moderna, la obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, *normal o anormal, de los servicios públicos y por cualesquiera actividades públicas, administrativas, judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales, de los entes públicos o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones* (énfasis añadido).¹⁶

La interpretación de la norma constitucional y de la exposición de motivos lleva a considerar, incluido en la Constitución de Venezuela de 1999, la responsabilidad del Estado por cualquier actuación de los órganos del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, de control o electoral, de los entes públicos o privados en ejercicio de tales funciones.¹⁷

Además de las normas citadas precedentemente, el principio de responsabilidad patrimonial del Estado se ve respaldado por las disposiciones referentes al derecho a la tutela judicial efectiva,¹⁸ el

¹⁶ Artículo 101: «Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. En la expropiación de inmuebles, con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la ley, podrá establecerse el diferimiento del pago por tiempo determinado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria con garantía».

¹⁷ Debe tenerse en cuenta que el nuevo texto constitucional venezolano abandona la clásica tripartición del poder público para definir un Estado en el que el poder se divide en cinco ramas. Además de las tradicionales ejecutiva, legislativa y judicial, se agregan una rama electoral y otra denominada ciudadana, que agrupa los órganos constitucionales de control (Contraloría General de la República, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo).

¹⁸ Por lo que se refiere al principio de tutela judicial efectiva, la Constitución de 1999 lo prevé en forma expresa en el artículo 26 el cual dispone: “Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de Administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela judicial efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles”.

principio de igualdad ante las cargas públicas –fundamento moderno de la responsabilidad–,¹⁹ así como la garantía indemnizatoria en la expropiación. Por su parte, la norma que consagra la jurisdicción contencioso-administrativa, incluye ahora su competencia para conocer de los reclamos por la prestación de servicios públicos.²⁰

La tesis de la responsabilidad objetiva del Estado ha sido establecida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia a través de la decisión del 19 de noviembre de 2002 (sobre el caso Viuda Carmona).

¹⁹ Artículos, 21, 133 y 140 de la Constitución.

²⁰ Artículo 115 de la Constitución.

II. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Como señalamos anteriormente en virtud del complejo conjunto de funciones que a la administración le corresponde, puede incurrir en responsabilidad. En un intento de ordenar el tema, podemos decir que este régimen de responsabilidad ha sido explicado por la doctrina a través de la teoría de la responsabilidad por falta, responsabilidad por sacrificio particular, responsabilidad por riesgo creado y responsabilidad por inactividad.

1. La responsabilidad por falta o funcionamiento anormal del servicio

La responsabilidad por falta o funcionamiento anormal del servicio encuentra justificación en el derecho que tienen todos los particulares a obtener un funcionamiento normal y adecuado de los servicios públicos. De manera que cuando la Administración no cumple con esta obligación, causa un daño y actúa ilícitamente, deberá indemnizar al particular. En efecto, los administrados tienen derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo caso de fuerza mayor, culpa de la víctima o la intervención de un tercero, siempre que la lesión sea la consecuencia del funcionamiento defectuoso o anormal del servicio público.

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

- *Actuaciones administrativas materiales* que se llevan adelante para la prestación de los servicios públicos. Entra aquí todo el catálogo de daños que puede producir la administración por la prestación defectuosa de los servicios públicos o, peor aun, la falta de prestación. Tengamos en cuenta los daños que el defectuoso servicio de salud ocasiona en los pacientes que reciben o

dejan de recibirlo: la falta total y absoluta de un sistema nacional de salud; el desastroso sistema carcelario que deja víctimas, muertos, violaciones y otras desgracias; daños sufridos por los reclusos, daños ocasionados por los reclusos en las relaciones que pudiesen mantener con el exterior durante el cumplimiento de su pena; la falta de prestación total y absoluta del servicio de seguridad ciudadana, que nos deja al descubierto frente a una delincuencia galopante. En todos estos supuestos el Estado es responsable y debe indemnizar a las víctimas; daños que ocasiona la administración tributaria a los contribuyentes, multas indebidas, cierre de establecimientos comerciales, etc. Hay abundantes casos en el derecho comparado de responsabilidad del Estado por daños producidos en el servicio educativo; daños a los alumnos en pasillos o escaleras de los centros escolares, en el patio de recreo, derivados del mal estado de las instalaciones escolares, agresiones físicas o sexuales a los alumnos o profesores, daños sufridos en clases de educación física, daños causados durante el comedor escolar, robos en los centros escolares –tengamos en cuenta que ocurren todos los días en la Universidad Central de Venezuela, entre otros–; responsabilidad de la Administración Pública por daños en el medio ambiente. Me apena decir que estos son ejemplos de sentencias comentadas en los boletines del ilustre Colegio de Abogados de Madrid y no del de Caracas.

- *Vías de hecho.* Nos referimos, principalmente, a las violaciones al derecho de propiedad, no producto de la expropiación por causa de utilidad pública y social, que es lícita y con rango constitucional, sino a la perversa figura de lesionar, a través de la fuerza y muchas veces por retaliación política, el derecho de propiedad. En estos casos la jurisprudencia ha dispuesto que los principios indemnizatorios consagrados constitucional y legalmente no se restringen al ámbito expropiatorio; antes y por el contrario son aplicables por extensión a todos los supuestos de privación o limitación de la propiedad privada, en las que el derecho patrimonial del administrado cede frente al interés

público. Tal fue el criterio asumido por el máximo tribunal en el caso Inmobiliaria Cumboto, sentenciado en fecha 3 de octubre de 1990.

- *Daños accidentales causados por obras públicas e inmuebles*, cuya administración y mantenimiento está bajo la custodia del Estado. En este rubro tenemos los edificios, obras viales y todo el conjunto de infraestructura del Estado. Se produce responsabilidad del Estado en el caso de los accidentes ocurridos, que son la causa del calamitoso estado de las vías públicas; falta de señalización; presencia de animales u obstáculos en la vía pública, que pone en peligro a quienes la utilizan y que ya han producido abundante jurisprudencia, parece que no la necesaria, condenando a la Administración a resarcir los daños que ocasiona. La jurisprudencia ha condenado al Estado por responsabilidad en supuestos concretos como el de la muerte de un menor que cayó al vacío por el mal estado de las barandas de un edificio administrado por el Estado “por el hecho culposo de no haber ofrecido a los habitantes del edificio en referencia, las seguridades que exige la ley y el sentido común”. También puede mencionarse el caso de la persona que cayó por un ducto de ascensor fuera de servicio que no estaba señalado. En ese caso se estableció la responsabilidad del Estado por la actividad negligente del organismo en observar las medidas más elementales de cautela en relación con el ascensor. Además, no consta que hubiese advertido del peligro que el mismo representaba a la comunidad ni que hubiese tomado medidas para impedirlo. De igual forma, se ha establecido la responsabilidad del Estado por los daños causados por la caída de una valla de señalización vial. En el caso concreto, determinada la condición de la República de custodia de la valla que causó el daño, y probados los elementos generadores de la responsabilidad, *de una responsabilidad objetiva fue condena a indemnizar los daños y perjuicios materiales y morales causados.*

- Daños accidentales causados por obras públicas ejecutadas por el Estado que representan una situación de riesgo objetivo.
- La revocatoria ilegal de actos administrativos. Es este el supuesto en que la Administración, a través de actos, lesiona el derecho de los administrados, negándole derechos subjetivos nacidos de una relación preexistente.

2. La responsabilidad por sacrificio particular

Este otro tipo de responsabilidad se verifica cuando el Estado, en ejercicio de su *actividad lícita*, causa un daño que por virtud de su gravedad y especialidad comporta una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas, desde que impone un sacrificio para el particular que excede de aquel que el común de los administrados debe normalmente soportar. El principio de igualdad ante las cargas públicas es una concreción del principio general de igualdad, previsto en el artículo 21 de la Constitución.

Son supuestos de responsabilidad del Estado por su actividad lícita los siguientes:

- a) Las limitaciones generales al derecho de propiedad, derivadas de la expropiación por causa de utilidad pública o social; las servidumbres administrativas; las ocupaciones temporales; la requisición de bienes en tiempo de guerra; y las limitaciones por razones urbanísticas.
- b) La revocatoria de actos administrativos por razones de mérito, oportunidad o conveniencia.
- c) El rescate o revocación de contratos administrativos por razones de interés público.

3. La responsabilidad por riesgo creado

Para Rivero, la responsabilidad de la Administración por riesgo se produce cuando «la Administración en el ejercicio de su misión, expone

a algunas personas a un riesgo particular: por consiguiente, al crearse ese riesgo se está generando la responsabilidad de un daño. Se señalan como ejemplos los daños causados por actividades técnicas o cosas peligrosas». ²¹ Una actividad será peligrosa o riesgosa «cada vez que, con cosas o sin ellas, una persona moral o jurídica, con su actividad, genera más peligros de daño de los que, por sí misma, está en capacidad de soportar una persona. La ruptura de ese equilibrio de riesgos con los cuales la naturaleza dotó a los individuos exige que el agente de esa ruptura asuma sus consecuencias». ²²

Así, se interpreta que cuando la Administración lleva a cabo una actividad de la cual se beneficia o aprovecha y crea un riesgo excepcional de causar daños, debe responder por el daño causado cuando dicho riesgo se verifique o concrete, con independencia de toda culpa objetiva o subjetiva. Se expresa, así, que el daño causado por la actividad riesgosa comporta una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas al imponer a los afectados una carga que no están obligados a soportar.

En este supuesto, el establecimiento de la responsabilidad se reduce a la prueba de la relación causal con independencia de la falta del autor material del daño, que no es relevante ni necesaria a los fines de la determinación de la responsabilidad, respondiendo la Administración incluso por caso fortuito. De allí que, aun en caso de que no pueda determinarse quién es el autor de la falta, es decir, que esta sea anónima o impersonal, el particular tiene asegurada la reparación, siempre que se verifique la relación de causalidad, y la Administración solo podrá exonerarse mediante la prueba de una causa extraña (fuerza mayor, hecho de un tercero y culpa de la víctima). ²³

²¹ El artículo 259 dispone: “La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

²² Rivero, Jean. Ob. cit., p. 308.

²³ Tamayo Jaramillo, Javier. Ob. cit., p. 77.

Por ello se asegura que en este tipo de responsabilidad

la culpa deja de ser la protagonista exclusiva en el escenario de la responsabilidad por daños, pasando a compartir cartel con un factor de atribución nuevo, que al extender su esfera de aplicación va a producir una suerte de socialización de la obligación de responder, por imperio de la afinación del factor de atribución. La resignación cristiana ante lo que antiguamente se denominaban ‘accidentes’ dejó paso a la búsqueda a ultranza de un obligado a reparar el perjuicio. La justicia y la equidad obligaron a asegurar una reparación a las víctimas de accidentes ‘anónimos’ o sin culpa aparente de nadie, cuando echó de verse que significaba una irrealidad la imputación de dichos daños al error humano, apreciado en sentido clásico.²⁴

Han sido muchos, sin embargo, los casos en que bajo la idea del riesgo e inspirados en la jurisprudencia francesa, han determinado la responsabilidad del Estado en múltiples supuestos que abarcan la responsabilidad de la Administración por la presencia de obras que implican un riesgo para la colectividad (i.e., depósitos de municiones o explosivos); los daños causados por enfermos mentales sujetos al cuidado del Estado o delincuentes reeducados por este que posteriormente vuelven a delinquir; los daños causados por el uso de armas de fuego por parte de los funcionarios de los órganos de seguridad del Estado, incluso cuando se encuentren fuera de servicio; la caída de árboles plantados en la vía pública, entre otros.²⁵

Respecto a las cosas o actividades peligrosas, se ha admitido la responsabilidad sin culpa fundada en el riesgo excepcional en tres supuestos específicos, a saber: (i) *Vecindad de cosas peligrosas*: por ejemplo la explosión de un depósito de municiones;²⁶ (ii) *Actividades que involucran peligro*: como los daños causados por delincuentes reeducados y reinsertados a la sociedad, o por enfermos mentales sujetos al cuidado

²⁴ Vid. En este sentido, Hoyos Duque, Ricardo. *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*. Bogotá, Editorial Temis, 1984, p. 16.

²⁵ López Mesa, Marcelo J. Ob. cit., p. 14.

²⁶ Arret del 28 de marzo de 1919, Regnault-Desroziers.

del Estado;²⁷ y (iii) *La utilización de armas de fuego* por los servicios de seguridad del Estado.²⁸ En estos casos se ha diferenciado el daño causado a un tercero, caso en el cual se responde por riesgo, de aquel causado por el destinatario del ejercicio de la fuerza, caso en el cual se responde por culpa.

Tengamos en cuenta lo ocurrido en Colombia, donde la jurisprudencia ha determinado la responsabilidad del Estado aun cuando los daños fueron causados por los terroristas. En ese sentido, es emblemática la decisión del Consejo de Estado colombiano del 29 de abril de 1994, en la que se condenó al Estado por los perjuicios causados por la explosión de un carro bomba manipulado por la guerrilla cerca de un cuartel militar. La decisión dispuso que, si bien la ubicación del cuartel militar era legítima, configuraba una situación objetiva de riesgo excepcional para los particulares y, por tanto, el Estado debía indemnizar los daños causados por constituir estos una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas.²⁹

En Venezuela, la jurisprudencia ha determinado la responsabilidad del Estado por riesgo creado en supuestos de daños causados por instalaciones eléctricas. Así, se ha señalado que “la responsabilidad [del Estado] se hace aún más evidente cuando se trata de cosas que representan un peligro objetivo del cual ese guardián obtiene un beneficio. [...] Si se trata de una cosa peligrosa, dentro de las cuales podemos incluir sin duda a la electricidad, y aun más la de alta tensión, de la cual el guardián saca un provecho, resulta obvio que debe asumir totalmente las consecuencias que deriven del riesgo que crea. [...]”³⁰ Se ha determinado esta responsabilidad por los daños derivados de líneas de alta tensión bajo la custodia de empresas del Estado.³¹ Entre las sentencias dictadas

²⁷ Arret del 3 de febrero de 1956, Thousellier; Arret del 9 de marzo de 1966, Trouillet, y Arret del 13 de mayo de 1987, Puiollet.

²⁸ Arret del 24 de junio de 1949, Consorts Lecomte.

²⁹ *Cfr.* Tamayo Jaramillo. Ob. cit., p. 100.

³⁰ Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 5 de abril de 1994. Caso Nemecio Cabeza *versus* Cadafe.

³¹ Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 19 de julio de 1984. Caso: Alba Orsetti.

en este sentido, cabe destacar el caso Nelson Molina *versus* Cadafe, decidido por el Tribunal Supremo en fecha 7 de marzo de 1989, en la cual se determinó la responsabilidad del Estado por los daños causados por la línea de transmisión eléctrica sujeta a su custodia, con independencia de que esta se encontrase en terrenos de propiedad privada.

A resultas de las sentencias de fecha 2 de mayo y 15 de junio de 2000 (caso: Elecentro y Eleoriente, respectivamente), el Tribunal Supremo de Justicia, esta vez en aplicación de las disposiciones constitucionales que regulan la materia y no de las normas del derecho privado, declaró la responsabilidad del Estado por los daños físicos y morales causados a particulares por las líneas de alta tensión a cargo de las empresas del Estado. En esas sentencias se señaló que la Constitución de 1999, en su artículo 140, prevé de manera expresa la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por los daños causados a los administrados como consecuencia de su actividad, consagrando un régimen integral de responsabilidad de carácter objetivo. Resaltó que *no resulta relevante que el autor de la lesión haya actuado en forma lícita o ilícita, sino que la víctima que la sufre no tiene el deber jurídico de soportarla sin compensación.*

4. La responsabilidad por inactividad de la Administración

Así como el Estado es responsable por la actuación de la Administración, tanto lícita como ilícita, puede ser también responsable por su *inactividad*. Claro que la inactividad de la Administración –cuando hay un deber de actuar concreto no difuso, genérico o impreciso– puede ser el hecho generador de los más graves perjuicios para el correcto y libre ejercicio de los derechos de los administrados, en los casos en ella que es jurídicamente debida, no solo por exigirlo así la ley, sino también por cualquier fuente de obligaciones y deberes administrativos.

En Venezuela se ha declarado la *responsabilidad de la Administración* por daños producidos a un particular por la omisión de actuación

por la Administración tanto por el retardo en la actuación, como por el incumplimiento de una norma preceptiva. Asimismo, se señala que debe existir una relación causal (*inmediata y necesaria*) entre la omisión y el daño causado. A nuestro parecer y en un todo conforme a lo antes expuesto, tal relación podrá ser evidenciada a través de la demostración de que la actuación omitida hubiese podido evitar los daños causados.

III. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO JUEZ

1. Planteamiento del asunto

El Estado en el ejercicio de las actividades jurisdiccionales puede causar daños a los particulares lo que genera su responsabilidad. La responsabilidad del Estado Juez implica la obligación de resarcir a los administrados afectados por los daños causados por el ejercicio de las actividades judiciales. De modo que la responsabilidad judicial existe en la medida en que los daños ocurren a resultas de actos judiciales típicos, como es el caso de la sentencia, pero también se configura en el supuesto de omisiones y de retardo injustificado, así como en otras actuaciones judiciales, como los daños causados en la de ejecución de las decisiones, así como los que se producen por su inejecución. También hay responsabilidad judicial en actuaciones no propiamente jurisdiccionales, pero inherentes a ellas, como es la pérdida de dinero, títulos valores u otros objetos de todo tipo, consignados en los tribunales a consecuencia de procesos judiciales. Mientras que los daños que el órgano judicial cause en cumplimiento de funciones de tipo administrativo darán lugar a la responsabilidad administrativa y no judicial.³²

El tema de la responsabilidad del Estado como consecuencia de los actos jurisdiccionales ha evolucionado de una manera paulatina y con carácter muy similar a la responsabilidad de la Administración que hemos venido explicando. Así, en primer lugar, prevalecía la tesis de irresponsabilidad de los funcionarios estatales, particularmente durante la época del absolutismo. Luego, hubo cierto reconocimiento de la responsabilidad personal del funcionario, la cual no involucra la responsabilidad estatal *per se*.³³ Posteriormente, se reconoció la responsabilidad

³² Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 2. Caracas, Editorial Funeda, 2001, pp. 3-6.

³³ Es el sistema de derecho anglosajón del *Common Law* el primero en reconocer la responsabilidad funcional del empleado público, sin que ello implicara la responsabilidad del Estado. Véase García Rodríguez, M. *La responsabilidad patrimonial del Estado en España y en Venezuela*. Vol. 2: Estudio comparativo. Caracas, Procuraduría General de la República, 1996, p. 29.

parcial del Estado, *teoría de la doble personalidad del Estado*. Finalmente, una vez que el Estado se encargó de forma exclusiva y excluyente del ejercicio de la actividad jurisdiccional, se reconoció que este puede quedar sujeto a la reparación de daños generados por el ejercicio de esa función judicial. En Venezuela, antes de la promulgación de la Constitución de 1999 el tema había sido poco tratado a nivel legislativo y jurisprudencial. Ahora, ya lo hemos dicho hoy, la Constitución de 1999 en su artículo 140 consagra el principio general de responsabilidad del Estado al disponer lo siguiente: “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”.

Esta norma general de responsabilidad del Estado ha sido desarrollada por la Exposición de Motivos, la cual señala que

se establece bajo una perspectiva de derecho público moderna, la *obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos*, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos y por cualesquiera actividades públicas, administrativas, *judiciales*, legislativas, ciudadanas o electorales, de los entes públicos o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones (énfasis añadido).

Pero también la Constitución consagra en sus artículos 49, numeral 8° y 255, la responsabilidad objetiva y directa del Estado por el funcionamiento anormal de la administración de justicia en los siguientes términos:

Artículo 49. El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas, en consecuencia: [...]

8° Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados. Queda a salvo el derecho del o de

la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o de la magistrada, del juez o de la jueza; y el derecho del Estado de actuar contra éstos o éstas.

Artículo 255. [...] Los jueces o juezas son personalmente responsables, en los términos que determine la ley, por error, retardo u omisiones injustificados, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones.

De forma que habrá responsabilidad del Estado por la actuación de sus jueces a consecuencia de la privación judicial de la libertad, cuando se produce la revisión de sentencias definitivamente firmes o se revocan sentencias que no hayan adquirido firmeza, a través de los recursos ordinarios. También la hay en los casos de falta en la Administración de Justicia que ocurre por error judicial; omisión y el retardo judicial injustificado; inejecución total o parcial de sentencias; y la responsabilidad que deriva de actuaciones no jurisdiccionales. La responsabilidad del Estado en este sentido se puede verificar en cualquier tipo de proceso, sea este penal, laboral, civil, mercantil, contencioso-administrativo y sobre cualquier tipo de decisión, autos o sentencias, tanto definitivas como interlocutorias.

La responsabilidad del Estado juez, como en todos los tipos de responsabilidad, es un mecanismo que propende al mejor desenvolvimiento de la acción del Estado. Hacer responsable al Estado por los daños que cause a resultas de las actuaciones judiciales propende a la prestación de un mejor servicio. Si el Estado resulta condenado por defecto, errores u omisiones de su actuación judicial, debería estar motivado a escoger de mejor forma a sus funcionarios judiciales y organizar de manera más eficiente la prestación de este servicio. Decir lo mismo de los jueces y funcionarios judiciales, quienes sabiéndose responsables personalmente de su deficiente o ilegal actuación deberían estar motivados a prestar mejor cuidado en la correcta aplicación e interpretación del derecho.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia se ha pronunciado en favor de este tipo de responsabilidad. Y también la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Un caso emblemático traigo a ustedes la mañana de hoy: La decisión del 1° de junio de 2000, por medio de la cual, luego de declarar inadmisibile una acción de amparo por estimar que había perdido todo objeto, dada la irreparabilidad de la situación jurídica infringida —en el caso en cuestión el accionante había sido condenado a cumplir una pena de prisión de seis años y para el momento en que la Corte se pronunció sobre la admisibilidad de la misma, dicha pena había transcurrido íntegramente— señaló:

[...] esta Corte considera conveniente aclarar que, en este caso no queda a salvo la responsabilidad del Estado por retardo judicial injustificado, según lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 255 de la Constitución

... Esta Corte, ...se resiste a creer que fue materialmente imposible pronunciarse sobre la admisión de la pretensión de amparo a que se refiere la presente causa, en prácticamente ocho años transcurridos desde que la pretensión fue ejercida ante este órgano jurisdiccional. La responsabilidad del Estado juez y la personal de los Jueces, por el perjuicio causado por el mencionado retardo no quedan a salvo, se insiste, no obstante el dispositivo del presente fallo, y así se declara.

2. La responsabilidad del Estado por la privación judicial de libertad

En Venezuela el Código Orgánico Procesal Penal (COPP)³⁴ establece la responsabilidad directa del Estado en aquellos casos de privación judicial de libertad posteriormente revocada. En este sentido, el Código distingue dos situaciones diferentes, atendiendo al momento en el cual se hubiere producido la privación de libertad, a saber:

³⁴ G.O. N° 6.078 extraordinario del 15 de junio de 2012.

a) *Revisión de sentencias definitivamente firmes*

Procederá la responsabilidad si la privación de libertad se produce por medio de una sentencia definitivamente firme, que sea posteriormente anulada en virtud del recurso extraordinario de revisión, cuyas causales se encuentran previstas en el artículo 462 del COPP.³⁵

De conformidad con el artículo 465 del COPP, la competencia para declarar la revisión corresponde: (i) en el caso del numeral 1 de ese artículo 462, a la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia; (ii) en los casos de los numerales 2, 3 y 6, a la Corte de Apelaciones, en cuya jurisdicción se cometió el hecho punible; y (iii) en los casos de los numerales 4 y 5, la juez del lugar donde se perpetró el hecho.

En relación con la indemnización, el artículo 257 *ejusdem* prevé que “cuando a causa de la revisión de la sentencia el condenado o *sea absuelto, será indemnizado en razón del tiempo de privación de libertad*” (énfasis añadido). Por ello, la responsabilidad del Estado en estos casos es automática, salvo que la revisión sea consecuencia del supuesto previsto en el numeral 6 del artículo 462, antes transcrito, en cuyo caso no habrá derecho a obtener reparación alguna. Así lo establece el artículo 261 del COPP, al señalar que “la promulgación de una ley posterior más benigna no dará lugar a la indemnización aquí regulada”.

Insistimos, en estos casos la responsabilidad tiene carácter automático, es decir, que *no será necesario el juicio autónomo* para establecer

³⁵ “1° Cuando en virtud de sentencias contradictorias estén sufriendo condena dos o más personas por un mismo delito, que no pudo ser cometido más que por una sola.

2° Cuando la sentencia dio por probado el homicidio de una persona, cuya existencia posterior a la época de su presunta muerte resulte demostrada plenamente.

3° Cuando la prueba en que se basó la condena resulta falsa.

4° Cuando con posterioridad a la sentencia condenatoria, ocurra o se descubra algún hecho o aparezca un documento desconocido durante el proceso, que sea de tal naturaleza que hagan evidente que el hecho no existió o que el imputado no lo cometió.

5° Cuando la sentencia condenatoria fue pronunciada a consecuencia de prevaricación o corrupción de uno o más jueces o juezas que la hayan dictado, cuya existencia sea declarada en sentencia firme.

6° Cuando se promulgue una ley penal que quite al hecho el carácter de punible o disminuya la pena establecida”.

dicha responsabilidad; antes, por el contrario, el mismo tribunal que declare con lugar la revisión de la sentencia que origina indemnización “fijará su importe computando un día de pena o medida de seguridad por un día de salario base de Juez de primera instancia” (artículo 276 *ejusdem*). Habrá necesidad de instaurar una demanda autónoma cuando se pretenda una indemnización mayor.

b) Revocatoria de sentencias que no hayan adquirido firmeza, a través de los recursos ordinarios

El segundo supuesto se refiere a casos en los cuales el procesado ha sufrido privación judicial de su libertad, en virtud de una sentencia que no ha adquirido firmeza. En tales situaciones, habrá lugar a indemnización por el tiempo de privación de libertad siguiendo las mismas reglas anteriormente explicadas. Así, de conformidad con el artículo 259 del COPP, la indemnización será procedente cuando el imputado ha sufrido de privación de libertad durante el proceso y se declare judicialmente (i) que el hecho no existe; (ii) que el hecho no reviste carácter penal; o (iii) que no se comprobó la participación del imputado. En este supuesto, tal como señala el artículo 260 *ejusdem*, “El Estado [...] está obligado al pago, sin perjuicio de su derecho a repetir en el caso en que el juez hubiere incurrido en delito”.

3. La responsabilidad por faltas en la Administración de Justicia

Además de los supuestos antes mencionados, la responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional puede generarse bien por (i) error judicial o (ii) por omisión injustificada en la labor de impartir justicia (i.e., denegación o retardo injustificado).

a) El error judicial

El error judicial *grave, inaceptable e injustificable* constituye la principal causa generadora de la responsabilidad del Estado juez.

Cierto que en el ejercicio de la facultad de juzgar, el juez no está exento de incurrir en falsas apreciaciones de derecho o de hecho generadoras de responsabilidad. El error judicial que da lugar a la responsabilidad es la grave alteración de la realidad fáctica o jurídica que ha sido planteada, hecha por el juez en la sentencia, bien por incurrir en una errónea apreciación de los hechos, en su adecuación a los supuestos legales, previstos en el ordenamiento jurídico, o en la aplicación de las normas legales.^{36,37}

b) La omisión y el retardo judicial injustificado

La omisión y el retardo judicial injustificados se verifican por lo general por las dilaciones ocurridas durante la tramitación del proceso, las cuales, para generar responsabilidad del Estado, deberán estar sujetas a altos estándares de anormalidad en la prestación del servicio. No producirán la responsabilidad del Estado los retardos propios de la correcta observancia de los lapsos establecidos por la ley.

Este retardo puede presentarse —obviamente— en cualquier fase del procedimiento y no debe relacionarse únicamente con las sentencias o decisiones del tribunal y su ejecución. Cabe encuadrar también en este supuesto los retrasos injustificados ocurridos en la sustanciación del proceso (citaciones y notificaciones por cualquier vía, comisiones, etc.) o aquellos relacionados con la inejecución de las sentencias.

Por otra parte, pensamos que la redacción del artículo 49, ordinal 8, de la Constitución no deja dudas de que el particular siempre tendrá la posibilidad de exigir directamente al Estado la responsabilidad en materia judicial, incluso cuando dichas faltas sean imputables personalmente al juez —tales como las previstas en el artículo 255 de la Constitución relativas a la parcialidad, denegación, prevaricación, inobservancia de

³⁶ Tawil, Guido Santiago. Ob. cit., p. 58.

³⁷ Vid. Sentencia del Tribunal Supremo Español, Sala Tercera de lo Social, de fecha 25 de abril de 1991, citada por Torrealba, José G. La responsabilidad del Estado por el mal funcionamiento de la Administración de Justicia. *Revista de Derecho Administrativo*, n° 8, p. 214, Editorial Sherwood.

normas procesales— dado que, en todo caso, esa falta personal, que se desdobla en una falta del servicio, comporta necesariamente un anormal funcionamiento del sistema de justicia por el cual el Estado deberá responder, sin perjuicio de ejercer las acciones de regreso correspondientes contra los jueces implicados.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia estableció, caso Luis Alberto Bacca, la posibilidad de que el Estado sea responsable por los daños y perjuicios ocasionados a un particular como consecuencia del retardo injustificado o una omisión judicial, al reconocer que “...todo retardo injustificado de un acto procesal que ha debido tener lugar, que lesiona a una parte en su situación jurídica, amenazando la irreparabilidad de la misma, es atacable por la vía del amparo; pero hay conductas activas de los jueces que retardan injustificadamente la declaración o actuación de los derechos de una de las partes, interfiriendo con la garantía judicial que consagra el artículo 49 de la Constitución vigente, tal como ocurre cuando un juez oye una apelación en ambos efectos, cuando ha debido oírla en uno solo, retardando así un acto que ha debido llevarse a cabo”.³⁸

c) Inejecución total o parcial de sentencias

Además del error judicial y del retardo judicial injustificado, la inejecución total o parcial de sentencias puede derivar en la responsabilidad del Estado. Ello por cuanto la ejecución de la sentencia es un derecho que se puede subsumir dentro de la garantía constitucional de la *tutela judicial efectiva*. De allí que cuando haya inejecución de una sentencia por causas atribuibles a los órganos jurisdiccionales, los administrados están facultados para demandar la responsabilidad patrimonial del Estado por ese incumplimiento. La naturaleza de esa responsabilidad radica en que la inejecución es una forma de funcionamiento anormal del Poder Judicial que supondría la *denegación de justicia*.³⁹

³⁸ Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 28 de julio de 2000, caso Luis Alberto Bacca.

³⁹ Ver sentencia de la Sala Político-Administrativa del 18 de julio de 2000, caso Cantv.

5. La responsabilidad del Estado por actuaciones no jurisdiccionales

También generará la responsabilidad del Estado los daños causados por los órganos del Poder Judicial por actos que si bien no son jurisdiccionales, son, sin embargo, inherentes a su actividad, tales como la desaparición de expedientes, dinero, títulos valores, certificados de cualquier tipo que tengan valoración económica, joyas u objetos consignados en los tribunales, la reducción injustificada de los días y horas de despacho, etc.

IV. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR

1. Planteamiento del asunto

Para introducir el tema imaginemos primero cuánto poder ha ido acumulando el legislador desde la primera Asamblea que se reunió en Inglaterra, cuna del sistema, en la Pascua de 1258 y considerando que 500 años después, en Francia, luego de la Revolución en 1789, la soberanía que antes detentaban los Monarcas fue traspasada al Parlamento. Lo que derivó en el dogma de que es la Ley el instrumento que representa voluntad popular.

La inmunidad absoluta del órgano legislativo fue representada con claridad a través de la idea de Jean-Louis de Lolme, cuando respecto del poder del Parlamento inglés señaló que este “puede hacer todo salvo convertir una mujer en hombre y un hombre en mujer” (“*Parliament can do everything but make a woman a man, and a man a woman*”).⁴⁰

Al hilo de lo anterior, puede entenderse con facilidad que la responsabilidad del Estado por la elaboración de leyes es un tema cuyo reconocimiento es difícil. Es un ataque frontal a la soberanía del Estado, a la médula del poder.⁴¹ El asunto choca con una de las tradiciones más consolidadas de la soberanía estatal, cual es la concepción de la ley como expresión de la voluntad general.⁴² Tengamos en cuenta que antes del advenimiento del Estado liberal, este era –por principio– irresponsable. Se entendía que el legislador no estaba sujeto a la ley, por cuanto se hallaba por encima de ella. Adicionalmente se afirmaba que por cuanto la ley era la expresión de la voluntad general –que incluía desde luego

⁴⁰ Dicey, Albert. *The law of the Constitution*. Indianapolis, Liberty Fund, reprint, originally Published 8ed., 1915, p. 5.

⁴¹ Concheiro del Río, Jaime. *Responsabilidad patrimonial del Estado por la declaración de inconstitucionalidad de las leyes*. Madrid, Editorial Djusa, 2001, p. 283.

⁴² *Vid.* Vedel, Georges. *Derecho administrativo*. Madrid, Ed. Aguilar, 1980.

la voluntad del perjudicado por la ley— mal podía este hacer un reclamo en caso de daños; no podía generar la responsabilidad del Estado. De allí que la jurisprudencia, durante todo un siglo, consagrara ese criterio de irresponsabilidad del Estado por su actuación legislativa.

Posteriormente, sin embargo, el Consejo de Estado francés adoptó la tesis conforme a la cual el Estado podía ser responsable de la reparación de daños causados directamente por una ley a través del *Arret Le Fleurette*, de 14 de enero de 1938, en el cual, para proteger la producción de leche, se prohibió por medio de la Ley de 29 de junio de 1934, la fabricación y venta de cualquier crema sustitutoria no proveniente de la leche. Esa ley, sin embargo, no contenía disposición alguna referente a la posibilidad de indemnizar a los particulares por esa prohibición. Así, el Consejo de Estado señaló que la prohibición legal perjudicaba a la Sociedad Le Fleurette, impidiéndole seguir fabricando y vendiendo uno de sus productos, por lo que constituía una exigencia de interés general cuyas consecuencias debían ser soportadas por la colectividad. De manera que el Consejo de Estado determinó que la referida empresa tenía derecho a obtener del Estado una indemnización por los perjuicios que debía sufrir por no fabricar sus productos, máxime cuando estos no habían sido declarados nocivos. Así, determinó que en ese caso “no puede descartarse la indemnización de los perjuicios especiales que se derivan del ejercicio de Poder Público”. Sin embargo, observamos que la responsabilidad del Estado por sus actos legislativos ha sido afianzada paulatinamente, con sentencias ulteriores del Consejo de Estado francés.⁴³

Reconocemos que este asunto es delicado y tiene diferentes modulaciones, pues no puede invocarse, de manera general, limitaciones frente al Poder Legislativo en cuanto a su capacidad para dictar normas con poder de innovar. De manera que no cabría pretender responsabilidad legislativa alegando perjuicios derivados del cambio normativo, pues es una regla esencial de la democracia que el órgano legislativo, depositario de la soberanía popular, está por encima de la invocación de

⁴³ *Vid.* Garrido Falla. *Ob. cit.*, p. 282.

la confianza legítima o de situaciones preexistentes que pretendan petrificar el ordenamiento jurídico. Frente a la potestad legislativa no puede ser propuesto el derecho subjetivo de nadie a permanecer en las regulaciones que son derogadas o sustituidas, salvo que estas sean contrarias al orden constitucional y llegaran a concretar sus efectos económicos adversos en una singularidad de individuos.

Sin embargo, el órgano legislativo no ha quedado inmune al proceso de desmontaje de los privilegios y prerrogativas comunes a todos los órganos del poder público. La fragmentación o degradación de la idea del poder absoluto del órgano legislativo –Asamblea, Congreso, Parlamento, Cortes– se refleja con la idea de sumisión a una ley superior, Constitución, a través del control concentrado de la constitucionalidad; el control difuso o excepción de inconstitucionalidad, que le permite a cualquier juez abstenerse de aplicar, en el caso concreto, una norma que considere contraía a la norma suprema, *higherlaw*; y la declaración de responsabilidad, sea que esta esté prevista en el propio texto legal, o porque haya ocurrido una declaratoria de responsabilidad por el órgano judicial, a consecuencia del daño causado por la ley.

En todo caso, aun cuando en términos generales el Estado es reuente a responder por su actividad legislativa, existen supuestos en los cuales las propias leyes establecen un sistema de responsabilidad patrimonial, a través de un régimen indemnizatorio aplicable a los daños que hubiere causado su aplicación. No obstante, así como existen supuestos en los cuales las propias leyes establecen un sistema propio de responsabilidad, también podemos encontrar el caso en el cual la ley niega de forma expresa o tácita todo resarcimiento por los daños que su aplicación pudiere causar y es aquí donde un sistema de responsabilidad integral del Estado debe prevalecer. Hay acuerdo en la doctrina, señala Garrido Falla, en que frente al silencio de la ley debe presumirse la existencia de indemnización.⁴⁴

⁴⁴ Vid. Garrido Falla. Ob. cit., p. 282.

Hoy en día hay bastante temor respecto de la actividad legislativa. La ley, que era tenida como el mejor escudo de protección de la libertad, en su sentido más amplio, ha pasado a ser uno de los enemigos más temibles de los ciudadanos. A través de ella se regulan, muchas veces en un estilo normativo polarizado, sin la debida ponderación y con frecuencia con miras a satisfacer necesidades inmediatas y no siempre generales, los derechos y libertades de los ciudadanos. Leyes de medida, diría Carl Schmitt. Leyes que no tienen vocación de permanencia, leyes enderezadas a resolver necesidades concretas y singulares y no a plantear un orden general y abstracto. Téngase en cuenta, además, que esta facultad de dictar normas la tiene no solo el órgano legislativo nacional, sino también hay 23 estados que tiene cada uno un órgano legislativo y hay, además, 335 municipios cada uno con su órgano legislativo con competencias urbanísticas, tributarias, de comercio y otras muchas.

Más peligroso y oscuro es el asunto cuando hablamos de las normas, con rango de ley y hasta orgánicas, producidas con tanta frecuencia, masificación y muy mala calidad, a través de la “legislación delegada”, que de forma general y sin límite alguno ha facultado al Presidente de la República ya tantas veces y por períodos tan largos de tiempo, a legislar en todos los órdenes. Prácticamente se han regulado las esferas económicas más sensibles a través de esta facultad del Presidente de producir normas jurídicas con rango y fuerza de ley, no obstante que según la doctrina “La legislación presidencial tiene carácter excepcional, pues supone la realización por parte del Presidente de la función que es propia del Poder Legislativo y que por ende éste ha de ejercer como regla general”.

La ley puede constituir el mecanismo de conversión de lo antijurídico. Como diría Duguit, leyes de conversión del hecho bruto del poder político en la idea técnica de la competencia legal. Leyes destructoras de la libertad, de la propiedad, del comercio, de la iniciativa privada, leyes que pretendiendo regular los derechos constitucionales lo dejan vacío de contenido, desde que sin tantas las limitaciones que el derecho queda de total manera disminuido.

La democracia no puede ser una tiranía insoportable que somete a voluntad a quien se le ocurra; amparada en el impenetrable escudo de la “legalidad”, no puede avasallar el núcleo irreductible de la igualdad sin remediar los desequilibrios propios del devenir social, no puede ocultarse en el manto de la impunidad creada por ella misma. Estado social de derecho y democracia son términos sinónimos y correspondientes con los de responsabilidad política y patrimonial del legislador.

En Venezuela podemos citar como ejemplo de responsabilidad del Estado legislador la Ley de 28 de mayo de 1850, que estableció la obligación del Estado de resarcir los daños causados a los acreedores por la aplicación de la “Ley de Espera y Quita” del 9 de abril de 1849, que contemplaba una moratoria para el pago de las deudas vencidas. En el mismo sentido, la Ley de 24 de marzo de 1854, que declaró la abolición de la esclavitud, previó el pago de una indemnización en favor de los dueños de esclavos liberados que fueron afectados por la aplicación de la Ley. También es un ejemplo de esta modalidad de responsabilidad, la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos (LOREICH) del 29 de agosto de 1975, que previó indemnización a los titulares de las concesiones petroleras que fueron afectados a raíz de la reserva al Estado venezolano de la industria de los hidrocarburos.⁴⁵

⁴⁵ Existe un conjunto de leyes, todas inconstitucionales, que regulan de forma total o parcial aspectos diversos:

Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda (*Gaceta Oficial* N° 6.053, del 12 de noviembre de 2011), y su Reglamento (*Gaceta Oficial* N° 39.799, del 14 de noviembre de 2011).

Otras que crean contribuciones especiales: Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación (*Gaceta Oficial* N° 39.575, del 16 de diciembre de 2010) y su Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Ciencia Tecnología e Innovación referido a los aportes, el financiamiento y su resultado, y la Ética en la Investigación, Tecnología e Innovación (*Gaceta Oficial* N° 39.795, del 08 de noviembre de 2011); Ley Orgánica del Deporte, Actividad Física y Educación Física (*Gaceta Oficial* N° 39.741, del 23 de agosto de 2011) y su Reglamento Parcial N° 1 de la Ley Orgánica del Deporte, Actividad Física y Educación Física (*Gaceta Oficial* N° 39.872, del 28 de febrero de 2012), Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Fondo Ezequiel Zamora para el fortalecimiento y financiamiento de la Gran Misión Agro Venezuela (*Gaceta Oficial* N° 39.869, del 23 de febrero de 2012).

En materia de créditos: Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Atención al Sector Agrario (*Gaceta Oficial* N° 39.945, del 12 de junio de 2013); Decreto con Rango, Valor y

Fuerza de Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (*Gaceta Oficial* N° 39.945, del 12 de junio de 2013); Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica relativa al Fondo de Ahorro Nacional de la clase obrera y al Fondo de Ahorro Popular (*Gaceta Oficial* N° 39.915, del 04 de mayo de 2012); Ley de Crédito para el Sector Agrario (*Gaceta Oficial* N° 5.890, del 31 de julio de 2008); Ley de Crédito para el Sector Manufacturero (*Gaceta Oficial* N° 39.904, del 17 de abril de 2012); Ley de Crédito para el Sector Turismo (*Gaceta Oficial* N° 39.251, del 27 de agosto de 2009).

Economía comunal: Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (*Gaceta Oficial* N° 6.011, del 21 de diciembre de 2010).

Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (*Gaceta Oficial* N° 39.856, del 2 de febrero de 2012); Ley que promueve y regula nuevas formas asociativas conjuntas entre el Estado, la iniciativa comunitaria y privada para el desarrollo de la economía nacional (*Gaceta Oficial* N° 39.945, del 15 de junio de 2012).

Hidrocarburos: Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que crea contribución especial por precios extraordinarios y precios exorbitantes en el mercado internacional de hidrocarburos (*Gaceta Oficial* N° 39.871, del 27 de febrero de 2012).

Organización y funcionamiento del sector público: Ley del Banco Central de Venezuela (*Gaceta Oficial* N° 39.419, del 07 de mayo de 2010); Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (*Gaceta Oficial* N° 40.311, del 09 de diciembre de 2013); Ley de Reforma Parcial de la Ley de Timbre Fiscal (*Gaceta Oficial* N° 40.335, del 16 de enero de 2014); Ley de Régimen Cambiario y sus Ilícitos (*Gaceta Oficial* N° 6.126, del 19 de febrero de 2014); Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan (*Gaceta Oficial* N° 6.112, del 19 de noviembre de 2013).

Propiedad: Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos (*Gaceta Oficial* N° 39.668, del 06 de mayo de 2011); Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas (*Gaceta Oficial* N° 39.668, del 06 de mayo de 2011); Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Determinación del Justiprecio de Bienes Inmuebles en los Casos de Expropiaciones de Emergencia con Fines de Poblamiento y Habitabilidad (*Gaceta Oficial* N° 39.945, del 15 de junio de 2012); Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Viviendas (*Gaceta Oficial* N° 39.626, del 01 de marzo de 2011); Ley Orgánica de Precios Justos (*Gaceta Oficial* N° 40.340, del 23 de enero de 2014).

Sector laboral: Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo para las Trabajadoras y los Trabajadores (*Gaceta Oficial* N° 6.076, del 07 de mayo de 2012); Decreto N° 639 mediante el cual se establece la Inamovilidad Laboral a Favor de los Trabajadores y Trabajadoras del Sector Privado y del Sector Público, regidos por la Ley Orgánica del Trabajo (*Gaceta Oficial* N° 40.310, del 06 de diciembre de 2013).

Otros sectores: Ley del Mercado de Valores (*Gaceta Oficial* N° 39.489, del 05 de noviembre de 2010); Ley Orgánica del Turismo (*Gaceta Oficial* N° 39.955, del 29 de junio de 2012); Ley Penal del Ambiente (*Gaceta Oficial* N° 39.913, del 02 de mayo de 2012); Ley de Regulación y Control del Sistema de Ventas Programadas (*Gaceta Oficial* N° 39.912, del 30 de abril de 2012).

2. Supuestos de responsabilidad del Estado legislador

Hay responsabilidad del Estado por el ejercicio de la función legislativa en el caso de leyes expropiatorias; leyes inconstitucionales y de leyes cuya aplicación merezca algún grado de compensación.

a) *Leyes expropiatorias*

Las leyes de contenido expropiatorio son aquellas que suponen la privación del derecho de propiedad de los particulares sobre sus bienes por causas de interés general o leyes de demanialización de propiedades privadas; estas son las que establecen que bienes, en principio susceptibles de apropiación particular, pierden esa condición para convertirse en bienes de dominio público. En estos casos, deberá el Estado indemnizar a los particulares como consecuencia de la expropiación del bien. Afirma Garrido Falla que “la indemnización expropiatoria es la consecuencia de una actividad lícita de la Administración [...] con la simultánea compensación que implica el reconocimiento de su derecho a percibir el justo precio del bien sacrificado”.⁴⁶

Puede ocurrir, sin embargo, que el texto de la Ley niegue de manera expresa la responsabilidad del Estado por causas de expropiación, en cuyo caso se podrá interponer un recurso de nulidad por inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. En este sentido, destacamos la decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en el caso Fedenaga *versus* Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, en la cual la Sala declaró la nulidad del artículo 90 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que permitía el rescate de fundos propiedad del Instituto Agrario Nacional, sin otorgar la correspondiente indemnización a los ocupantes por las bienhechurías ejecutadas en ellos. Así, la Sala sostuvo lo siguiente:

No reconocer la propiedad de los bienes que existan sobre las tierras del indicado Instituto Nacional de Tierras, atenta contra

⁴⁶ Garrido Falla. Ob. cit., pp. 287-288.

el derecho a la propiedad, y hace que el Instituto incurra en un enriquecimiento sin causa, pues se subvierte la idea de accesión inmobiliaria en sentido vertical, que acarrea la inconstitucionalidad de la norma.

El derecho a la propiedad es un derecho esencialmente limitable, dado su utilidad social, pero dicha limitación no puede suponer un desconocimiento del derecho, por su rango constitucional, una absorción de las facultades del propietario al extremo que llegue a eliminarlo, pues de ese modo no se estaría garantizando esa protección que la Constitución le otorga. De tal manera que, *siendo que con la norma en referencia se desconoce de manera absoluta el derecho a la propiedad sobre las bienhechurías realizadas por los ocupantes de las tierras del Instituto Nacional de Tierras, esta Sala declara la nulidad del artículo 90 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.*⁴⁷

b) Inconstitucionalidad de las leyes

El segundo supuesto se basa en la posibilidad de exigir la responsabilidad del Estado por daños, como consecuencia de leyes que sean declaradas nulas por medio de sentencia del Tribunal Supremo de Justicia. Al respecto, sostiene Parada que “dichos daños deben ser indemnizados en la forma y medida en que lo son los originados por una resolución o una disposición reglamentaria que se declare ilegal y [...] sin dar por supuesto o prejuzgar que dichos daños se han producido por el simple hecho de la anulación”.⁴⁸

Ahora bien, el supuesto de que la exigencia de responsabilidad patrimonial tenga su origen en actos realizados conforme a una ley que posteriormente es declarada inconstitucional por los tribunales, goza, a juicio de Concheiro del Río, de una premisa mayor en favor de la declaración y reconocimiento de la indemnización correspondiente en virtud de la existencia de la antijuridicidad.⁴⁹

⁴⁷ Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 20 de noviembre de 2002, caso Fedenaga.

⁴⁸ Parada, Ramón. *Derecho administrativo*. Tomo I. Madrid, Marcial Pons, 1996, p. 720.

⁴⁹ Concheiro del Río, Jaime. *Ob. cit.*, p. 438.

En este sentido, el Tribunal Supremo español, en decisión del 29 de febrero de 2000, reconoció la admisibilidad de la reclamación de daños y perjuicios respecto de aquellas cargas o tributos indebidamente percibidos por la Administración, cuando con posterioridad a su aplicación, la norma que los fundamenta es declarada nula por inconstitucional.

En Venezuela es pertinente mencionar que el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela ha descartado la posibilidad de que las personas afectadas por actos administrativos dictados con fundamento en una norma posteriormente declarada inconstitucional, obtengan indemnización por los daños sufridos.

Así se desprende de la controversia planteada con motivo de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia en pleno, el 14 de diciembre de 1999, la cual declaró parcialmente con lugar el recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto contra el dispositivo contenido en el artículo 59 del Código Orgánico Tributario y, en consecuencia, anuló el párrafo único del referido artículo, relativo a los intereses moratorios e indexación de las deudas tributarias.

Una vez dictado el fallo, la Administración Tributaria solicitó aclaratoria de este y pidió que se fijaran sus efectos a partir de la publicación de la sentencia. En la sentencia aclaratoria –dictada por la Sala Constitucional el 26 de julio de 2000– se determinó que la nulidad de la referida norma no incide sobre la validez y eficacia de los actos dictados con fundamento en el referido párrafo único del artículo 59, que para la fecha del fallo hubieren quedado definitivamente firmes, en virtud de un acto administrativo que no haya sido recurrido, o por haber recaído decisión judicial que causara cosa juzgada.⁵⁰

c) Leyes cuya aplicación merezca algún grado de compensación

Hay casos en los cuales la aplicación de la ley afecta a un número más o menos determinado de individuos y les produce un daño

⁵⁰ Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo del 26 de julio de 2000. Asimismo, *vid.* De Grazia Suárez, Carmelo. Ob. cit.

intenso, sin llegar a suprimir directamente los intereses subjetivos, pero sí disminuyéndolos o limitándolos, de forma que podría precisar compensación en virtud del ya mencionado principio de igualdad frente a las cargas públicas.

Nos referimos, en este caso a los supuestos de daños causados directamente por la aplicación de leyes que regulan derechos distintos al de propiedad y que podrían afectar otros derechos subjetivos y concretarse en un *daño cierto y específico*. Téngase en cuenta, por ejemplo, la ley que convierte en ilícita una actividad previamente lícita, caso Arret Le Fleurette. Para que proceda este tipo de responsabilidad, la actividad declarada y lícita no debe ser contraria a la salud pública, ser nociva o contraria al interés público.

V. FUNDAMENTO Y CARACTERES

A diferencia del derecho civil, el fundamento de la responsabilidad del Estado no pivota en la noción de culpa ni se explica mediante la noción de responsabilidad objetiva; 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 el establecimiento 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, legislativa o judicial para que nazca en el particular el derecho a ser indemnizado, dado que este no tiene el deber jurídico de soportarla sin compensación (i.e., igualdad ante las cargas públicas).

A resultados de lo expuesto, y del contenido de los artículos 26, 49, 140 y 259 del texto constitucional, podemos señalar que el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado tiene las siguientes características:

1. *Es general*, desde que incluye todos órganos y actividades del Estado y se extiende a todos los daños ocasionados por el Estado, 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, estatales o municipales) o no territoriales (i.e., entes de derecho público o privado), siempre que se hallen en ejercicio de la función administrativa.
 - b) Todos los órganos del Poder legislativo, Judicial y Ciudadano y demás órganos constitucionales autónomos (i.e., Consejo Federal de Gobierno, Banco Central de Venezuela, contralorías General y Municipal) 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 del Estado (*responsabilidad por falta o funcionamiento anormal*), en su actividad formal (i.e., actos administrativos, sentencias, normas); en su actividad material (i.e., actuaciones, hechos); inactividad (i.e., omisiones o abstenciones); y actividad contractual (el tema de los contratos administrativos), como sus actuaciones (b) lícitas (*responsabilidad por sacrificio particular*), tales como las limitaciones generales al derecho de propiedad (i.e., expropiación, servidumbre, ocupaciones temporales, requisición de bienes en tiempo de guerra, limitaciones por razones urbanísticas) y la revocatoria por razones de mérito de actos y contratos administrativos. También se comprende dentro de la responsabilidad del Estado, aquella derivada por los daños causados por (c) situaciones de riesgo creado (*responsabilidad por riesgo o actividades peligrosas*).

2. Es un sistema de responsabilidad *directa y objetiva* en el que la noción de culpa no resulta determinante; se precisa solo 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 o por riesgo creado.
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, a menos que haya habido culpa de su parte. 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.

VI. ELEMENTOS DE PROCEDENCIA

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 tres elementos; a saber:

1. La existencia de un *daño*, entendido como toda disminución sufrida en los bienes o derechos como consecuencia de una actuación administrativa.
2. Que ese daño sea *imputable* a un órgano o ente del Estado.
3. Un *nexo causal*, que permita vincular ese daño con la gestión pública.

1. El daño

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

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. Antijuridicidad, que es la consecuencia de la inexistencia de una norma que justifique la carga impuesta al administrado, carga que, al carecer de fundamento en derecho, comporta una lesión injusta que debe ser resarcida.

En cuanto al alcance de los daños que deben ser indemnizados por la Administración, estos no se limitan a los perjuicios *materiales* producidos en la esfera económica de los administrados, se extienden,

incluso, a aquellos que no pueden percibirse materialmente, como son los daños *morales*. El daño moral consiste en la afección psíquica, moral, espiritual o emocional que experimenta una persona, con ocasión de una lesión a su acervo moral o emotivo. La jurisprudencia venezolana ha definido el daño moral como aquel inferido a derechos inherentes a la personalidad o a valores que pertenecen más al campo afectivo que a la realidad material económica.⁵¹ Lesiones al honor, a la vida privada, al derecho a la propia imagen, al derecho al nombre de una persona, la lesión a los derechos del cónyuge, y en general todas las lesiones a los derechos individuales o de la personalidad, así como aquellas vinculadas con el aspecto social, relacionadas con la pérdida de la estima que tiene la víctima del daño dentro de la sociedad. También los daños que derivan de daños materiales o corporales, se refieren principalmente a los daños morales que son consecuencia de lesiones físicas de la persona. Tales lesiones causan —además de las implicaciones materiales— un sufrimiento a la persona derivado del daño ocasionado a su cuerpo, que se concreta a través de la imposibilidad o dificultad de disfrutar plenamente de la vida.

En Venezuela, la indemnización del daño moral por la responsabilidad del Estado administrador ha sido igualmente admitida por la jurisprudencia.

La jurisprudencia ha determinado que el daño moral puede ser ocasionado por la Administración por funcionamiento anormal o sacrificio particular, aun cuando será en el primer supuesto, donde residirán las mayores probabilidades de lesiones al patrimonio moral de los administrados. Un caso especial es aquel en el cual la Administración lesiona el patrimonio moral de los particulares, desacreditando su honra y reputación. Piénsese así en el funcionario público que, con ocasión del ejercicio de sus funciones, emite términos difamatorios contra determinados particulares, o hace uso de medios oficiales para tales fines.⁵²

⁵¹ Pietri, Alejandro. *Valoración jurídica del daño moral*. Caracas, Editorial Fabreton, 1988, p. 107.

⁵² Sobre la responsabilidad de la Administración en este supuesto, se pronunció la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de fecha 21 de febrero de 1996 (caso

Asimismo, respecto del daño moral ocasionado por el descrédito público realizado por la Administración contra determinado particular, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia señaló, en sentencia del 12 de diciembre de 1996, lo siguiente:

...En relación con la pretensión de condena por daños morales ocasionados por la emisión y divulgación del acto administrativo impugnado, considera la Sala que, en efecto, ella debe proceder, ya que ha quedado determinado a lo largo del proceso no sólo que eran falsas las imputaciones contenidas en la providencia administrativa recurrida [...], por lo que fue absolutamente incorrecto el tacharlo de inmoral, de carácter de dignidad y de honor, y de mantener reiteradamente una conducta relajada no cónsona con la vida militar; sino también que su carrera militar era promisorio...; y que a raíz de su retiro intempestivo de la Armada tuvo el actor que pasar por grandes dificultades, tanto en el ámbito familiar, como entre sus compañeros y amistades, y en el plano profesional y económico, siendo objeto de rechazos y viéndose imposibilitado de conseguir un trabajo acorde con sus capacidades...⁵³

El Tribunal Supremo de Justicia se ha pronunciado asimismo en relación con los daños morales derivados de lesiones físicas sufridas por el particular, cuya responsabilidad era de la Administración. Así, consideró procedente la reclamación por daño moral sufrido por un particular a consecuencia del estallido de un aparato explosivo que le causó daños físicos, en la sentencia de la Sala Político-Administrativa, de fecha 9 de octubre de 2001 (caso Hugo Betancourt Zerpa).⁵⁴

G. Mendoza *versus* Ministerio del Ambiente), al estimar procedente la reclamación por daño moral interpuesta por un particular que consideró que el Poder Ejecutivo había afectado su patrimonio moral al cuestionar su probidad y moralidad en el acto que indebidamente había acordado su destitución. En esa decisión la Corte destacó que el acto de remoción había traído consigo un “notorio daño moral al apelante”, por cuanto este había sido destituido públicamente y sin previo procedimiento, tomando por ciertos hechos que no habían sido probados y que ofendían su moralidad.

⁵³ Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 12 de diciembre de 1996.

⁵⁴ Este caso marca, además, una segunda etapa en lo concerniente a las reclamaciones por daño moral, en la cual se admite la responsabilidad del Estado con fundamento en el régimen de derecho público previsto en la Constitución al señalar que “en el caso venezolano,

La principal particularidad de esta responsabilidad es que el daño cierto sufrido *no debe ser probado* sino *estimado*, estimación que no será vinculante para el juez. Así lo había señalado el máximo tribunal al establecer que “...lo que debe acreditarse plenamente en una reclamación por daño moral es el llamado hecho generador del daño moral, o sea, el conjunto de circunstancias de hecho que generan la aflicción cuyo *pretium doloris* se reclama...”.⁵⁵

Ahora bien, el Tribunal Supremo de Justicia tuvo la oportunidad de aplicar el artículo 140 de la Constitución, disposición que pone el acento en el daño causado –en este caso, al patrimonio moral de los afectados– y no en la culpa de la propia Administración, para establecer su responsabilidad, lo que ha significado una evolución jurisprudencial que tiende a ampliar considerablemente las causas de responsabilidad del Estado-Administración, más allá de las tradicionalmente admitidas.

Así, la Sala Político-Administrativa, en sentencia de 10 de abril de 2002, determinó que el ya tantas veces citado artículo 140, que establece la responsabilidad objetiva de la Administración, abarca la indemnización por los *daños morales* causados a los particulares, declarando así con lugar los daños morales reclamados por un particular que sufrió electrocución por contacto con un tendido eléctrico propiedad de la empresa pública Cadafe. En esa decisión la Sala determinó lo siguiente:

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*

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*. 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 respecta a su actividad extra-contractual...” (énfasis añadido).

⁵⁵ Sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia del 10 de octubre de 1991.

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 tanto 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 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: 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.

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 (énfasis añadido).*⁵⁶

Este criterio sobre la procedencia de la responsabilidad por daño moral con base en la responsabilidad objetiva del Estado, fue ratificado por la Sala Político-Administrativa Accidental de Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia del 3 de noviembre de 2004 (publicada el 16 de noviembre de 2004), con ponencia de la conjuez María Luisa Acuña López.

En ese caso se demandó a la República de Venezuela por indemnización de daños y perjuicios y daño moral, como consecuencia de que en el año 1992 un aviso de señalización ubicado en la autopista dirección Valencia-Tocuyito se desprendió y cayó sobre un vehículo que la transitaba, causándole la muerte a su conductor. Los demandantes fundamentaron la responsabilidad del Estado en los artículos 3 y 206 de la entonces vigente Constitución de 1961, alegando la *responsabilidad objetiva del guardián de la cosa* prevista en el Código Civil (Arts. 1193, 1185 y 1196 del CC).

Sobre ello, la SPA Accidental señaló que:

...en situaciones similares a la que nos ocupa, se había ordenado la indemnización por daños materiales y morales en función del artículo 1193 invocado en este caso por la parte actora (CSJ-SPA, caso Alba Orsetti Cabello Sánchez, 19.07.84; CSJ-SPA, caso Cedeño Salazar vs. Cadafe, 11.02.85; CSJ-SPA, caso Nemecio Cabeza vs. Cadafe 05.04.94).

Ahora bien, [...] el constituyente de 1999 [...] consagró en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela una

⁵⁶ Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 10 de abril de 2002. Caso Augusto Nunes Revenrendo de Pinho *versus* Cadafe. Este criterio fue reiterado por la Sala en sentencia de fecha 30 de julio de 2002 en el caso C.A. Electricidad de los Andes (Cadela).

norma que prevé de 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*. Dicha norma 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.

Con la anterior prescripción constitucional, *se establece un mandato obligatorio a los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para ordenar cuando sea procedente, la indemnización de los daños* sufridos por los particulares como consecuencia de la actividad de la Administración. Dicha norma se encuentra, a su vez, complementada por disposiciones cuyo origen inmediato puede ser encontrado en la Constitución de 1961 y que el Constituyente de 1999 no dudó en incorporar al nuevo Texto Constitucional dado su valor y alcance en protección de los derechos ciudadanos. Tales disposiciones son: el *artículo 259* de la Constitución vigente (antiguo 206 de la Constitución de 1961) relativo a 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’, así como para ‘conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos’ y los *artículos 21, 133 y 316* eiusdem (antiguos 61, 56 y 223, respectivamente, de la Constitución de 1961), en los cuales se fundamenta el Principio de Igualdad o Equilibrio ante las Cargas Públicas.

En este orden de ideas, resulta evidente que *la responsabilidad extracontractual de la Administración encuentra fundamento expreso en la actualidad en el Principio de Igualdad o Equilibrio ante las Cargas Públicas*. Este principio tiene fundamento en que la Administración persigue la satisfacción y tutela de los intereses colectivos; y, si está 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. No debe en función del colectivo

someterse a un miembro de éste a una situación más gravosa que la que soportan la generalidad de los que la conforman y, de ocurrir, el equilibrio debe restablecerse mediante la indemnización correspondiente; por lo que, independientemente de que la actividad de la Administración fuese lícita o ilícita, con o sin culpa, si ésta le ha causado un daño a un particular, la Administración debe responder patrimonialmente.

Se infiere de lo expuesto, 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 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.

[...]

Cabe concluir entonces, que del espíritu del Constituyente se deriva inequívocamente la voluntad de consagrar un *sistema integral de responsabilidad patrimonial del Estado, que abarca todos los daños ocasionados por cualquier actividad derivada del ejercicio de cualquiera de las funciones ejercidas por los órganos del Poder Público...* (énfasis añadido).

De esa manera, la Sala Político-Administrativa Accidental reiteró el criterio de la procedencia del daño moral en la responsabilidad del Estado y calculó la condena a ser pagada por parte de la República en unidades tributarias (U.T.).

Respecto del daño, también debemos distinguir el alcance de la reparación, desde que si se trata de actuaciones ilegítimas del Estado, la reparación del daño debe ser integral. En estos casos se indemnizan todos los perjuicios causados por la actuación ilegítima, 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, en estos casos de actividades lícitas, las ganancias hipotéticas, el lucro cesante y elementos subjetivos que podrían incidir en la valoración del derecho limitado.

En estos casos se ha señalado –Marienhoff, Comadira– que a falta de norma expresa y ante la imposibilidad de sostener la existencia a nivel constitucional de un deber de reparación integral frente a sacrificios particulares jurídicamente exigibles, resultan aplicables a los supuestos de responsabilidad del Estado por sus actos lícitos, los principios de la expropiación que niegan la procedencia de los daños por lucro cesante.

Para ello se ha invocado lo que en doctrina se conoce como la «fuerza expansiva de la expropiación», noción que, Marienhoff,

tiene gran amplitud conceptual. Sus principios no sólo comprenden y se aplican al específico acto por el cual el Estado, por causa de utilidad pública calificada por ley y previa indemnización, obtiene que le sea transferido un bien o cosa de un particular, sino que tales principios, se extienden y aplican a todos los supuestos de privación de la propiedad privada, o de menoscabo patrimonial, por razones de utilidad o interés público.⁵⁷

De esta forma, la indemnización prevista constitucionalmente en materia expropiatoria es considerada como un principio general de derecho aplicable a todos aquellos supuestos –no regulados por ley– en los que un derecho patrimonial cede por razones de interés público frente a un actuar lícito de la Administración. En estos supuestos, como indica Marienhoff, «en lugar de invocar como fundamento de esa obligación resarcitoria el ‘principio de responsabilidad por actos lícitos’ cuadra fundar dicho deber en el principio constitucional [...] en cuyo mérito todo agravio inferido a la propiedad privada para satisfacer exigencias

⁵⁷ Marienhoff, Miguel. Ob. cit. Tomo IV, p. 130.

de interés general debe ser resarcido». Esta analogía entre el instituto expropiatorio y la responsabilidad del Estado por su actuar lícito ha sido sustentada en las siguientes razones: «Tanto la expropiación como el régimen de la responsabilidad estatal por actividad legítima constituyen ‘intromisiones legales autorizadas’; tienden a proteger la misma garantía constitucional de la propiedad; persiguen una finalidad típica de interés público» (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina del 9-IX-1989. Motor Once S.A. c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires).⁵⁸

De forma que frente a las situaciones no reguladas por ley en las que el derecho del particular cede por razones de interés público, deben aplicarse analógicamente los principios que rigen el instituto expropiatorio que niegan la procedencia del daño por lucro cesante.

En Venezuela, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha destacado, con respecto a la procedencia del daño, lo siguiente:

...el hecho perjudicial debe ser directamente imputable a la Administración y debe constituir una afeción cierta 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 a resarcir a un administrado que se ha comprometido contractualmente con cualquiera de los entes públicos prestadores de servicios y no ha cumplido con las obligaciones derivadas de esa relación contractual, pues tal resarcimiento supondría una actividad contraria a la noción misma del deber resarcitorio que la Constitución consagra.

⁵⁸ Comadira, Julio Rodolfo. Improcedencia del lucro cesante en casos de responsabilidad del Estado por obrar administrativo lícito: fuerza expansiva de los principios de la expropiación, en *Derecho Administrativo*. Obra colectiva homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998, p. 473.

Y aún más, no todo daño causado por el funcionamiento normal o anormal de la Administración, *cuya eventual indemnización recaiga sobre un objeto lícito en su naturaleza está sujeto a reparación, pues el perjuicio debe realmente constar y ser procedente, esto es, debe constituir una verdadera afección a los bienes y derechos jurídicamente protegidos de quien los reclama* (destacado nuestro).⁵⁹

2. La imputabilidad del daño

Se requiere que el daño sea jurídicamente *imputable* a la Administración pública por su funcionamiento normal (i.e., actividad lícita) o anormal (i.e., actividad ilícita) derivado de cualquier actuación material o formal y debe estar referido a una situación *jurídicamente protegida*, es decir, a una situación permitida por la Ley, o a la actividad u omisión judicial o legislativa.

3. El nexo causal

Es también un elemento de la responsabilidad patrimonial del Estado la existencia de un nexo causal que permita vincular ese daño con la gestión de alguno de los órganos del Estado, que exista un vínculo causal entre el daño causado y la actividad lícita o ilícita desplegada por el Estado. Algunos autores –Nieto– señalan que en este elemento está la clave interpretativa de todo el sistema de responsabilidad del Estado, pues si es importante determinar la causalidad en un régimen de culpa, más aun ha de serlo en uno de responsabilidad objetiva, dado que una causalidad matizada y moderada puede actuar de válvula de escape que modere los excesos que de otro modo se producirían inevitablemente al imputar todos los daños causados al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.⁶⁰

⁵⁹ Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia N° 1.175, del 01 de octubre de 2002, caso Civca *versus* Elecentro.

⁶⁰ Nieto, Alejandro. *Responsabilidad civil de la Administración Pública*. Revista de Derecho Público N° 10, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1982, p. 51.

La relación de causalidad se desvirtúa y, por ende, la responsabilidad del Estado, por la ocurrencia de cualquiera de las siguientes causas extrañas no imputables:

(i) *La fuerza mayor*, acontecimientos imprevisibles, irresistibles, inevitables, no esperables razonadamente, independientes o ajenos al funcionamiento de la administración pública: Elemento externo al patrimonio del afectado que causa un daño que si bien pudo ser conocido era irremediable. El incendio causado por un rayo, inundaciones catastróficas, terremotos, etc. 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 de exoneración, es necesario que este sea la única causa del perjuicio. Si el hecho del tercero concurre con la conducta desplegada por la Administración, esta será igualmente responsable y no podrá eximirse de responsabilidad.

(iii) *La culpa de la víctima*, es otra de las causas eximentes de responsabilidad, desde 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 de exclusión 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.

VII. CONCLUSIÓN

Cierto que la responsabilidad del Estado ha sido entendida como un escudo de protección a la integridad de su patrimonio, sin embargo, esta no es su única función. Es también, en especial en los supuestos de responsabilidad con falta, un medio de control de la actuación de los órganos del Estado. Es una forma de controlar el poder, modelador de la acción del Estado, que propende a la mejora de los servicios y al más positivo desarrollo de las relaciones que se verifican entre el Estado y los administrados. La responsabilidad tiene un rol pedagógico sobre la actuación de los órganos del Estado, desde que impone las directrices que deberán regir su comportamiento.

Situación sin duda paradójica la que se plantea, pues la inaplicación de las reglas del derecho civil para explicar la responsabilidad del Estado, se estableció para disminuir los casos en los que el Estado debía responder y hoy –he aquí la paradoja– se aparta del derecho civil de nuevo, porque es necesario ampliar los supuestos.

Palabras finales

Excelentísimos numerarios de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, agradezco infinitamente su generosidad. Valoro el privilegio inmenso de ingresar a esta institución. Reitero con solemnidad el compromiso de agotar todas mis facultades, en el riguroso cumplimiento de mis responsabilidades y me siento honrado de suceder al doctor Gonzalo Pérez Luciani. Si fuere que estoy preparado para ocupar el sillón N°17, vacante por su sensible fallecimiento, no sería sino por la obra de mi familia, maestros y alumnos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Araujo-Juárez, José. *Tratado de derecho administrativo formal*. Caracas, Vaddell hermanos Editores, 2001.
- Araujo-Juárez, José. *Derecho administrativo. Parte general*. Caracas, Ediciones Paredes, 2007.
- Badell Madrid, Rafael. *La protección de los intereses colectivos en Venezuela. (Class action)*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2014.
- Badell Madrid, Rafael. *Régimen de los contratos administrativos en Venezuela*. Caracas, Editorial Torino, 2001.
- Badell Madrid, Rafael. *Régimen jurídico de las concesiones en Venezuela*. Caracas, Editorial Torino, 2002.
- Badell Madrid, Rafael. *Régimen jurídico de la expropiación en Venezuela*. Caracas, Editorial Paredes, 2014.
- Baena del Alcázar, Mariano. La lesión que no se tiene el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley, en Luis Jordana de Pozas. *Creador de ciencia administrativa*. Madrid, Colección Maestros Complutenses de Derecho, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, 2000.
- Beltrán de Felipe, Miguel. *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*. Madrid, Civitas, 1995.
- Bielsa, Rafael. *Derecho administrativo*. Tomo I. Buenos Aires, Ediciones La Ley, 1980.
- Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. *La responsabilidad patrimonial del Estado*. Número 24, enero de 2003.
- Botero Aristizábal, Luis Felipe. *Responsabilidad patrimonial del legislador*. Colombia, Legis, primera edición, 2007.
- Brewer-Carías, Allan Randolph. *Discurso de Incorporación como Individuo de Numero de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. Caracas, 3 de noviembre de 1978.

- Brewer-Carías, Allan Randolph. Principios del régimen jurídico de la Administración Pública conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública. *Conferencia pronunciada en la Asociación Venezolana de Derecho Administrativos y la Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (Funeda)*.
- Brewer-Carías, Allan Randolph. *Tratado de derecho administrativo*. Primera edición, España, Thomson Reuters. Civitas, 2013. Volumen I: El derecho administrativo y sus principios fundamentales. La responsabilidad administrativa. Volumen IV: El procedimiento administrativo. La Administración Pública y la responsabilidad administrativa.
- Cassagne, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. Segunda edición. Tomo I. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1986.
- Chavero Gazdik, Rafael. *Los actos de autoridad*. Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo N° 8. Caracas, UCAB-Editorial Jurídica Venezolana. 1996.
- Comadira, Julio Rodolfo. *Improcedencia del lucro cesante en casos de responsabilidad del Estado por obrar administrativo lícito: fuerza expansiva de los principios de la expropiación en derecho administrativo*. Obra colectiva homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998.
- Concheiro del Río, Jaime. *Responsabilidad patrimonial del Estado por la declaración de inconstitucionalidad de las leyes*. Madrid, Editorial Dijusa, 2001.
- De Grazia Suárez, Carmelo. *La responsabilidad extracontractual del Estado en el ordenamiento jurídico venezolano. Evolución jurisprudencial 1993-2003*. Jornadas XXVIII J.M. Domínguez Escovar en homenaje al doctor Eloy Lares Martínez. Venezuela, 2003.
- Díaz Chirinos, Víctor Raúl. La responsabilidad del Estado derivada de la función jurisdiccional, en *La actividad e inactividad administrativa*. Caracas Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos N° 96, 2012.
- Dicey, Albert. *The law of the Constitution*. Indianapolis, Liberty Fund, reprint, originally Published 8ed. 1915.

- Diez, Manuel María. *Derecho administrativo*. 3^{era} edición. Buenos Aires, 1974-1979.
- Domínguez-Berrueta de Juan, Miguel. *El incumplimiento en la concesión de servicio público*. Madrid, Editorial Montecorvo, 1981.
- Entrena Cuesta, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo*. Undécima edición. Madrid, Editorial Tecnos., 1996.
- Entrena Cuesta, Rafael. Responsabilidad e inactividad de la Administración: notas para un intento de reelaboración, en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Tomo I. Valencia Tirant Lo Blanch., 2000.
- Fernández, Tomás-Ramón. *De la arbitrariedad del legislador: una crítica de la jurisprudencia constitucional*. Madrid, Editorial Civitas, 1998.
- Fraga Pittaluga, Luis. *La terminación anormal del proceso administrativo por inactividad de las partes. Perención de la instancia y desistimiento*. Caracas, Vadell Hermanos Editores, 1996.
- Fiorini, Bartolomé A. *Qué es el contencioso*. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1997.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Madrid, Civitas, 1976.
- García de Enterría, Eduardo. El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*. La Responsabilidad Patrimonial del Estado (II). Núm. 24, 3^a época, enero de 2003.
- García de Enterría, Eduardo. *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid, Cuadernos Cívitas, 1999.
- García de Enterría, Eduardo. *La lucha contra las inmunidades del poder*. Madrid, Cuadernos Cívitas, 1983.
- García de Enterría, Eduardo. *Los postulados constitucionales de la ejecución de las sentencias contencioso administrativas*, en *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo xx. Homenaje al profesor Garrido Falla*. Volumen 2. Madrid, Editorial Complutense, 1992.

- Garrido Falla, Fernando. *Tratado de derecho administrativo*. Volumen I. Madrid, Tecnos, 1975.
- Garrido Falla, Fernando. *Tratado de derecho administrativo*. Volumen II. Madrid, Tecnos, 1992.
- González Pérez, Jesús. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Madrid, Civitas, 1992.
- Grau, María Amparo. *Separación de los poderes y leyes presidenciales en Venezuela*. Caracas, Editorial Texto, C.A., 2009.
- Henaó, Juan Carlos. Reflexiones sobre el futuro de la responsabilidad extracontractual del Estado. *Segundas Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1996.
- Hernández, José Ignacio. *Reflexiones críticas sobre las bases constitucionales de la responsabilidad patrimonial de la Administración en Venezuela. Análisis de la interpretación dada al artículo 140 de la Constitución de 1999*. Caracas, Funeda, 2004.
- Hoyos Duque, Ricardo. *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*. Bogotá, Editorial Temis, 1984.
- Iribarren Monteverde, Henrique. *Estudios de derecho administrativo*. Caracas, Ediciones Liber, 2004.
- Lares Martínez, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. Decimasegunda edición. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2001.
- López Mesa, Marcelo J. Algunos excesos en materia de responsabilidad del Estado. ¿Es posible aplicar al Estado la doctrina del riesgo creado? Conferencia dictada el 30 de agosto de 2001, en la ciudad de Salta, Argentina.
- Marienhoff, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomos II y IV. Tercera edición. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1980.
- Martín Rebollo, Luis. Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones. (Separata del artículo publicado en la *Revista de Administración Pública*, n° 150, septiembrediciembre de 1999).

- Martín Rebollo, Luis. *Tres estudios sobre la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en España*. Santander, 2004.
- Moreau, Jacques. *La responsabilité administrative*. París, Presses Universitaires de France (PUF), 1986.
- Nallar, Daniel M. *Responsabilidad del Estado y del funcionario público bajo un Sistema Federal de Gobierno*. *Revista de Derecho Administrativo*, n° 33/35, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 2000.
- Nieto, Alejandro. *Responsabilidad civil de la Administración Pública*. *Revista de Derecho Público*, n° 10, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1982.
- Ortiz-Álvarez, Luis. *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1995.
- Parada, Ramón. *Derecho administrativo*. Tomo I. Cuarta edición. Madrid, Marcial Pons, 1992.
- Parejo, Jiménez Blanco y Ortega. *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid, Ariel, 1994.
- Parés Salas, Alfredo. *La responsabilidad patrimonial extracontractual de la Unión Europea por actuaciones conforme a derecho – El sacrificio particular a la luz del derecho alemán y europeo*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2012.
- Pietri, Alejandro. *Valoración jurídica del daño moral*. Caracas, Editorial Fabreton, 1988.
- Risso Ferrand, Martín J. *Responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional*. Segunda edición. Uruguay, Fundación de Cultura Universitaria, 1998.
- Rivero, Jean. *Derecho administrativo*. Novena edición. Caracas, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1984.
- Ruán Santos, Gabriel. *La responsabilidad extracontractual del Estado en Venezuela*. *Segundas Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1996.

- Saavedra Becerra, Ramiro. *La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública*. Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004.
- Schiemann, Konrad. *The State's liability in damages for administrative action*. The Bekerley Electronic Press (bepress). <http://ir.law.netfordham.edu/ilj>
- Soto Hernández, María Eugenia. *El proceso contencioso administrativo de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública venezolana*. Caracas, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo N° 15, UCAB, 2003.
- Tamayo Jaramillo, Javier. *La responsabilidad del Estado*. Bogotá, Editorial Temis, 2000.
- Tawil, Guido Santiago. *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la Administración de Justicia*. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1993.
- Tornos Mas, Joaquín. La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia, en *Estudios sobre el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial*. Barcelona, 1985.
- Turuhpial Cariello, Héctor. *La responsabilidad extracontractual del Estado por actuaciones conforme a la ley*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1995.
- Urosa Maggi, Daniela. *La tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el derecho español y venezolano*. Caracas, Funeda, 2003.
- Uslengui, Alejandro Juan. *Planificación urbana y responsabilidad estatal*, en *Derecho administrativo*. Obra colectiva homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998.
- Vedel, Georges. *Derecho administrativo*. Madrid, Ediciones Aguilar, 1980.
- Yágüez, Ricardo de Ángel. *Algunas previsiones sobre el futuro de la responsabilidad civil (con especial atención a la reparación del daño)*. Madrid, Civitas, 1995.