

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR EL EJERCICIO ANORMAL DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Julio César Celis¹

Resumen: *El poder de administrar justicia ha sido sustraído de la esfera privada de los particulares para ser entregada al Estado, cuyo ejercicio se justifica en la eficiencia y racionalidad de la decisión, en cumplimiento fiel del ordenamiento jurídico en vigor. Puede suceder sin embargo y, con motivo de varios supuestos, que la realización de la justicia cause daños a los particulares o justiciables, de manera que habrá que pensar en la existencia y puesta en marcha de herramientas de las que puedan disponer estos últimos para resarcir los males causados, y que a su vez constituya una defensa y límite al ejercicio del Poder Público. La responsabilidad patrimonial del Estado, en el presente estudio, por el ejercicio anormal de la función jurisdiccional, es una de ellas. Nos proponemos revisar algunas nociones básicas sobre dicha institución, el régimen jurídico de derecho público aplicable y los supuestos generadores de tal obligación de reparación.*

Palabras clave: *Responsabilidad patrimonial – Función jurisdiccional – Juzgamiento.*

SUMARIO. Introito. **I.** El sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en Venezuela. **1.** Base constitucional. **A.** El sistema mixto, integral y autónomo de responsabilidad patrimonial del Estado previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. **B.** Régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado. **II.** Fundamento constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado por el ejercicio anormal de la función jurisdiccional. **III.** Supuestos generadores de responsabilidad patrimonial del Estado por el ejercicio anormal de la función jurisdiccional. **1.** Responsabilidad patrimonial del Estado-Juez por error judicial o de juzgamiento. **2.** La responsabilidad patrimonial del Estado-Juez por el retardo procesal y las omisiones injustificadas. **3.** La responsabilidad patrimonial del Estado-Juez por el ejercicio del poder cautelar. **4.** La responsabilidad patrimonial del Estado-Juez por inexecución de las sentencias. Conclusiones.

INTROITO

Dentro de las muchas funciones que tiene asignadas el Estado a los fines de satisfacer las necesidades sociales, se encuentra la jurisdiccional, es decir, la potestad de éste de resolver controversias entre los individuos que conforman

¹ Abogado de la Universidad Central de Venezuela (2014). Relator de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

el cuerpo social, mediante la aplicación de un proceso, dimanando decisiones que son de obligatorio cumplimiento por los sujetos de la relación procesal, dado el carácter de cosa juzgada del pronunciamiento.

Siguiendo al gran procesalista venezolano, ARÍSTIDES RENGEL ROMBERG, la jurisdicción es aquella “función estatal destinada a la creación por el juez de una norma jurídica individual y concreta, necesaria para determinar la significación jurídica de la conducta de los particulares, cada vez que entre ellos surjan conflictos de intereses y de asegurar por la fuerza, la ejecución de la norma creada”².

Siendo ello así, y como quiera que la función jurisdiccional es privativa del Estado, en el esquema venezolano, del Poder Público Nacional, se plantean las cuestiones sobre ¿Qué ocurre en caso que dicha función sea prestada de forma anormal o deficiente? ¿Qué puede hacer el particular que ha resultado afectado en su esfera jurídica subjetiva por el funcionamiento anormal del sistema de justicia? ¿Prevé el ordenamiento jurídico interno mecanismos que permitan controlar la actividad jurisdiccional, y reparar la situación jurídica infringida en razón de su anormal funcionamiento? Para responder a estas interrogantes, se debe examinar en primer término, en qué manera puede resultar responsable el Estado venezolano por los daños que cause a los particulares en razón de su funcionamiento y, luego de ello, establecer si dentro de ese sistema de responsabilidad se encuentra la obligación de resarcir a los particulares por los daños causados por el ejercicio anormal o ilegal de la función jurisdiccional.

Ahora bien, el abordaje del presente tema, el de la responsabilidad del “Estado Juez”, como lo ha denominado en algunos casos la doctrina, es una invitación a dar una mirada con visión crítica a todo el sistema de administración de justicia venezolano. En efecto, la posibilidad que el Estado cause daños a los ciudadanos por el ejercicio anormal o deficiente del aparato de justicia, está íntimamente vinculado a cuestiones como la preparación de los jueces y la efectiva independencia y autonomía de éstos. Dicha preparación debe medirse también respecto del resto de los funcionarios que integran los tribunales y órganos relacionados con la justicia (abogados, relatores, secretarios, alguaciles, fiscales y defensores públicos), aunado todo ello a la propia estructura e infraestructura del aparato judicial del país y su capacidad de respuesta frente al número, por demás exorbitante, de causas que se tramitan en las diferentes competencias de la jurisdicción (Penal, Civil, Contencioso-Administrativa, Tributaria, de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, Mercantil, etc.).

² Arístides Rengel Romberg: *Tratado de Derecho procesal Civil Venezolano*. Tomo I. Editorial Paredes, 2013.

Visto así, y en virtud que Venezuela se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2 de nuestro Texto Fundamental, la prestación anormal de la función jurisdiccional constituiría un desconocimiento de la propia cláusula constitucional sobre el tipo de sociedad que hemos decidido fundar los venezolanos, y de los postulados sobre los cuales ésta debe descansar. Es decir, es este tema, pues, de fuerte contenido constitucional, como todo el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Para finalizar estas líneas introductorias, es preciso indicar al gentil lector, la estructura del presente estudio, la cual hemos decidido ordenar así: Capítulo I, El sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en Venezuela; Capítulo II, Fundamento constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado por el ejercicio anormal de la función jurisdiccional, Capítulo III, Supuestos generadores de responsabilidad patrimonial del Estado por el ejercicio anormal de la función jurisdiccional y, las conclusiones alcanzadas.

I. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

1. Base constitucional

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999³ trajo consigo grandes cambios en cuanto a la configuración del Poder Público en Venezuela. Significó una reestructuración de la repartición clásica de éste en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para adicionársele la rama Electoral y Ciudadana, estableciéndose así una verdadera pentadivisión de unos “órganos inordinados ubicados en un mismo plano jerárquico uno con respecto al otro, que configuran la nueva composición orgánica del Poder Público en Venezuela”⁴. Asimismo, el nuevo diseño constitucional modificó la redacción y ubicación de la norma rectora constitucional del régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado venezolano, es decir el artículo 140, lo cual tiene alta incidencia frente al nuevo esquema del Poder Público al que hemos aludido.

³ Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 36.860 del 30 de Diciembre de 1999, reimpressa por error material en Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinaria, del 24 de marzo de 2000.

⁴ Carlos Luis Carrillo Artilles: “La composición del Poder Público en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. *Libro Homenaje a Enrique Tejera Paris*. Centro de Investigaciones Jurídicas y Fundación de Derecho Administrativo. Caracas, 2001, p. 102.

En efecto, la Constitución de 1961⁵ al igual que su antecesora, incluía una norma que se consideraba fundamental en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, ubicada entonces en su Título III *De los Deberes, Derechos y Garantías*, Capítulo I, *Disposiciones Generales*, artículo 47, cuyo tenor era el siguiente: “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”.

Siendo ello así, la responsabilidad patrimonial del Estado venezolano, en sus tres niveles político territoriales, era posible derivarla por interpretación en contrario del artículo *ut supra* transcrito, por cuanto aquellos daños o perjuicios ocasionados por la República, los Estados o los Municipios, por órgano de autoridad legítima, engendraban en cabeza de éstas entidades, la obligación de indemnizar a los particulares lesionados por su actividad.

El anterior precepto de la Constitución de 1961, se complementaba con el artículo 206 *eiusdem*, el cual consagraba que la Jurisdicción Contencioso Administrativa correspondía a la extinta Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determinara la Ley, detentando éstos órganos jurisdiccionales dentro de su especial competencia, la potestad para “condenar a la Administración al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en la responsabilidad de la Administración”.

En contraste con lo anterior, la Constitución de 1999 estableció en su artículo 140, la norma que se considera piedra angular de todo el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, ubicándola ésta vez en su Título IV *Del Poder Público*, Capítulo I, *Disposiciones Fundamentales*, Sección Primera, *De las Disposiciones Fundamentales*. Tal dispositivo constitucional establece lo siguiente: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”.

Ahora bien, dada la redacción del artículo 140 constitucional, así como su ubicación en el texto constitucional, se puede afirmar que el Constituyente de 1999 previó un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, que abarca de forma directa a todo la organicidad y manifestación del Poder Público en Venezuela, el cual se divide en los niveles Municipal, Estatal y Nacional, distribuyéndose este último nivel en las ramas Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Ciudadana y Electoral, conforme preceptúa el artículo 136 de nuestro texto

⁵ Publicada en Gaceta *Oficial* de la República de Venezuela N° 662 Extraordinaria, del 23 de enero de 1961.

fundamental, el cual, por cierto, se encuentra situado en el mismo, Título, Capítulo y Sección, que el mencionado artículo 140.

Tal norma rectora de la responsabilidad patrimonial del Estado prevista en la Constitución en vigor, se complementa con el artículo 259 *ejusdem*, equivalente al artículo 206 de la Constitución de 1961. Ello así, este dispositivo prevé igualmente la competencia de los tribunales que conforman la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para “condenar al pago de sumas de dinero originados en responsabilidad de la Administración, conocer de reclamos por la prestación de los servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de la situación jurídica infringida”. En ese sentido, si bien el artículo 140 plantea que el Estado “responderá patrimonialmente”, es decir mediante el pago de sumas de dinero, el artículo 259 amplía las facultades del Juez Contencioso Administrativo, dotándolo de competencia para ordenar lo necesario para el restablecimiento de la situación jurídica infringida, lo cual, pensamos, puede incluir ordenes de hacer o no hacer, por parte de las autoridades de la Administración Pública -teniendo en cuenta por supuesto los límites de sustitución del Juez en la Administración- más allá del pago de la indemnización debida, de ser el caso.

En conexión con lo anterior, existen en nuestra Constitución otras normas que complementan y dan sustancia al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, cimentado en los dispositivos 140 y 259 ya estudiados. Al respecto, el Administrativista venezolano JOSÉ MIGUEL TORREALBA⁶ plantea:

[...] el texto fundamental dispone de un conjunto de preceptos de rango constitucional que condicionan el comportamiento estatal y las relaciones jurídicas con los ciudadanos, entre otros, los artículos: 2- Estado de justicia; 7- Supremacía Constitucional y Universalidad del Control; 23- primacía de los pactos y tratados sobre derechos humanos; 25- nulidad de actos dictados en ejercicio del poder público [...] 26- tutela judicial efectiva; 30- obligación del Estado de indemnizar integralmente a las víctimas por violaciones de los derechos humanos que le sean imputables, incluido el pago de daños y perjuicios, así como la obligación de adoptar “medidas legislativas y de otra naturaleza” para hacer efectivas las indemnizaciones; 49- Debido Proceso; 137- Principio de legalidad; 139- Responsabilidad individual de funcionarios públicos por abuso o exceso de poder; 141- Administración pública eficiente, eficaz, transparente, al servicio de la ciudadanía; 257- el proceso judicial como instrumento para la realización de la justicia y 259- [...] Sistema Contencioso Administrativo, todos

⁶ José Miguel Torrealba Santiago: *Ponencia: La cláusula constitucional de responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela*. X Jornadas de Derecho Administrativo. Universidad Católica del Táchira, 2013.

los cuales, en su conjunto, constituyen el denominado bloque de la constitucionalidad [...]. (Resaltado del original).

Corolario de lo anterior se puede afirmar, que si bien el Texto Fundamental en vigor, al igual que su antecesor, establece una norma general en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, tal sistema se encuentra a su vez sustentando por otro cúmulo de normas constitucionales que en su conjunto dan contenido al régimen de responsabilidad patrimonial por funcionamiento normal o anormal de la Administración, y que el Juez Contencioso Administrativo, único competente para condenar al Estado, con fundamento en esas normas constitucionales, se encuentra más que habilitado a los fines de poner en marcha tal sistema, el cual constituye un mecanismo de control del ejercicio del Poder Público y a su vez, una garantía para los particulares frente al ejercicio de esas potestades públicas, lo cual en definitiva es derivación necesaria de un Estado Social, Democrático de Derecho y de Justicia.

En definitiva, La institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, es un principio del Estado de Derecho, junto con el de la legalidad y el de la separación de poderes, igualmente es una garantía consagrada a favor de los administrados "*pro cives*", para lograr el resarcimiento del perjuicio causado, pero además, es también un derecho subjetivo a la indemnización de los daños ocasionados por los órganos del Estado, y finalmente, un mecanismo de control del poder público, lo que se resume a lo planteado por HAURIOU⁷ cuando señaló que "[h]ay dos correctivos de las prerrogativas y potestades de imperio de la Administración que reclama el instinto popular, cuyo sentimiento respecto al poder público puede formularse en estos dos brocardos: 'que actúe, pero que obedezca a la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio'", siendo que tal institución se encuentra expresamente recogida por nuestro Texto Fundamental, en su artículo 140. Así nos han enseñado entre otros, los maestros ORTÍZ ÁLVAREZ, IRIBARREN MONTEVERDE, ARAUJO-JUÁREZ y más recientemente, el Doctor BADELL MADRID.

Llegados a este punto y establecida la base constitucional del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado venezolano, conviene dilucidar el tipo de sistema que sobre este respecto rige en nuestro país, lo cual haremos de seguidas.

⁷ Maurice Huriou, citado por Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. 4ta edición. Editorial Civitas. Madrid, 1997, p. 335.

A. El sistema mixto, integral y autónomo de responsabilidad patrimonial del Estado previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Revisado como ha sido el contenido del artículo 140 constitucional, se puede afirmar que el sistema de responsabilidad previsto en nuestra Carta Magna, incluye a los dos subsistemas de responsabilidad patrimonial que la doctrina ha identificado en esta materia, es decir, el subsistema de responsabilidad sin falta o por sacrificio del particular, cuyo fundamento es el principio de igualdad frente a las cargas públicas, y el subsistema de responsabilidad con falta o por funcionamiento anormal de los servicios públicos, que se fundamenta en el derecho de los ciudadanos al funcionamiento normal de las actividades estatales de interés general, o a una buena administración, la cual se financia en gran medida con la recaudación de impuestos, vale decir.

En efecto, el artículo 140 constitucional señala “[e]l Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos [...]”, sin establecer distinciones en cuanto a si la lesión se ha producido en transgresión a una norma jurídica, o si la misma se debe a la negligencia o impericia con la que actuó el funcionario, siendo que la condición clave que se precisa es “siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”. Ante ello, es forzoso concluir que tal sistema de responsabilidad es mixto, es decir, admite tanto al denominado subsistema objetivo, así como también al subsistema subjetivo, resultando un elemento relevante en este último de los dos, la culpabilidad, que deviene en la actuación administrativa no conforme a Derecho.

Sobre lo anterior, el referido Profesor JOSÉ MIGUEL TORREALBA⁸, considera en sus escritos, que el sistema de responsabilidad administrativa es amplio e integral, teniendo “un fundamento objetivo, pero el mismo es relativo, pues los dos regímenes (sub-sistemas) coexisten” siendo que “la institución de la responsabilidad patrimonial es de carácter mixto y se expresa mediante la coexistencia de dos regímenes o subsistemas complementarios”, agregando el mencionado autor, que “[...] mediante la interacción de las dos modalidades [...] se configura el sistema de responsabilidad patrimonial que no es completamente objetivo, sino de manera relativa”.

Por otra parte, el autor patrio LUIS ORTIZ ÁLVAREZ⁹, ha planteado la cuestión de la siguiente manera:

⁸ *Ibíd.*, p. 11.

⁹ Luis Ortiz Álvarez: *El daño cierto en la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*. Universidad Católica del Táchira. Caracas, 1995, pp. 16 y 17.

La responsabilidad patrimonial de la Administración o responsabilidad administrativa, es un sistema que se bifurca en dos regímenes indemnizatorios coexistentes y complementarios (el régimen de responsabilidad sin falta o por sacrificio del particular y el régimen de responsabilidad por falta o funcionamiento anormal).

Estos dos regímenes del sistema de responsabilidad administrativa son coexistentes, complementarios y a veces simultáneos (esto último en el sentido de que una misma actividad administrativa puede caer dentro del campo de aplicación cada régimen). De hecho, cuando una actividad administrativa ha causado un daño, los particulares pueden, si es el caso, alegar en sus recursos o demandas tanto la responsabilidad por funcionamiento anormal, o viceversa.

Las anteriores consideraciones han sido incorporadas en la jurisprudencia del Máximo Tribunal de la República, aunque con algunos matices. Ello se evidencia del fallo dimanado de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 968 de fecha 2 de mayo del 2000 (Caso: Cheremos vs Elecentro), en el cual se sentó lo que sigue:

[...] la responsabilidad extra-contractual de la Administración encuentra fundamento expreso en la actualidad en el principio de igualdad o equilibrio ante las cargas públicas. Este principio se basa en que la administración persigue la satisfacción y tutela de los intereses colectivos; y si ésta en ejercicio de sus potestades –por órgano de autoridad legítima- causa un daño a un particular, este no puede sufrir individualmente las cargas de la actividad dañosa de la administración [...]. Así, independientemente de que la actividad de la Administración fuese lícita o ilícita, con o sin culpa, si esta le ha causado un daño a un administrado, la administración debe responder patrimonialmente.

Conforme a lo anterior, la constitución 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 [...]”. (Resaltado nuestro).

La importancia de la distinción, radica en el hecho que ambos subsistemas coexisten, pero tienen fundamentos particulares y diferentes, al igual que su incidencia respecto de la indemnización de cada uno de ellos derivada, toda vez que “a pesar de las variantes particulares que pueda adoptar el comportamiento de la Administración como generadora de daños al administrado, la doctrina advierte que para el caso de un mismo hecho gravoso pueden coexistir los subsistemas y como tal el deber de abordarse el análisis de casos, lo que permitirá exigir como mayor fuerza, la respectiva

reparación”¹⁰, por cuanto no puede el Juez Contencioso Administrativo condenar siempre y en idénticos términos a la Administración, cuando su actuación ha sido conforme al ordenamiento jurídico, que cuando ha actuado con evidente desprecio de las normas que sujetan su actividad, toda vez el derecho que tienen los ciudadanos a una “buena administración”¹¹.

Finalmente, en cuanto a la autonomía del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, hay que establecer que el mismo debe ser analizado bajo una perspectiva de derecho público, por cuanto en sus inicios, la institución bajo estudio fue estrechamente vinculada a las normas del derecho civil, específicamente a aquellas que regulan la responsabilidad civil extracontractual o por hecho ilícito.

En ese sentido, de vital importancia es el aporte del ex Magistrado Luis Enrique Farías Mata, en cuanto a este respecto, contenido en su célebre voto salvado, en la decisión dimanada de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia (Caso: Silvia Rosa Riera contra el Instituto Nacional de Vivienda INAVI), de la cual disintió en los siguientes términos:

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

Parte de esas reglas propias consisten, en que la exigencia de falta de servicio debe ser necesariamente menor en Derecho Público. Extracontractualmente en Derecho Privado se responde por falta levisima; sin embargo, en Derecho Público solo se responde hasta por falta leve, y en algunos casos, por falta grave¹².

El anterior voto salvado, parcialmente transcrito, significó para la doctrina venezolana un gran avance en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, respecto a su autonomía y régimen de Derecho

¹⁰ José Miguel Torrealba Santiago: “Cláusulas constitucionales y responsabilidad del Estado en Venezuela. (Breves Consideraciones)”. *El Control y la Responsabilidad en la Administración Pública. IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, p. 380.

¹¹ José Rafael Belandria García: “Contenidos del derecho a una buena administración”. *20 años de FUNEDA y el Derecho Público en Venezuela*. Volumen I. FUNEDA. Caracas, 2015, p. 24.

¹² Allan Brewer-Carías y Luis Ortiz Álvarez: *Las grandes decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa (1961-1996)*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2007, p. 250.

Público, a tal punto de ser considerado por algunos tratadistas en la materia, como el equivalente en el derecho venezolano a la famosa decisión Blanco, emanada del Tribunal de Conflictos Francés¹³.

Ciertamente, es oportuno insistir en que independientemente que no exista en Venezuela una Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública, tal régimen debe ser abordado conforme a las normas constitucionales *supra* indicadas, las cuales dotan al juez de suficiente bagaje jurídico normativo para operar tal sistema, incluyéndose los principios generales de Derecho Público, de los cuales se podrá auxiliar, a los fines de dimanar justicia en el Contencioso Administrativo de responsabilidad, toda vez que las normas de derecho privado, si bien pueden resultar de remota guía al Juez, no sería acorde su implementación *prima facie* en este campo de eminente Derecho Público, insistimos, ya que dichas normas del derecho civil son concebidas para reglar relaciones entre los particulares, cuya naturaleza difiere de aquellas en las cuales se presenta la Administración Pública, dotada de todo el conjunto de potestades, prerrogativas y privilegios que la hacen estar en desigual posición respecto a los administrados. Así se ha expresado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la controversial decisión N° 189, de fecha 8 de abril de 2010 (Caso: American Air Lines) al explicar que:

[...] a medida de que siga evolucionando el sistema de responsabilidad del Estado, más cederán las normas comunes respecto de las establecidas en los ordenamientos especiales y los principios generales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. De ese modo, sólo en caso de no mediar una normativa especial es que se aplicaría directamente los principios generales en materia de responsabilidad administrativa y, en última instancia, en la medida de que no se contraríen los mencionados principios, las disposiciones del Código Civil.

En otras palabras, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración siempre deben aplicarse las normas especiales que dicte el legislador; y serán únicamente éstas las que regulen los términos en que se determina la responsabilidad patrimonial de la Administración, vetando cualquier posibilidad de acudir a la normativa común (Código Civil) para determinarla, tal como sucede con la normativa sectorial de transporte aéreo. (Resaltado del original).

Determinado el carácter mixto, integral y autónomo de nuestro sistema de responsabilidad patrimonial estatal, nos referiremos ahora al régimen jurídico aplicable a dicho sistema, es decir, a aquellas reglas –funda

¹³ Henrique Iribarren Monteverde: *La Responsabilidad Administrativa Extracontractual*. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 1992, p. 322.

mentalmente obra de la doctrina y de la jurisprudencia-, dentro de las cuales opera la institución bajo estudio.

B. Régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado

Ante la inexistencia de una Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado general, la Jurisprudencia de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, así como la del actual Tribunal Supremo de Justicia, acompañadas por la doctrina nacional, han establecido las reglas, requisitos y supuestos de procedencia para que emerja tal obligación de reparación. En ese sentido podemos citar lo establecido por la Sala Político Administrativa del Máximo Tribunal de la República, en sentencia No. 1.368 de fecha 15 de junio del año 2000 (Caso: Germán Avilez Peña contra Eleoriente), en la cual se estableció que:

Por lo que respecta a la responsabilidad sin falta de la Administración, esta Sala observa que, dado su eminente carácter objetivo, ésta surgirá cuando se encuentren presentes tres elementos o condiciones, los cuales son: **(1) La existencia de un daño constituido por una afeción a un bien o derecho tutelado por el ordenamiento jurídico o disminución Patrimonial; (2) una actuación u omisión atribuible a la Administración; y (3) La relación de causalidad entre tales elementos.** (Resaltado nuestro).

Los requisitos antes mencionados, son concurrentes a los fines de lograr una condenatoria al Estado en razón de su actividad (lícita o ilícita, con lo cual se corrige al fallo antes citado), cuando esta ha causado daños a los particulares, es decir, deben encontrarse presente los tres, por cuanto si no existen posibilidades de determinar el daño, o los sujetos afectados por él, o si existe alguna causal de exclusión de responsabilidad que afecte o interrumpa la relación de causalidad, la pretensión de indemnización no prosperará.

No queremos detenernos en un estudio detallado sobre el contenido de cada uno de los requisitos señalados anteriormente, a los fines que emerja la institución bajo estudio, por cuanto ello rebasaría los límites y objetivos planteados al inicio del presente estudio, sin embargo, se puede dar cuenta del extraordinario trabajo que por lo didáctico y esclarecedor, sobre este respecto, presenta el maestro JOSÉ ARAUJO-JUÁREZ¹⁴ en su Manual de Derecho Administrativo General, tema de la Administración Pública, al cual gentilmente remitimos al lector.

¹⁴ José Araujo-Juárez: *Derecho Administrativo General. Administración Pública*. Editorial Paredes. Caracas, 2011, pp. 357 y ss.

II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR EL EJERCICIO ANORMAL DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Tal como señaláramos en el Capítulo I del presente estudio, la especial ubicación del artículo 140 constitucional permite afirmar que el constituyente de 1999 previó un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado directo y que abarca toda manifestación del Poder Público, bien en su división vertical, es decir, los Municipios, los Estados y la República, así como en su división horizontal, entendiéndose las ramas Legislativas y Ejecutivas, para todos los niveles de la división vertical mencionada, y aunadas a esas dos, la Judicial, Electoral y Ciudadana, para el caso de la República, de conformidad con nuestro modelo federal.

Por ello, resulta necesario citar lo dispuesto por el artículo 136 de nuestra Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ubicado en el Título IV *Del Poder Público*, Capítulo I *Disposiciones Fundamentales*, Sección Primera *De las Disposiciones Generales*, ubicación exacta del artículo 140 constitucional. Tal dispositivo es del siguiente tenor:

Artículo 136. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

Ahora bien, el artículo 140 constitucional, preceptúa que el Estado “responderá patrimonialmente por los daños que sufran los y las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable a la Administración Pública”, nótese que este artículo señala a la “Administración Pública”, sin embargo, es preciso establecer que tal concepto debe ser entendido de la forma más amplia posible, por cuanto la Administración Pública en este caso, es sinónimo de función pública, lo que abarcará cualquier manifestación positiva o negativa, lícita o ilícita ejercida por el Estado a través de cualquiera de sus entes y órganos, e inclusive, la actividad prestada por los particulares, en la denominada actividad administrativa por colaboración, la cual se sujeta igualmente a las normas de Derecho Público. En ese sentido el profesor BADELL MADRID¹⁵, sostiene que:

¹⁵ Rafael Badell Madrid: *Responsabilidad del Estado en Venezuela. Discurso y Trabajo de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Julio de 2014*. Caracas, p. 25.

Si bien en sus orígenes la responsabilidad del Estado estaba referida únicamente a la actuación de la administración, hoy se extiende a todas las manifestaciones de la actividad del Estado, es decir, que ella incluye además, dentro de la concepción clásica de la separación de los poderes, la responsabilidad del Estado legislador y del Estado Juez. Cambiamos entonces la denominación; abandonamos el termino responsabilidad de la administración y asumimos, por ser el correcto, el de responsabilidad extracontractual del Estado.

Colofón de lo anterior, la función jurisdiccional que ejerce la rama Judicial del Poder Público Nacional, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, cuando cause daños a los particulares, hace susceptible al Estado venezolano de ser demandado por daños y perjuicios, debiendo entonces de resultar vencido en juicio, pagar la respectiva indemnización.

En cuanto a los órganos competentes para conocer de las posibles demandas al Estado venezolano, por el ejercicio anormal de la función jurisdiccional, seguirán siendo los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, a tenor de lo establecido en el artículo 259 del Texto Fundamental, por cuanto son los únicos que detentan competencia para condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad por el ejercicio de las funciones pública.

Sin embargo, los artículos 140 y 259 constitucionales no son los únicos que sirven de fundamento para afirmar que el Estado venezolano es responsable por los daños que ocasione a los “justiciables” con motivo de la función jurisdiccional. Ello es así por cuanto se ha reconocido que la institución bajo estudio, está sujeta a todo el denominado Bloque de la Constitucionalidad y es por ello que, de la revisión del texto íntegro constitucional, encontramos otras normas relevantes a los fines de este estudio.

Así, tenemos que el artículo 26 constitucional dispone: “[t]oda 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 artículo 26 constitucional se torna realmente importante en nuestro estudio, en tanto en cuanto de él se deriva para los ciudadanos el derecho de acceder a los órganos de administración de justicia, a los fines de alcanzar tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses, lo cual incluye la garantía de que éstos puedan ser indemnizados por los daños sufridos en su esfera jurídica subjetiva, con motivo de la prestación anormal o deficiente de la función jurisdiccional (e inclusive normal), imponiendo al Estado-Juez la obligación de dimanar con prontitud la decisión correspondiente, lo cual de

no ocurrir, pudiera constituirse eventualmente en uno de los supuesto generadores de responsabilidad patrimonial estatal, como se verá más adelante.

Por su parte, el artículo 49 de la garantía del debido proceso, dispositivo constitucional que a los fines de esta investigación resulta fundamental, ya que en su numeral 8 establece palmariamente la responsabilidad por el ejercicio de la función jurisdiccional, incluyendo la responsabilidad personal del Magistrado o Juez, en los siguientes términos:

Artículo 49. El debido proceso de aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:

(Omissis)

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 magistrada, el juez o de la jueza; y el derecho del Estado de actuar contra éstos o éstas. (Resaltado nuestro).

De lo anterior se concluye, sin lugar a dudas, que el Constituyente de 1999, dentro del dispositivo que regula el debido proceso, como medio para alcanzar la justicia, incluyó un precepto destinado exclusivamente al derecho de los ciudadanos de solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por el ejercicio anormal o deficiente de la función jurisdiccional.

Debemos igualmente examinar lo contenido en el artículo 139 de nuestra Carta Magna, el cual preceptúa: “[e]l ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la Ley”.

Si bien el artículo *ut supra* transcrito no es propiamente una norma relativa a la responsabilidad patrimonial del Estado, el mismo resulta relevante para el presente análisis, toda vez que establecida la responsabilidad personal por abuso o desviación de poder, puede constituirse en el punto de partida para intentar una demanda por daños y perjuicios originados por la actuación ilícita desplegada por el funcionario de que se trate. En definitiva, forma parte del elenco de normas constitucionales que dan sustento a la institución bajo estudio.

Finalmente, el *in fine* del artículo del 255 constitucional establece que “[...] Los jueces y 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”.

Este artículo parcialmente transcrito, igualmente plantea la responsabilidad personal del funcionario al servicio de la rama judicial, en este caso concreto de quienes imparten justicia, es decir los jueces y juezas. Aquí valga nuevamente el argumento relativo a que la responsabilidad declarada de estos en el ejercicio de la función jurisdiccional, puede comprometer la responsabilidad patrimonial estatal, por cuanto son funcionarios públicos que ejercitan una función exclusiva y excluyente del Estado, lo cual está relacionado con la denominada “culpa *in eligendo*”, es decir, culpa en la elección del funcionario que el Estado seleccionó para desarrollar esa determinada función judicial. A ello hay que hacer la salvedad, que si se trata de una falta personal pura del funcionario, sin vinculación alguna con la función pública a él encomendada, responderá únicamente él o ella, ante los tribunales competentes por la materia.

Llegados a este punto, y de la revisión que han merecido los artículos 26, 49.8, 136, 139, 140 y 255 de nuestro Texto Fundamental, es perfectamente posible afirmar que la responsabilidad patrimonial del Estado por el ejercicio de la función jurisdiccional, encuentra fundamento pleno en nuestra Constitución, y es por ello que constituye uno de los supuestos bajo los cuales se podrá demandar la institución objeto de estudio, con la consecuencia que a ésta se le debe aplicar el mismo régimen jurídico explanado anteriormente, es decir, para que se verifique la responsabilidad patrimonial del Estado venezolano, por el ejercicio anormal o inclusive normal, de la función jurisdiccional, será necesario que se evidencie (1) la existencia de un daño como lesión antijurídica al patrimonio de los particulares; (2) la actuación u omisión del Estado, lo que significa en este caso una actuación u omisión de los órganos encargados de impartir justicia; y (3) la relación de causalidad o nexo causal entre esa actuación u omisión gravosa de la rama judicial del Poder Público Nacional y el daño sufrido por el o los particulares.

III. SUPUESTOS GENERADORES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR EL EJERCICIO ANORMAL DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Llegados a este punto, es oportuno hacer algunas precisiones antes de entrar al estudio de los supuestos generadores de la responsabilidad patrimonial del Estado por el ejercicio anormal de la función jurisdiccional.

En ese sentido, en palabras de ANZOLA SPADARO, siguiendo a TAWIL, es necesario distinguir “que dentro de la responsabilidad que puede comprometer al Estado en el ámbito del Poder Judicial existen dos vertientes:

la responsabilidad del Estado por la actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales y la responsabilidad del Estado por el ejercicio de la función judicial propiamente dicha”¹⁶. La distinción anterior es relevante, por cuanto el estudio aquí planteado se centra únicamente respecto a la responsabilidad del Estado-Juez por el despliegue de la función jurisdiccional o de juzgamiento, es decir, cuando imparte justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

Igualmente, es preciso destacar que si bien la orientación de este trabajo es respecto del ejercicio anormal de la función jurisdiccional, nada obsta para que la responsabilidad patrimonial del Estado emerja aun cuando el ejercicio de tal función pública de impartir justicia sea conforme a Derecho, esto es, cuando el Juez no ha vulnerado ninguna norma jurídica vigente, y a pesar de ello, se produzca un daño en el patrimonio material o inmaterial de los particulares. Es por ello que, como ocurre con el resto de la institución bajo análisis, debe el Juez Contencioso Administrativo revisar cuidadosamente caso por caso, atendiendo a las particularidades de cada uno, y evaluar el daño, la imputabilidad al Estado por la actuación judicial y el nexo causal entre aquellas dos, aunado todo ello a la intensidad del daño ocasionado, los bienes jurídicos tutelados y la prohibición de convertir a la responsabilidad patrimonial pública en una fuente de lucro o enriquecimiento sin causa para los particulares.

Establecido lo anterior, pasemos al abordaje del primer supuesto generador de responsabilidad patrimonial del Estado por el ejercicio anormal de la función jurisdiccional.

1. Responsabilidad patrimonial del Estado-Juez por error judicial o de juzgamiento

Los tribunales imparten justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, es decir, la actividad jurisdiccional se encuentra sujeta al bloque de la constitucionalidad y demás normas de derecho vigentes en el país, normas de donde el Juez deberá extraer la solución al caso llevado ante su autoridad. Ahora bien, esa función de decir el derecho puede materializarse de forma normal o anormal, siendo uno de los supuestos del ejercicio anómalo de esta función jurisdiccional, el error judicial o de juzgamiento.

Se puede entender el error judicial como aquella actividad judicial desplegada por el Juez que no es conforme a Derecho, bien porque exista una

¹⁶ Karina Anzola Spadaro: “Responsabilidad del Estado por el Ejercicio de la Función Judicial”. *Revista de Derecho Administrativo*. N° 15. Caracas, p. 37.

desviación o tergiversación de los hechos o por errónea o inexacta aplicación e interpretación de las normas que resulten aplicables a la resolución del caso concreto. Cuando se trata de una falsa o errada interpretación o calificación de los acontecimientos llevados a juicio, se está en presencia de un falso supuesto de hecho, y por otra parte, cuando las circunstancias fácticas han sido correctamente apreciadas y calificadas por el juzgador, pero éste las subsume en una norma jurídica que no resulta aplicable al caso concreto, que no se encontraba vigente o resulta inexistente en el ordenamiento jurídico, u omite aplicar las que correspondan, o en definitiva hace derivar de éstas consecuencias jurídicas no previstas por ellas, se configurara el falso supuesto de derecho. En ambos casos, la función judicial ha sido prestada de forma, por decir lo menos, irregular.

En cuanto a la naturaleza jurídica del concepto, señala ANZOLA SPADARO¹⁷, citando a Bermúdez Muñoz, que el mismo es de carácter objetivo, por cuanto resulta irrelevante la existencia o no de culpabilidad del magistrado o juez que en él incurre al resolver la controversia. Ese carácter subjetivo (dolo o culpa), cobrará importancia a los fines de establecer la responsabilidad personal del Juez o Magistrado, la cual puede desencadenar sanciones civiles, penales, administrativas y disciplinarias en cabeza del funcionario encausado.

Respecto al fundamento constitucional de la cuestión aquí planteada, el mismo se encuentra, principalmente contenido en el numeral 8 del artículo 49 de nuestro Texto Fundamental, referido a la garantía del debido proceso, que es del tenor siguiente:

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

(Omissis)

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.

El dispositivo constitucional anteriormente transcrito, consagra el derecho de los ciudadanos a ser resarcidos por los daños que eventualmente pudieran sufrir con motivo del error judicial, el retardo u omisiones injustificadas por los órganos de administración de justicia. Nótese que por los términos utilizados por la norma *sub examine*, tal reparación puede o no consistir en una indemnización patrimonial por parte del Estado. Ello

¹⁷ *Ibíd.*, p. 36.

dependerá de los términos en que el demandante plantee su pretensión contra el estado por órgano del Poder Judicial de la idoneidad de la decisión para restablecer la situación jurídica infringida, ya que no está demás señalar que el Juez Contencioso Administrativo goza de amplias potestades de juzgamiento para encontrar la verdad y dimanar justicia en el caso concreto, sin desconocer los límites materiales de su actividad.

Establecido lo anterior, se debe señalar que el error judicial en cualquiera de sus aristas, no constituye de forma automática un supuesto generador de responsabilidad patrimonial, por cuanto se precisará que tal error judicial haya causado un daño antijurídico al particular, es decir que éste no se halle en el deber de soportarlo, unidos ambos elementos (daño y función) por la relación de causalidad, la cual no debe verse interrumpida por las causales de exoneración de responsabilidad, hablamos pues de la fuerza mayor, el caso fortuito, el hecho de la víctima o el hecho de un tercero, ya que en el caso del error judicial, hemos indicado, se está bajo el subsistema de responsabilidad con falta o por funcionamiento anormal del aparato estatal público, y siendo ello así, se admiten las cuatro causales “clásicas” de exoneración de responsabilidad patrimonial¹⁸, que podrá invocar la defensa de la República, como contestación al fondo de la demanda.

Llegados a este punto, conviene plantearse la siguiente cuestión ¿puede el Juez Contencioso Administrativo pronunciarse sobre el error judicial materializado en una sentencia, inclusive de otra competencia jurisdiccional, en un juicio de responsabilidad patrimonial del Estado? Piénsese, por ejemplo, que se demanda responsabilidad patrimonial del Estado-Juez, por el ejercicio anormal de la función jurisdiccional, la cual debe tramitarse ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo (Art. 259 CRBV) dado que el demandante considera que ha existido un error de juzgamiento. Indudablemente que dentro de los elementos a analizar por el juez se encuentra la decisión objeto de la denuncia, que puede versar sobre cualquiera de las competencias materiales de la jurisdicción -civil, penal, de protección de niños, niñas o adolescentes, etcétera-¿Se convierte el juicio del contencioso de responsabilidad en una suerte de solicitud de revisión de sentencias? ¿Se afecta la cosa juzgada? ¿Se debió ejercer algún recurso ordinario previo a los fines de delatar el error judicial del tribunal que pronunció la sentencia viciada?

Las interrogantes anteriores, hasta donde hemos podido indagar en la doctrina y jurisprudencia patria, no han sido objeto del correspondiente análisis. En criterio del autor, se deben agotar los mecanismos preexistentes e idóneos para denunciar el error de juzgamiento respectivo, lo que incluye el

¹⁸ L. Ortiz A.: *El daño cierto en la... op. cit.*, p. 32.

recurso de apelación, el extraordinario de casación e inclusive la petición o solicitud de revisión de sentencias definitivamente firmes ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Ello por cuanto la declaratoria con lugar o ha lugar de los mencionados recursos constituirá la prueba fundamental de uno de los tres requisitos concomitantes que se requieren para obtener victoria en el juicio de responsabilidad, tal es, que la lesión sea imputable al Estado en razón de su funcionamiento.

En el caso de la cosa juzgada, la misma no resultaría afectada por el juicio contencioso de responsabilidad del Estado-Juez que eventualmente declare con lugar la pretensión del accionante, toda vez que la sentencia a partir de la cual procederá el análisis del caso, mantendrá su vigencia, en tanto en cuanto no sea revocada por los vehículos procesales idóneos que establece el ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia de la Sala Político Administrativa del Máximo Tribunal de la Republica así lo ha reconocido, y a tal efecto vale la pena citar parte de la decisión No. 16491 de fecha 18 de julio de 2000 (Caso: Felix Enrique Paez, Miriam Celis y otros), en la que se sostuvo que:

[...] la Responsabilidad del Estado es perfectamente admisible -y de hecho ello es una posibilidad y exigencia de fuerza constitucional-, bien que ciertamente la particularidad de la actividad en juego trae consigo ciertas limitaciones aceptables y necesarias tales como, por un lado, la utilización de niveles altos de anormalidad funcional -esto es, dada la dificultad de la función jurisdiccional, exigiéndose la falta grave- y, por otro lado, la exclusión de responsabilidad en relación al contenido de las sentencias definitivas (...), y que tal determinación en el campo de la responsabilidad, '...se dirige fundamentalmente al caso de las sentencias erróneas o errores judiciales (...)':

Comparte esta Sala el criterio de la conexidad de los supuestos antes mencionados con la idea de la Responsabilidad de la Administración por funcionamiento anormal (del servicio de la administración de justicia), aún cuando considera menester incluir un "no" menos importante supuesto al caso del funcionamiento anormal del Poder Judicial, referido al ilícito de la "denegación de justicia", que bien puede configurar la abstención del juez a emitir un pronunciamiento en la etapa cognitiva, así como también en el incumplimiento de ejecutar la decisión judicial que acordó un derecho a la parte en el juicio a que diera lugar.

Así pues, con la existencia de éstos tres supuestos y las diversas manifestaciones de cada uno de ellos en las diversas materias, se puede establecer la Responsabilidad del Estado Juez, partiendo de la noción de que la justicia es por demás un servicio público cuya prestación está garantizada plenamente en la Constitución de la República, y como tal, debe cumplir con las características inherentes a su funcionalidad, so pena de incurrir en falta grave por la anormalidad en su funcionamiento".

La anterior decisión puede ser fuertemente cuestionada por varias razones:

En primer lugar, la Sala confunde la institución del servicio público con la función jurisdiccional del Estado. En tal sentido, baste con citar al maestro LARES MARTÍNEZ¹⁹, cuando al explicar el tema de los servicios públicos apunta a la distinción anotada.

En segundo lugar, por cuanto establece que para el juzgamiento del Estado por el ejercicio de la función jurisdiccional, se debe exigir la verificación de altos niveles de anormalidad o culpa grave, extremos que al parecer no son posibles de conciliar con lo preceptuado por el artículo 140 constitucional, aunque ciertamente en materia de responsabilidad patrimonial se deba atenderse a los estándares de funcionamiento normal de la actividad respectiva, lo que significa que independientemente de que la prestación se realice de manera irregular, si la misma no rompe con los estándares, debe ser soportada por los “justiciables”.

En definitiva, no son pocos los intentos de la jurisprudencia por cerrar el contencioso administrativo de responsabilidad estatal, con fundamento en el interés general y preservar el patrimonio público, que bien es sabido, se encuentra destinado a la satisfacción de las necesidades públicas. Ante ello conviene un llamado a la reflexión que apunte a cuestionar si de verdad se está tutelando algún bien jurídico, o premiando la ineficacia e ilicitud de las actuaciones dimanadas de los órganos encargados de alcanzar los fines del Estado, siendo la justicia uno de ellos.

2. La responsabilidad patrimonial del Estado-Juez por el retardo procesal y las omisiones injustificadas

Bajo este supuesto se pretende establecer la eventual responsabilidad patrimonial que corresponda al Estado Venezolano, cuando en ejercicio de la función judicial, cause un perjuicio inadmisibles en Derecho, por retardo de los procesos judiciales, así como también por omisiones injustificadas.

En cuanto al primero de los supuestos, ello es el retardo judicial, debemos empezar por recordar que el artículo 26 de nuestra Constitución preceptúa el

¹⁹ Así lo reseña el referido autor: “Ante todo debemos distinguir de los servicios públicos, las funciones jurídicas del Estado. Son estas: la función legislativa, que consiste en la elaboración de las reglas de derecho, generales e impersonales; la función administrativa, que comprende la realización de actos generales, y la ejecución de operaciones materiales, todo ello con objeto de dar cumplimiento a las leyes, y de proveer a los requerimientos de la utilidad general; y, en fin, la función jurisdiccional, que tiene por misión aplicar el derecho en las situaciones controvertidas”. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*. XIII edición. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2010, p. 211.

derecho de los venezolanos de acceder a los órganos de administración de justicia, para solicitar tutela judicial efectiva, agregando dicho precepto constitucional que la tutela se debe impartir con prontitud, siendo pues principios que inspiran a esa función de juzgamiento la idoneidad, la responsabilidad, que sea expedita, sin dilaciones indebidas y sin formalismos o reposiciones inútiles.

De igual forma, el artículo 49, en su numeral octavo, de nuestro texto constitucional, dispone que toda persona podrá solicitar del estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica infringida por error judicial, retardo u omisión injustificados. Por su parte, el artículo 257 constitucional, reitera que el proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia, siendo que la legislación procesal deberá propender a la simplificación de trámites y al establecimiento de procedimientos breves, orales y públicos.

Ahora bien, para el correcto análisis del supuesto bajo estudio, es preciso atender a ciertas consideraciones que tanto la doctrina como la jurisprudencia han ido planteando sobre este particular.

En ese sentido, los autores y los jueces han tendido a establecer que para solicitar responsabilidad del Estado por el retardo procesal, se debe atender a altos niveles de anormalidad de la función jurisdiccional, atendiéndose principalmente a las características de nuestro sistema judicial, por demás insuficiente frente al número de causas que se intentan todos los días ante los tribunales de justicia.

Igualmente, y al hilo de la argumentación precedente, sostiene la doctrina que “la esencia de la Administración de Justicia no está en su rapidez principalmente, sino en el acierto y eficacia de la actividad, aunque de ésta sea componente importante la oportunidad con que la justicia se imparta”²⁰.

La fundamentación de las anteriores consideraciones puede enmarcarse entonces dentro de la denominada teoría de los estándares, es decir, se impone en la labor del Juez revisar en cada caso concreto si el denunciado retardo procesal ha roto los estándares de funcionamiento normal de la función de administrar justicia.

A manera de ejemplo podemos indicar que a cada causa que ingresa a un tribunal le es asignada una determinada nomenclatura en razón del territorio, tipo de pretensión, órgano jurisdiccional asignado y año de interposición. De manera que baste con revisar el año indicado en el expediente y la fecha en que fue dictada la decisión correspondiente para observar si en ese caso la

²⁰ K. Anzola S.: *Responsabilidad del Estado por el... op. cit.*

justicia ha sido impartida de forma expedita o con prontitud, lo cual está íntimamente relacionado con el principio de idoneidad como reza nuestro texto constitucional.

Evidentemente que lo anterior es a fines ilustrativos, por cuanto de la revisión que se haga de cada caso concreto es posible que emerjan elementos inimputables al órgano jurisdiccional, como por ejemplo la cantidad de comisiones que en determinados juicios es necesario librar, así como la falta de impulso procesal de los litigantes. Una vez más, la institución de responsabilidad patrimonial estatal se presenta altamente casuística, lo que impone al Juez Contencioso Administrativo un plus en su labor jurisdiccional, al exigírsele el estudio exhaustivo de las condiciones que rodean al asunto controvertido, con miras a dimanar decisiones justas y razonables, no derivándose de ella reglas generales y exactas aplicables a todos los casos, que incluso puedan afectar el normal funcionamiento de las instituciones y servicios públicos.

En cuanto a las omisiones y reposiciones inútiles, la primera corresponde exclusivamente al Juez y a los órganos auxiliares de la justicia y, la segunda, tanto al administrador de justicia como a las partes.

Las omisiones en el proceso pueden constituirse en generadores de responsabilidad patrimonial, cuando su materialización en la relación procesal ha generado un perjuicio a las partes. En efecto, puede suceder, y de hecho ocurre con más frecuencia de la que quisiéramos afirmar, que se instaure un juicio contra la República o algún instituto autónomo que busque la condenatoria al pago de una suma de dinero. El juicio transcurre y llega a estado de sentencia, ello es después de "*vista*" la causa, empero, un sustituto del Procurador General de la República consigna diligencia mediante la cual señala que la notificación de dicho funcionario no se realizó de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En virtud de ello, el juez que se encuentra conociendo de la causa debe ordenar la reposición del juicio a la fase de notificación de la referida autoridad federal con las formalidades de ley, por constituir esta una prerrogativa de la República, lo que apareja la invalidación de todo lo actuado con anterioridad (diligencias, audiencias preliminar y conclusiva, contestación a la demanda, escritos de promoción de pruebas etcétera), todo ello con motivo de una omisión del juzgador que sin duda ha causado un perjuicio a los litigantes fácilmente estimable en dinero. La situación es aún más grave en los procesos penales o de protección de niños, niñas y adolescentes, en los cuales los bienes jurídicos tutelados por su naturaleza, son mucho más quebrantables frente a la irregular actividad del órgano jurisdiccional.

El supuesto estudiado puede materializarse, consideramos, respecto al dispositivo del fallo, si la sentencia pronunciada adolece de incongruencia negativa, es decir, si el Juzgador ha dejado de pronunciarse sobre todo lo alegado y probado en autos, lo que motive a las partes al ejercicio de recursos que dilaten indebidamente el proceso y la obtención de la justicia impetrada.

Finalmente, en cuanto a las reposiciones inútiles, debe hacerse alusión a que el Juez el rector del proceso, por lo tanto es su obligación analizar cuando una reposición es inútil o no, observando por supuesto las disposiciones de orden público y ponderando acertadamente la importancia de todos los actos que conforman el *iter procesal*.

3. La responsabilidad patrimonial del Estado-Juez por el ejercicio del poder cautelar

Las medidas cautelares son decisiones que dictan todos los jueces de la República en virtud de solicitudes de las partes, e inclusive de oficio, que buscan interrumpir los efectos lesivos de la situación planteada en juicio así como asegurar las resultas del juicio, ello es la ejecución de la sentencia.

Caso particular el de los procesos contenciosos administrativos, donde la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa preceptúa en su artículo 4 que el Juez:

[...] está investido de las más amplias potestades cautelares. A tales efectos podrá dictar, aún de oficio, las medidas preventivas que resulten adecuadas a la situación fáctica concreta, imponiendo órdenes de hacer o no hacer a los particulares, así como a los órganos y entes de la Administración Pública, según el caso concreto, en protección y continuidad sobre la prestación de los servicios públicos y en su correcta actividad administrativa". (Resaltado nuestro).

Para que proceda la medida cautelar, es requisito indispensable, cuando sea a petición de parte, que se pruebe la presunción del buen derecho (*fumus boni iuris*) y el peligro en la mora o en el retardo de la decisión (*periculum in mora*), de tal guisa que, si la medida resultaba pertinente y fue suficientemente acreditada y aun así el Juez se niega a dictarla, ocasionando un perjuicio al peticionante, generará su actuación una acción de resarcimiento del afectado frente al Estado. Idénticas consecuencias tendría lo anterior si se plantea en caso contrario, es decir, decretada la medida cuando lo correcto era declararla improcedente, y que tal despliegue de poder cautelar jurisdiccional haya causado daños a la parte contra quien se ejerció.

4. La responsabilidad patrimonial del Estado-Juez por inejecución de las sentencias

Finalmente, siguiendo a la doctrina nacional que ha tratado el tema, debemos referirnos a la obligación que recae sobre los órganos jurisdiccionales de ejecutar lo dictado en los fallos judiciales, cuyo incumplimiento constituiría otro eventual supuesto generador de responsabilidad estatal por el ejercicio de la función jurisdiccional.

En relación con lo anterior, dispone el artículo 253 del Código de Procedimiento Civil que “[l]a ejecución de la sentencia o de cualquier otro acto que tenga fuerza de tal, corresponderá al Tribunal que haya conocido de la causa en primera instancia”, por lo tanto, la ejecución forma parte del proceso y se encuentra cubierta por la garantía de la tutela judicial efectiva que asiste a todas las personas, según preceptúa el artículo 26 del texto constitucional.

Sin embargo, en el caso de las sentencias condenatorias en sumas de dinero contra la República y otras personas morales de derecho público, rigen ciertos regímenes especiales que constituyen verdaderas prerrogativas que impiden la ejecución forzosa del mandato judicial.

En ese sentido el artículo 87 del Decreto de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República²¹ dispone que los bienes, rentas, derechos o acciones que formen parte del patrimonio de la República no están sujetos a embargos, secuestros, hipotecas, ejecuciones interdictales y, en general, a ninguna medida preventiva o ejecutiva.

A su vez, el artículo 100 de la Ley Orgánica de la Administración Pública²² estatuye que los Institutos Autónomos gozaran de las mismas prerrogativas que la Ley acuerde para los estados, los distritos metropolitanos o los municipios.

Y finalmente, la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público²³ dispone lo siguiente: “Artículo 36.- Los Estados tendrán, los mismos privilegios prerrogativas fiscales y procesales de que goza la República”.

Fuera de los casos antes indicados, toda sentencia debe ser ejecutada por el tribunal que haya conocido del asunto en primera instancia, siguiéndose para ello el régimen general señalado en el Código de Procedimiento Civil,

²¹ G.O. N° 6.220 Extraordinario, del 15 de marzo de 2016.

²² G.O. N° 6.147 Extraordinario, del 17 de noviembre de 2014.

²³ G.O. N° 39.140 del 17 de marzo de 2009.

atendiendo evidentemente a la materia de que se trate y de la ley o leyes especiales que resulten aplicables.

Relacionado con el punto aquí tratado, es pertinente citar a PAGÉS CAMPOS²⁴, quien en análisis de la jurisprudencia dimanada del más alto Tribunal, ha planteado lo siguiente:

Asimismo, en el precitado fallo se analiza el desarrollo del derecho a la ejecución de las sentencias en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, señalando como corolario de su constitucionalización, la previsión contenida en el artículo 26, esto es, el derecho a la tutela judicial efectiva ‘como consecuencia directa del derecho que tienen los ciudadanos de acceder a la justicia y poner en movimiento el aparato judicial del Estado, en cualquier proceso’, lo que se encuentra respaldado por las previsiones establecidas en los artículos 25, 138, 139, 140, 259 (sistema de responsabilidad administrativa), 137 (principio de legalidad) 136 (deber de colaboración entre los órganos del Poder Público y 253 en cuanto a la obligación de los órganos el Poder Público y del sistema de justicia, dentro de lo que resalta lo contemplado en el primer aparte del artículo 253 en cuanto a la obligación de los órganos jurisdiccionales de “ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias” [...].

CONCLUSIONES

Llegados al final de nuestro estudio podemos concluir las siguientes cuestiones:

- a. La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, y especialmente la que corresponde al Estado por el ejercicio anormal de la función jurisdiccional, encuentra fundamento pleno en nuestro texto constitucional, a tenor de lo dispuesto en los artículos 2, 26, 49.8, 136, 140, 141, 257, 258 y 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, siendo que todo el funcionamiento estatal se juzga conforme al denominado Bloque de la Constitucionalidad y las normas especiales de derecho público que resulten aplicables, sin perjuicio del auxilio del derecho común, cuyo carácter es residual.
- b. La responsabilidad patrimonial que pueda corresponder al Estado venezolano en razón del ejercicio de la función jurisdiccional se revela altamente casuística, lo cual impone al juez el deber de analizarla conforme a elevados niveles de prudencia y racionalidad, a los fines de brindar tutela judicial efectiva a los ciudadanos,

²⁴ Adriana Pagés Campos: “La ejecución de sentencias condenatorias contra la República”. *Revista del Tribunal Supremo de Justicia*. N° 11. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2004, p. 386.

ponderando igualmente el interés general y la marcha de las funciones públicas.

- c. La jurisprudencia ha delimitado el régimen aplicable a la responsabilidad patrimonial estatal por el ejercicio de la función de juzgamiento, así, se requiere que en cada caso concreto el demandante pruebe el daño, la actuación de los tribunales de justicia y la relación de causalidad entre ambos elementos. Aunado a éstos, se requerirá culpa grave del magistrado, juez o de los auxiliares de justicia, que denote alta anormalidad de la actividad desplegada para que emerja la pretendida responsabilidad.
- d. En comparación con otras demandas de indemnización de daños y perjuicios causados por el Estado, son escasas las acciones que se intentan con el fin de juzgar a la República por la prestación deficiente o ilegal de la función judicial o de juzgamiento. Pensamos que ello se debe principalmente al bajo índice de sentencias que en definitiva condenan al Estado Venezolano por el daño que sus actuaciones pueda causar en la esfera jurídica subjetiva de los particulares, más la dificultad que presenta el probar la culpa grave del juzgador y el rompimiento de los estándares de funcionamiento normal, que no necesariamente conforme a derecho, de los órganos de administración de justicia.
- e. Estudiar, comprender y aplicar el sistema de responsabilidad patrimonial del estatal, es herramienta fundamental limitar el ejercicio del poder frente a los derechos de los ciudadanos, lo cual abona el camino hacia un verdadero Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, como postula el artículo 2 del texto constitucional.