



**Universidad Central de Venezuela  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Centro de Estudios de Postgrado  
Especialización en Derecho Administrativo**

**La Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la  
Administración por  
Funcionamiento Anormal de Servicio Público**

***The patrimonial extra-contractual responsibility of the  
administration by irregular operation of public service***

**Proyecto de Trabajo Especial presentado para optar al Título de  
Especialista en Derecho Administrativo**

**Autor: Reynaldo Martínez  
C.I. V-16.247.100**

**Tutor: Prof. José Miguel Torrealba  
C.I. V-8.049.428**

**Caracas, junio de 2014**



## RESUMEN

### La Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración por Funcionamiento Anormal de Servicio Público

La responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado representa una garantía de especial protección al patrimonio de los particulares y la obligación de la Administración de reparar los daños causados por su actividad, cuando dicho daño sea atribuible a la actividad administrativa, exista un nexo causal entre el agente y el daño, y que este sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

En el caso venezolano, ha sufrido algunas modificaciones y transformaciones, al pasar de ser un sistema que se nutría de los principios del derecho civil, a ser un sistema propio e independiente del derecho administrativo, consagrándose igualmente como un sistema objetivo de responsabilidad, con las correspondientes consecuencias de lo que implica.

En el caso de ese tipo de responsabilidad, producto de lo que la doctrina ha calificado como funcionamiento anormal o hecho ilícito, encontramos su justificación en el derecho de los administrados de recibir servicios públicos de calidad y el deber de la Administración de prestarlos.

El presente trabajo desarrollará la responsabilidad patrimonial extracontractual en Venezuela tomando como orientación el propio texto constitucional, responsabilidad que irradia a las leyes, a la actividad de la administración pública y al desarrollo jurisprudencial de la jurisdicción contencioso administrativa y constitucional, constituyéndose como un elemento fundamental de todo Estado de Derecho, con un doble propósito, por un lado garantizar la reparación del daño patrimonial causado al particular y por otro, una función correctora de la actividad administrativa que garantizaría en el caso concreto servicios públicos de calidad.

**Palabra claves:** Responsabilidad Patrimonial, Servicio Público, Extracontractual, Funcionamiento anormal.



## **SUMMARY**

### ***The patrimonial extra-contractual civil liability of the administration by irregular operation of public service***

The patrimonial extra-contractual civil liability of the State represents a guarantee. A special protection to their particular heritage, and the administration responsibility to repair the damage that caused this activity. At the moment this damage is attributable to the administrative activity, exists a causal-nexus between the agent and the damage. And it compares that this elements were effective, evaluable economically and individualized.

This system has undergone some changes at Venezuela. At the beginning, it was a system that nurtured the principles of Civil Law; and after that, it turns into an own independent system that allows an Administrative Law. As consequences, this system turns into a responsibility system.

In this case, the doctrines have been qualified as the result of it as an irregular operation or an illicit act. We find its justification in the right of the administrators to receive public services and the duty of lend them.

Finally, this work will develop the patrimonial extra-contractual civil liability in Venezuela. In order to achieve this, we will take into account the constitutional text, the responsibility on the laws, the public administration, and the jurisprudential develop of the administrative and constitutional jurisdiction. This become as a fundamental element of the Rule of Law and will have two purposes: the first one is that it repairs the patrimonial damage caused by a particular person; the second one, is a correction function of the administrative activity that would guarantee public services.

**Key words:** responsibility Patrimonial, public service, extra-contractual, irregular working.



## Índice

Introducción	3
1.- El Régimen de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual en Venezuela	7
2.- La Actividad Administrativa de Servicio Público	13
Título I.- Régimen clásico o tradicional de Servicio Público	13
Título II.- Elementos característicos del Servicio Público según la doctrina	16
3.- La Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración por funcionamiento anormal	18
a.- Características del Sistema.	20
b.- Elementos necesarios para la configuración de la Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración	20
c.- Causales eximentes de la Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración.	26
4.- Servicio Público y Funcionamiento Anormal	28
5.- Jurisdicción competente para conocer las causas por reclamaciones patrimoniales por funcionamiento anormal de Servicio Público.	31
Breve reseña de la evolución jurisprudencial en Venezuela del sistema objetivo de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual	34
Conclusiones	46
Fuentes bibliográficas	50



## INTRODUCCIÓN

La Responsabilidad Patrimonial Extracontractual del Estado representa una garantía de especial protección al patrimonio de los particulares y la obligación de la Administración de reparar los daños causados por su actividad, cuando dicho daño sea atribuible a la actividad administrativa, exista un nexo causal entre el agente y el daño, y que este sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

En el caso venezolano, ha sufrido algunas modificaciones y transformaciones, al pasar de ser un sistema que se nutría de los principios del derecho civil, a ser un sistema propio e independiente del derecho administrativo, consagrándose igualmente como un sistema objetivo de responsabilidad, con las correspondientes consecuencias de lo que implica.

Dicha institución, al igual que el Servicio Público se han desarrollado como conceptos fundamentales del derecho administrativo.

Aparece entonces la Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración como un gran aporte del constituyente dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como un sistema propio de responsabilidad patrimonial extracontractual

En el caso de ese tipo de responsabilidad, producto de lo que la doctrina ha calificado como funcionamiento anormal o hecho ilícito, encontramos su justificación en el derecho de los administrados de recibir servicios públicos de calidad y el deber de la Administración de prestarlos.



La actividad administrativa de Servicio Público se define como aquella actividad de naturaleza prestacional destinada a satisfacer necesidades colectivas de manera regular y continua, previamente calificada como tal, mediante un instrumento legal (*publicatio*), realizada directa o indirectamente por la Administración y por lo tanto sujeta a un régimen de Derecho Público.

Ahora bien, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra el supuesto que da lugar a todo el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, contenido en el Artículo 140, en el siguiente tenor:

**“Artículo 140:** *“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”.*

El citado artículo consagra el régimen de responsabilidad patrimonial a la actividad administrativa en general.

Por su parte, el Artículo 6 de la Constitución contenido en el Título I consagra entre otros principios, como siempre responsable al gobierno de la República Bolivariana de Venezuela.

**“Artículo 6:** *“El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.* (Subrayado de este trabajo).



En el supuesto de responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración por funcionamiento anormal de los servicios públicos es de obligatoria revisión el artículo 117 de la Constitución, concatenado con el artículo 140, pues para muchos autores consagra el presupuesto que da lugar al subsistema de funcionamiento anormal de los servicios públicos, por cuanto establece el derecho de las personas de tener acceso a bienes y servicios de calidad.

El Servicio Público, aparece en la doctrina como una de las formas de expresión de la actividad de la administración o uno de los contenidos o cometidos de la llamada actividad administrativa.

La noción de Servicio Público se enmarca en la existencia de necesidades generales de gran relevancia, tal esta, que la Ley debe prever una especial protección al desarrollo de este tipo de actividad, por cuanto su realización afecta directamente la calidad de vida de las personas.

En Venezuela, el concepto de servicio público se ha desarrollado guardando siempre la conexión con la realización por parte de la Administración de una actividad de tipo prestacional, configurada principalmente en una obligación de hacer, un deber para con los ciudadanos, en búsqueda de la satisfacción y realización de un interés general.

El Servicio Público origina su conceptualización desde la perspectiva social y política, concluyendo en la jurídica, también teniendo un enfoque económico. Sin lugar a dudas, cuando hablemos de Servicio Público se nos representará el actuar de la Administración como órgano, pero en el desarrollo de una actividad prestacional que por su relevancia para los ciudadanos, es asumida por el Estado.



Visto lo anterior el presente trabajo desarrollará la Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración en Venezuela tomando como orientación el propio texto constitucional, responsabilidad que irradia a las leyes, a la actividad de la administración pública y al desarrollo jurisprudencial de la jurisdicción contencioso administrativa y constitucional, constituyéndose como un elemento fundamental de todo Estado de Derecho, con un doble propósito, por un lado garantizar la reparación del daño patrimonial causado al particular y por otro, una función correctora de la actividad administrativa que garantizaría en el caso concreto servicios públicos de calidad.



## 1. -El Régimen de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual en Venezuela.

Para analizar la Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración por funcionamiento anormal, producto de la inadecuada prestación de Servicio Público, debemos primero revisar algunos aspectos de importancia respecto a esa institución con las respectivas referencias que han influido en el derecho venezolano, a fin de lograr un sistema de responsabilidad con unas características propias en nuestro ordenamiento jurídico.

La Responsabilidad Patrimonial de la Administración representa la obligación del Poder Público de resarcir los daños causados por sus actuaciones en los casos en que genere un daño o vulnere el patrimonio de un particular, imponiéndole una carga que no debía soportar, generando sumisión del poder al derecho.

Cuando se hace referencia a dicha institución debemos comenzar a definir y diferenciar cuales son las causas que generarían la imputabilidad en el daño causado, *“uno de los argumentos para que la administración detente los poderes sobre el servicio público y sobre el concesionario es que esta mantiene la titularidad de la actividad objeto del servicio concedido”*<sup>1</sup>.

*“El fundamento de la responsabilidad administrativa extracontractual, como se expresó anteriormente, 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*

---

<sup>1</sup> PEÑA SOLIS, José. **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**. Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia. Volumen 9.



*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, 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. Así, 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 administrado, la administración debe responder patrimonialmente”.<sup>2</sup>*

Ahora bien, el diccionario de la Real Academia Española define la responsabilidad como *“Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal”* así como la *“Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”*.

Entendemos entonces la responsabilidad, como la situación que afecta a un sujeto a quien la ley impone la reparación de un daño, afecta un derecho o interés protegido de un particular.

*“En la clásica formulación liberal de Hauriou, en efecto, la responsabilidad de la Administración aparece, junto con el contencioso administrativo, como uno de los pilares del Derecho Administrativo, concebido éste como un Derecho garantizador de las posibles extralimitaciones del poder. La responsabilidad, así, trata de proteger al individuo frente a los daños*

---

<sup>2</sup> Sentencia **ELEORIENTE**, exp. 10690, 15.06.2000, Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Ponente: Carlos Escarrá Malavé.



*causados por las Administraciones Públicas como consecuencia de la amplia actividad que éstas desarrollan”.<sup>3</sup>*

En el caso venezolano, el sistema de Responsabilidad Patrimonial de la Administración se configura como un sistema autónomo de responsabilidad del Estado, calificado de esa manera por tener normas propias que lo regulan, por ejemplo, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que en forma general proclama la Responsabilidad Patrimonial Extracontractual como principio fundamental del Estado de Derecho.

Sin lugar a dudas dicho principio resulta fundamental para que se desarrolle el Estado de Derecho, e irradia del texto constitucional (supremacía constitucional)<sup>4</sup> a la actuación de los órganos del Poder Público, constituyéndose en una garantía a favor de los administrados o particulares y *“contribuye a materializar los fines estatales; orienta la función pública y representa un indicador de la eficiencia y eficacia institucional”*.<sup>5</sup>

El transcurso del tiempo ha devenido en el incremento de las funciones que desempeña la Administración, el sobredimensionamiento de su actuar y los múltiples cometidos de la actividad administrativa, ello se ha traducido en un incremento de las posibilidades de afectación y daño al patrimonio de los particulares.

Así, ante el daño causado y la vulneración de un derecho protegido que afecta el patrimonio de un particular, generado por la acción u omisión de

---

<sup>3</sup> MILANS DEL BOSCH, Santiago y URRÍES, Jordan. **REFLEXIONES EN TORNO AL NEXO CAUSAL EN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**. Fundación Democracia y Gobierno Local. Santa Cruz de Tenerife, noviembre de 2008.

<sup>4</sup> Ver artículo 7 **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**.

<sup>5</sup>TORREALBA, José Miguel. **CLÁUSULAS CONSTITUCIONALES Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN VENEZUELA**. Ponencias IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2012. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 2012. P. 374.



alguna de las formas de organización de la Administración Pública, en principio, queda la Administración obligada a reparar el mismo, configurándose esta responsabilidad de manera extracontractual.

Consagrada por el constituyente en la Constitución<sup>6</sup>, la Responsabilidad Patrimonial Extracontractual del Estado queda expresamente determinada en el artículo 140, que señala que: *“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”*.

En el mismo orden de ideas, el artículo 6 dispuesto en el Título I, referido a los “Principios Fundamentales” consagra que *“El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”*; y aparecen en el texto constitucional disposiciones que se relacionan entre sí para atender y vigorizar el carácter fundamental de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, como la consagración del derecho a la igualdad ante la ley<sup>7</sup>, el derecho a la tutela judicial efectiva<sup>8</sup>, el principio de la legalidad<sup>9</sup> y la consagración de la jurisdicción contencioso administrativa<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Gaceta Oficial N° 36.860 Extraordinario de fecha 30.12.1999, reimpresión por error material publicada en Gaceta Oficial N° 5.453 y enmienda N°1 publicada en Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario, de fecha 19.02.2009. **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.**

<sup>7</sup> Ver artículo 21 **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.**

<sup>8</sup> Ver artículo 26 **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.**

<sup>9</sup> Ver artículo 137 **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.**

<sup>10</sup> Ver artículo 259 **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.**



Lo dispuesto por el artículo 140 proclama como cláusula general, que junto a los principios de la democracia, pluralismo, descentralización y otros, el Estado es y será siempre responsable.

Ahora bien, en el caso particular de la Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración por funcionamiento anormal de los Servicios Públicos, especial importancia recae en el artículo 117 constitucional, por cuanto consagra el derecho de las personas de tener acceso a bienes y servicios de calidad, por lo que resulta posible comprender que la falta o funcionamiento anormal del servicio público se constituye como una garantía constitucional consagrada en el artículo 117, concatenado con el artículo 140, destinados a garantizar a los administrados el correcto funcionamiento de los servicios públicos y el derecho a obtener el debido resarcimiento de los daños causados por el normal o anormal funcionamiento de los mismos, en los casos que el Estado sea responsable del daño causado.

En relación a lo anterior, de igual modo la exposición de motivos de la Constitución dejó sentado la voluntad del constituyente al establecer la universalidad del Régimen de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual y la intención de generar un cambio de paradigma en el manejo de dicho sistema, si revisamos su contenido encontramos que *“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”.* (Subrayado de este trabajo).



En clara intención la Exposición de Motivos indicó el camino que debía recorrer el texto constitucional sobre el carácter amplio y objetivo de la Responsabilidad Patrimonial Extracontractual y abre un abanico de posibilidades de acción administrativa susceptible de generar tal tipo de responsabilidad, como el caso del funcionamiento normal o anormal de los Servicios Públicos, la responsabilidad derivada de la actividad administrativa, judicial y legislativa, así como de cualquiera de los demás órganos del Estado, correspondiendo al presente análisis la responsabilidad por funcionamiento anormal de los Servicios Públicos.

Aunado a lo anterior y como complemento de lo dispuesto en los artículos 140 y 141, fue desarrollado el mandato constitucional en el ordenamiento jurídico venezolano, a través de la Ley Orgánica de Administración Pública<sup>11</sup>, la cual en su artículo 14 consagra el principio de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración y señala que *“La Administración Pública será responsable ante los particulares por la gestión de sus respectivos órganos, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los funcionarios o funcionarias por su actuación.*

*La Administración Pública responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares, siempre que la lesión sea imputable a su funcionamiento”.*<sup>12</sup> (Subrayado de este trabajo).

Queda entonces compuesta la idea del Estado de Derecho conforme a 3 principios fundamentales, que se configuran en el sometimiento del Estado

---

<sup>11</sup> Gaceta Oficial N° 6.147 Extraordinario de fecha 17 de noviembre de 2014.

<sup>12</sup> Artículo 14. **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**



a la Ley, como son el Principio de Responsabilidad Patrimonial, el Principio de Legalidad y de Separación de los Poderes Públicos.

La Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración se configura entonces como una garantía de especial protección al patrimonio de los particulares y la obligación de la Administración de reparar un daño causado por su actuación, siempre que dicho hecho dañoso sea atribuible a un órgano o ente de la Administración Pública y exista un nexo causal o relación de causalidad entre el hecho o actuación y un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

## **2. – La Actividad Administrativa de Servicio Público.**

### **Título I.- Régimen clásico o tradicional de Servicio Público.**

El Servicio Público aparece en la doctrina como una de las formas de expresión de la actividad de la Administración o uno de los contenidos o cometidos de la llamada actividad administrativa.

Por su parte Peña Solís lo define como la *“actividad administrativa de naturaleza prestacional destinada a satisfacer necesidades colectivas de manera regular y continua, previamente calificada como tal, por un instrumento legal, realizada directa o indirectamente por la Administración Pública, y por tanto, sujeta a un régimen de derecho público”*.<sup>13</sup>

Así la noción de Servicio Público se enmarca en la existencia de necesidades generales de gran relevancia, tal esta, que la Ley debe prever una especial protección al desarrollo de este tipo de actividad por cuanto su realización afecta directamente la calidad de vida de las personas.

---

<sup>13</sup> PEÑA SOLÍS, José. **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**. Volumen 3º. Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2009. P.328



*“La jurisprudencia ha mantenido, básicamente, dos interpretaciones en torno al servicio público. Un primer criterio hace énfasis en el aspecto material, para definir a éste-con claras referencias a la doctrina DUGUIT- como ‘la actividad administrativa destinada a dar satisfacción de las necesidades de interés general, dentro de un régimen especial que atañe en forma propia al Derecho Público (...)’.”<sup>14</sup>*

En Venezuela, el concepto de Servicio Público se ha desarrollado guardando siempre la conexión con la realización por parte de la Administración de una actividad de tipo prestacional, configurada principalmente en una obligación de hacer, un deber para con los ciudadanos, en búsqueda de la satisfacción y realización de un interés general.

Vemos como *“el servicio público se refiere, siempre, a la actividad prestacional que la Administración debe desarrollar por así disponerlo la Constitución o la Ley. Supone además restricciones-mayores o menores- a la libertad económica, distinguiéndose tres niveles. El primero, en el cual la actividad prestacional se desarrolla de manera exclusiva por la Administración, relegando a la iniciativa privada: se compadece con los supuestos en los cuales la Constitución (artículo 320) admite la reserva sobre determinadas actividades. En segundo término, hay servicios que, si bien suponen la exclusión de la libertad económica-a través de la reserva- pueden ser atendidos por los particulares a través de la concesión. Finalmente, hay servicios públicos concurrentes que, aun reconociendo la libre iniciativa privada para su prestación, exigen el otorgamiento de la correspondiente autorización”*.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> HERNÁNDEZ G., José Ignacio. **UN ENSAYO SOBRE EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO EN EL DERECHO VENEZOLANO**. P. 49.

<sup>15</sup> BREWER-CARIAS, Allan. **“COMENTARIOS SOBRE LA NOCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO COMO ACTIVIDAD PRESTACIONAL DEL ESTADO Y SUS CONSECUENCIAS”**. Revista de Derecho Público, Número 6. Caracas, 1981, P.65-71



Como señala el maestro José Peña Solís en sus estudios, la noción de Servicio Público “conduce a la época en que se produce el tránsito del Estado Absoluto al Estado de Derecho, pues como sostiene MEILAN (1968) ‘El servicio público sucede al servicio del Rey, porque se ha operado una sustitución en la titularidad de la ciudadanía’, posición que puede inferirse de la tesis de Rousseau, cuando plantea que la expresión servicio público aparece referida a todas aquellas materias que constituían asuntos colectivos. Ahora bien, es necesario señalar que se trataba de una noción más política que jurídica, dado que la acotación a las funciones mínimas (seguridad y orden público, defensa de las fronteras y construcción de algunas obras públicas) de la Administración Pública, predicada e impuesta por los líderes triunfantes de la Revolución (liberalismo), no propiciaba la creación de servicios públicos por el Estado”.<sup>16</sup>

Otros sucesos históricos como la Revolución Industrial y la Primera Guerra y Segunda Guerra Mundial dan lugar a la delimitación de las actividades que serían entendidas como Servicio Público desde la concepción clásica o tradicional del concepto, ya que dichos sucesos dieron lugar a nuevas formas de manifestación y medios de intervención de la Administración en la actividad de los particulares, dando origen a nuevas formas o contenidos de la actividad administrativa, tal y como la doctrina las ha denominado y clasificado, en Gestión Económica y Actividad de Fomento, uniéndose a las ya existentes de Policía Administrativa y Servicio Público.

Vemos entonces como el Servicio Público origina su conceptualización desde la perspectiva social y política, concluyendo en la jurídica, también teniendo un enfoque económico.

---

<sup>16</sup> PEÑA SOLÍS, José. **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**. Volumen 3º. Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2009. P.325



Sin lugar a dudas, cuando hablemos de servicio público se nos representará el actuar de la Administración como órgano, pero en el desarrollo de una actividad prestacional que por su relevancia para los ciudadanos, es asumida por el Estado.

## **Título II.- Elementos característicos del Servicio Público según la doctrina.**

Ahora bien, a pesar de las dificultades que históricamente se ha enfrentado la doctrina de lograr un criterio único respecto la definición de Servicio Público, diversos autores coinciden en la existencia de unos elementos característicos que aparecen como criterios de exclusión entre el Servicio Público y el resto de la Actividad Administrativa.

Tales elementos son:

Que se trate de una actividad de tipo prestacional: principalmente se represente mediante una obligación de hacer por parte de la Administración o del concesionario.

Que atienda a la satisfacción de necesidades colectivas: desde su formulación original, esta actividad obedece a la obligación de satisfacer necesidades colectivas, no individuales, tuteladas por el interés público general. Si el servicio es prestado directamente por la Administración, la universalidad del servicio estará provista en la Ley, en cambio si es prestado de forma indirecta a través de la concesión, la universalidad será provista de forma contractual.

Que tenga regularidad y continuidad en su prestación: este elemento surge de la finalidad de satisfacción de necesidades básicas de la colectividad,



por cuanto la interrupción o paralización del servicio traerá problemas al desarrollo cotidiano de los administrados.

Que este legalmente calificada la actividad como Servicio Público: al constituirse como un título de intervención legítima de la Administración en las actividades de los particulares, motiva a que la doctrina coincide que estas formas de intervención deben estar debidamente previstas en la Ley, característica conocida como "*publicatio*".

La "*publicatio*" como figura que legitima la intervención, puede variar en base al grado de intervención por parte de la Administración y las posibilidades de control y exclusión total de los particulares del desarrollo de la actividad.

Así tenemos que tal y como propone la doctrina, en distintos ordenamientos jurídicos se admite la siguiente escala:

*Publicatio* Intensa: en los casos que se reserva a la Administración Pública la titularidad y ejercicio de determinada actividad.

*Publicatio* media: En los supuestos en que sólo se reserva a la Administración la titularidad de una determinada actividad pero su ejercicio puede llevarse a cabo por particulares mediante formas de gestión.

*Publicatio* mínima: se reserva a la Administración Pública la titularidad de una parte de la actividad.

Que se gestione directa o indirectamente por la Administración Pública: elemento concatenado con el anterior, ya que su gestión directa o indirecta estará basada en el grado de *publicatio* que tenga la actividad, y su gestión tradicional indirecta es la concesión.



Que la actividad esté sometida a un régimen de Derecho Público: que se rija por las normas de regulación de la actividad de la Administración y su relación con los administrados, en el entendido de la ejecución de legítimas competencias y potestades por parte del Poder Público.

### **3.- La Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración por funcionamiento anormal. Características. Elementos. Causas eximentes de la responsabilidad.**

El artículo 140 de la Constitución se constituye en la “*referencia cardinal del sistema de responsabilidad administrativa y sobre ella se desarrollan los subsistemas respectivos, el primero de ellos denominado régimen de responsabilidad sin falta o por sacrificio particular, asentado en el principio de igualdad de las cargas públicas y el segundo identificado como el régimen de responsabilidad por funcionamiento anormal o hecho ilícito, fundamentado en el derecho que tienen los particulares, también llamados administrados, al funcionamiento normal de los servicios públicos*”.<sup>17</sup> (Subrayado y resaltado de este trabajo).

Resulta evidente que la legislación aclara la posibilidad que tienen los particulares de activar el sistema de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración, pudiendo exigir la responsabilidad del Estado, bien por sacrificio particular o por funcionamiento anormal.

Una breve descripción de la Responsabilidad del Estado por sacrificio particular, subsistema que no es objeto del presente desarrollo, pero que a modo referencial se explica como la responsabilidad que se verifica cuando el Estado en ejercicio de su actividad lícita, causa un daño que por virtud de su

---

<sup>17</sup> TORREALBA, José Miguel. **CLÁUSULAS CONSTITUCIONALES Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN VENEZUELA**. Ponencias IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2012. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 2012. p. 377.



gravedad y especialidad comporta una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas, desde que impone un sacrificio para el particular que excede de aquél que el común de los administrados debe normalmente soportar.

Respecto al subsistema que motiva el presente desarrollo, la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal de Servicio Público, encuentra su justificación en el derecho que poseen los particulares de tener acceso y obtener el funcionamiento normal y adecuado de los mismos.

Se fundamenta en el derecho que tienen todos los particulares o administrados de obtener un funcionamiento normal y adecuado de los Servicios Públicos, dicho funcionamiento anormal configura entonces, el incumplimiento o la falta a una obligación preexistente.

Si la Administración falta es producto del incumplimiento de las obligaciones, o de la omisión, impuestas por las leyes que regulan su actividad, sea prestacional o en cualquiera de sus expresiones de actividad material o formal, por lo que se debe determinar la Responsabilidad de la Administración para resarcir el daño que se haya causado, pero también la determinación cumple un carácter correctivo, que ayuda a mejorar la prestación de los Servicios Públicos o cesar en las faltas en que ha incurrido.

El fundamento general de la Responsabilidad Administrativa descansa entonces sobre el derecho del particular a la integridad de su patrimonio, esto es, el derecho a no soportar el daño sufrido sin indemnización, sin que sea necesario verificar a los fines de la procedencia de la responsabilidad, la conducta dolosa o culposa del agente del daño.



#### **a.- Características del Sistema.**

Tenemos entonces que el sistema de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración, es un sistema **unitario** que afecta a toda la Administración Pública y la actividad administrativa, es una responsabilidad de tipo **directo**, ya que el daño se imputa directamente a la Administración y se le exige directamente la reparación del daño; es **objetiva**, se entiende que la Administración es responsable por el hecho que origino el daño ajena a los conceptos de dolo o culpa en el hecho que lo originó, es **mixta**, porque el sistema general presupone la existencia de dos subsistemas, el de la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal del servicio y la responsabilidad sin falta o por sacrificio particular y tiene su razón de ser en el principio de la **integridad patrimonial**, conforme al cual el particular tiene derecho a no soportar sin indemnización el daño sufrido, que la víctima que la sufre no tiene el deber jurídico de soportarla sin compensación, y ese daño o lesión que debe ser reparado puede ser material o moral.

Ese carácter objetivo de la responsabilidad también abarca el concepto de actuar ilícito o lícito, correspondiendo al presente desarrollo el actuar ilícito, es decir la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, producto de su actividad formal (actos administrativos, sentencias, normas), en su actividad material (actuaciones, hechos), por inactividad (omisiones, abstenciones) y la actividad contractual (contratos administrativos).

#### **b.- Elementos necesarios para la configuración de la Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración.**

Ahora bien, como consecuencia de ser un sistema de responsabilidad objetiva, ajeno a los elementos de dolo o culpa en la verificación del daño, la responsabilidad patrimonial está sujeta a que se desarrolle si concurren 3 elementos:



- **El daño** que trae como consecuencia la disminución o afectación del patrimonio de un sujeto.
- **El nexo causal o relación de causalidad** que vincule el daño con la actividad administrativa.
- **La imputación** del daño a la Administración

*“Vistas las fórmulas de aproximación teórica al sistema de responsabilidad administrativa y los elementos integrantes, es necesario indicar que sólo mediante la presencia de los tres elementos constitutivos que vienen dados por el daño, la relación de causalidad y la imputación, es posible exigir la reparación o indemnización respectiva, teniendo en cuenta las modalidades específicas y procurando demostrar que la concurrencia de tales elementos sea la causa que haya producido la disminución patrimonial que deberá ser resarcida”.*<sup>18</sup>

*“Evidentemente, que para que exista responsabilidad, es necesario que se haya producido un daño que afecte la integridad física, moral o patrimonial de una persona, la actuación de un sujeto, y la existencia de un nexo causal que permita atribuir el daño a la conducta del sujeto en ejercicio del Poder Público, es decir, que le sea imputable (relación de causalidad de la actividad estatal y el daño causado), presupuestos que ya han sido estudiados con profundidad por la doctrina patria y extranjera”.*<sup>19</sup>

La Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración supone la obligación de reparar un daño o un interés protegido, causado por una actuación ajustada o contraria a derecho *“siempre que dicho hecho*

---

<sup>18</sup> TORREALBA, José Miguel. **CLÁUSULAS CONSTITUCIONALES Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN VENEZUELA**. Ponencias IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2012. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 2012. p. 380.

<sup>19</sup> PELLEGRINO PACERA, Cosimina. **EL DAÑO MORAL Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**. Ponencias IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2012. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 2012. p. 386



*dañoso sea atribuible a una persona y exista un nexo causal entre la actuación y el daño”.*<sup>20</sup>

Ahora bien, corresponde analizar cada uno de los elementos necesarios para la determinación de la responsabilidad patrimonial

- **El daño:** elemento que debe ser cierto, efectivo, real, actual, anormal y especial o personal, antijurídico, evaluable económicamente, no eventual o futuro. Debe ser individualizado, guardar conexión con un sujeto o grupo de sujetos, por lo que no debe representar una carga común que deban soportar todos los administrados.

El daño *“es el menoscabo a las facultades jurídicas que tiene una persona para disfrutar un bien patrimonial o extrapatrimonial”*<sup>21</sup>, es *“todo menoscabo material o moral causado contraviniendo una norma jurídica, que sufre una persona y del cual haya de responder otra”*.<sup>22</sup>

Debe ser antijurídico ya que debe tratarse de un daño que el administrado no tiene el deber jurídico de soportar, no está dispuesto en el ordenamiento jurídico alguna disposición que justifique la carga impuesta al administrado, por lo que al no estar justificada por el derecho, representa una lesión injusta que debe ser resarcida.

Este elemento es la condición fundamental y prácticamente de mayor relevancia para el nacimiento de la Responsabilidad Patrimonial

---

<sup>20</sup> BADELL MADRID, Rafael. **LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999 Y SU RECEPCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DEL TSJ.** <http://www.badellgrau.com>.

<sup>21</sup> TAMAYO, Javier. **DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL. DE LOS PERJUICIOS Y SU INDEMNIZACIÓN.** Tomo II, Editorial Temis. Bogotá 1990. p. 5.

<sup>22</sup> SANTOS BRIZ, Jaime. **LA RESPONSABILIDAD CIVIL. DERECHO SUSTANTIVO Y DERECHO PROCESAL.** Madrid 1981. p. 126.



Extracontractual, ya que si no existe daño no hay lugar a indemnización, por lo que el sistema *“no recae sobre el autor del daño, sino sobre el patrimonio del sujeto afectado y en el derecho al restablecimiento de integridad patrimonial”*.<sup>23</sup>

La determinación del daño puede ser de carácter material o moral, ambos pueden ser resarcidos por la Administración al particular si el juez determina la afectación en cuanto al alcance de la lesión producida. Es decir no se valoran únicamente el perjuicio material a la esfera económica de los particulares, sino que también se valoran a aquellos daños que no pueden percibirse materialmente (daño moral).

En el caso del funcionamiento anormal de la Administración, la reparación del daño debe ser integral, al estar en el subsistema de las actuaciones ilícitas, por lo que la Administración debe responder por todos los daños causados directa o indirectamente por la actuación ilegítima de la Administración.

Queda resumida la importancia del daño como elemento para la determinación de la responsabilidad con el siguiente análisis *“Así las cosas, siendo el daño el centro de gravedad del sistema de responsabilidad del Estado, se hace necesario su estudio, porque si una persona no ha sido dañada no tiene porqué ser favorecida con una condena que no le correspondería sino que iría a enriquecerla sin justa causa”*.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> ORTÍZ ÁLVAREZ, Luis. **LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN VENEZUELA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999, VISIÓN GENERAL SUSTANTIVA Y EL MITO DEL CARÁCTER OBJETIVO DEL SISTEMA**. Congreso Internacional de Derecho Administrativo en Homenaje al Prof. Luis H. Farías Mata. Tomo I, UCAB. Caracas 2006. p. 342.

<sup>24</sup> PELLEGRINO PACERA, Cosimina. **EL DAÑO MORAL Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**. Ponencias IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2012. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 2012. p. 388.



- **La relación de causalidad:** que permita determinar que el daño es consecuencia de la actividad de la Administración, es decir que exista un nexo o vínculo causal entre el daño producido y la actividad ilícita, en lo que respecta al presente desarrollo al tratarse sobre el funcionamiento anormal de la Administración.

Tal nexo causal, es el que permite relacionar el daño ocasionado que representa una afectación al patrimonio del particular con la actividad administrativa, lo que trae como consecuencia la Responsabilidad Patrimonial, es ineludible que el daño sea consecuencia de la actividad de la Administración y guarde relación directa con la actividad ilícita del Estado, en el presente caso el funcionamiento anormal del Servicio Público.

La relación de causalidad forma sin duda un elemento esencial para determinar la existencia de tal tipo de responsabilidad.

El daño al particular debe ser producto del funcionamiento anormal de los servicios públicos y debe ser imposible de desvirtuar al funcionamiento anormal del mismo con la lesión antijurídica ocasionada al particular, por lo que vemos un hecho generador y una garantía jurídicamente protegida.

El nexo causal obliga a precisar qué o cuál hecho debe ser fundamental para traer como consecuencia un resultado dañoso, hecho que si no se diera, resultaría imposible demostrar la relación con el daño ocasionado al particular, debe quedar claro que sin la existencia de ese hecho no se hubiese producido el daño o que de haberse producido, la Administración no sería responsable por mediar una causa eximente de responsabilidad de las admitidas por el subsistema de falta por funcionamiento anormal.



Alejandro Nieto señala 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 aún 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”*.<sup>25</sup>

La carga de la prueba ante el funcionamiento anormal para demostrar la relación de causalidad entre el hecho que originó el daño y la actividad de la Administración, corresponderá por ende a quien alegue la falta o funcionamiento anormal, y comprobado habrá lugar a indemnización solo en caso de demostrarse que la Administración sea la causante del daño.

En torno a la relación de causalidad se han desarrollado tres teorías, las cuales son la teoría de la causalidad exclusiva, la teoría de equivalencia de las condiciones y la teoría de causalidad adecuada.

La teoría de la causalidad exclusiva ya no se aplica, por ser la más limitante. Se basa en la idea que la Administración sólo responde cuando el nexo causal sea directo, es decir no se pueda apreciar la coexistencia con intervenciones de terceros o del propio lesionado, pues cualquier concurrencia ajena a la Administración exonera a ésta de su deber de reparación.

La teoría de la equivalencia de condiciones consagra que en los casos en que el daño es producido por múltiples causas, todas tienen la misma

---

<sup>25</sup> NIETO, Alejandro. **RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN REVISTA DE DERECHO PÚBLICO** N° 10. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 1982. p. 51.



importancia y la obligación indemnizatoria alcanza a todos los actores que hubiesen participado en la realización del daño.

La teoría de la causalidad adecuada, se coloca entre la teoría de la equivalencia de condiciones y la teoría de la causalidad exclusiva. En base a esta teoría es necesario seleccionar la causa que sea por sí sola idónea o adecuada para producir el daño, con arreglo a la experiencia común.

- **La imputabilidad del daño a la Administración**, requiere que el daño sea jurídicamente imputable a la Administración pública por su actividad ilícita (funcionamiento anormal) derivado de cualquier actuación material o formal y debe estar referido a una situación jurídicamente protegida.

Como definió García de Enterría, se entiende por *“aquellas circunstancias en virtud de las cuales es posible establecer una relación entre el daño y el sujeto imputado que justifique atribuir a éste el deber de reparación que la antijuricidad del daño impone”*.<sup>26</sup>

### **c.- Causales eximentes de la Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración.**

La relación de causalidad puede ser desvirtuada, trayendo como consecuencia que se desvirtúe la Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración, por la ocurrencia de causales eximentes que limite la objetividad del sistema de responsabilidad, basadas en las conocidas en el Derecho Civil.

---

<sup>26</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. **LOS PRINCIPIOS DE LA NUEVA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA**. p. 03,204.



Tales causales son:

1. **La fuerza mayor:** es una causa extraña que se refiere a hechos imprevisibles o irresistibles, pero que son ajenos por completo a la actividad administrativa, el suceso es inevitable, aun de haberse previsto.

2. **El caso fortuito:** supone aquellos daños que están causados por hechos imprevisibles o inevitables, pero que están producidos dentro de la prestación del servicio público o de la organización administrativa. Caso fortuito es el suceso que no pudo preverse, pero que de haberse previsto se hubiera podido haber evitado

3. **La culpa de la víctima:** quien por causa propia, se origine un daño, no podrá solicitar la reclamación por parte de quien tiene el deber de cuidado. Son todas aquellas actuaciones que por inobservancia, negligencia, impericia, llegando incluso a causárselo voluntariamente se causare la persona distinta a quien tiene el deber de cuidado de lo que pueda causar un daño.

4. **El hecho de un tercero:** Si este ha sido la causa del daño, anula la existencia del elemento relación de causalidad entre el daño producido y el agente causante del mismo, que se pretende imputar a la Administración, es decir falta uno de los elementos para la determinación de la responsabilidad.

*“Señalamos en anterior oportunidad de forma somera respecto a las cargas de alegación y prueba en materia de demandas por responsabilidad patrimonial del Estado: En ese sentido, en atención a lo dispuesto en el artículo 140 de la Carta Fundamental, los requisitos que deben alegarse y probarse para obtener la condenatoria de los entes públicos serían en la actualidad: Que se haya producido un daño a los administrados en la esfera de cualquiera de sus bienes y derechos,*



*que el daño infligido sea debido a una actuación de la Administración con motivo de sus funcionamiento, y que haya relación de causalidad entre el hecho imputado a la Administración y el daño producido por tal hecho. Es recomendable que el cumplimiento de estos requisitos se expliquen y detallen pormenorizadamente para el caso de la pretensión que se está intentando en el libelo de demanda, preferiblemente en capítulos separados, narrando y especificando los hechos y su subsunción con las normas aplicables, y deben igualmente ser objeto de demostración, cada uno de ellos, a través de los medios procesales idóneos en el lapso correspondiente (...). Como ha señalado la Sala Político-Administrativa, es necesario que concurren los tres (03) elementos citados, es decir, el hecho perjudicial debe ser directamente imputable a la Administración y debe constituir una afección cierta al patrimonio de bienes y derechos del administrado. A ello cabe agregar que no será resarcible el daño cuyo objeto indemnizatorio comporte una actividad de naturaleza ilícita por parte de los afectados, por lo que la noción de responsabilidad objetiva de la Administración admite límites que derivan de las eximentes de responsabilidad que consagra el derecho común, como son las constituidas por la falta de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor”.*<sup>27</sup>

#### **4.- Servicio Público y Funcionamiento Anormal.**

Al hablar de funcionamiento anormal de la actividad administrativa, nos estamos refiriendo a que el daño se deba a la conducta dañosa de un agente en la que se aprecia algún elemento de ilicitud o culpabilidad, sea el grado que sea. Por tanto *“la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal del*

---

<sup>27</sup> TORREALBA SANCHEZ, Miguel Ángel. **LAS DEMANDAS DE CONTENIDO PATRIMONIAL EN LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.** Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Volumen II. FUNEDA. Pág. 307.



*servicio encuentra su justificación en el derecho que tienen todos los particulares de obtener un funcionamiento normal y adecuado de los servicios públicos. De manera tal que cuando la Administración no cumpla con esa obligación y actúe ilícitamente, deberá indemnizar al particular”.*<sup>28</sup>

Se trata del incumplimiento de una obligación preexistente, por tanto, si la Administración comete una falta es porque no se ha sujetado a las obligaciones que le imponen las leyes en la prestación de su actividad, por lo que debe indemnizar los daños causados al particular por esta inobservancia, jurisprudencialmente tenemos que ha sido pacífico el criterio que *”en la actualidad, atendiendo a principios de derecho público, el acento no está en los criterios de culpa, sino en orden de garantizar la reparación de quien sufre el daño antijurídico, basado en los criterios de falta o falla del servicio e, incluso del riesgo o daño especial”.*

Así, en el caso del funcionamiento anormal de servicio público, el daño debe provenir de la actividad ilícita de una conducta de manifestación de la actividad administrativa, entendida esta en un sentido amplio como sinónimo de Servicio Público (parte de la concepción del carácter servicial de la Administración), no en modo restrictivo como alguna de las formas clásicas y diferenciadas de los cometidos de la función administrativa (policía, gestión económica, actividad de fomento), abarcando cualquier tipo de actividad que realice la Administración.

Además, resulta necesaria la verificación del daño ocasionado imputable a la conducta dañosa de un agente de la Administración y se

---

<sup>28</sup> BADELL MADRID, Rafael. **LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999.** <http://www.badellgrau.com>.



aprecie el elemento de ilicitud o culpa, así estaremos ante un funcionamiento anormal de los servicios públicos.

Importante determinar que independientemente de la ocurrencia de una acción culposa, en virtud del carácter objetivo del sistema de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual, basta con que se produzca la lesión al patrimonio del particular, así sea producto de una deficiencia en la prestación del servicio no imputable a un elemento subjetivo.

Claro está, que el concepto de funcionamiento anormal constituye un concepto jurídico indeterminado que deberá ser llenado por las decisiones de los jueces y por la doctrina.

Ante la reclamación, el Juez deberá determinar si la Administración actuó dentro de los parámetros que eran de esperar de su actuación, o fuera de estos, así como a las condiciones o requisitos mínimos de prestación del Servicio Público, en base a los derechos de los particulares. Esos parámetros de actuación son analizados a la luz de los estándares exigibles en la ejecución de la actividad prestacional de Servicio Público.

En base a la consideración del estándar o parámetro se debe verificar el mínimo de calidad exigible al servicio, atendiendo a la calidad de servicios comunes, a la realidad social y cultural del momento y lugar donde se presta el servicio, parámetro a partir del cual se considerara el funcionamiento anormal del Servicio Público, el cual traerá la consecuente responsabilidad patrimonial si el daño ha sido consecuencia de la deficiente calidad del mismo.

Se entendería que la Administración no lograría la defensa del interés público que está obligada a tutelar, si no logra que la actividad prestacional se produzca bajo determinados estándares de calidad y cantidad.



El funcionamiento anormal comprende en base a la doctrina francesa, la falta de servicio o *faute de service*, que abarca los supuestos de defectuoso funcionamiento del Servicio Público como los casos en que no hubo funcionamiento, o el funcionamiento ha sido tardío.

Sin lugar a dudas corresponde analizar dicha situación tomando en consideración los estándares de rendimiento para valorar la normalidad o anormalidad en la prestación del mismo.

Entonces, el funcionamiento defectuoso ocurriría cuando la Administración presta el servicio, pero de forma no adecuada e incorrecta, causando un daño a los usuarios del mismo, es decir los particulares; la falta de funcionamiento del servicio se origina cuando la Administración omite su deber de actuar, no presta el Servicio Público al cual está obligada; y el funcionamiento tardío, existirá cuando la Administración haya incurrido en un retraso injustificado en la prestación del servicio.

#### **5.- Jurisdicción competente para conocer las causas por reclamaciones patrimoniales por funcionamiento anormal de Servicio Público.**

#### **El Servicio Público como criterio delimitador de la jurisdicción contencioso administrativa.**

Tenemos que a la luz del artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela la jurisdicción contencioso administrativa, es la competente para conocer de reclamación de índole patrimonial en contra del Estado venezolano, así como por mandato de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, corresponde a los tribunales de



Municipio conocer en primera instancia las reclamaciones en lo concerniente a la prestación de Servicios Públicos.

Ahora bien, lo expuesto en el párrafo anterior excluye de entrada uno de los aspectos principales del presente trabajo, la consecuencia de la Responsabilidad Patrimonial, por lo que corresponde realizar algunas consideraciones al contenido de la Ley *in comento*, respecto al procedimiento a seguir con dos pretensiones distintas, condena indemnizatoria y Servicio Público, cuando el procedimiento del segundo excluye al primero.

Así vemos como la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa descarta la aplicación del procedimiento breve en aquellas demandas que tengan contenido patrimonial o indemnizatorio, admitiendo únicamente por esa vía procesal las demandas que tengan como objeto los reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos, las vías de hecho o la abstención.<sup>29</sup>

La problemática se presenta procesalmente cuando la propia norma excluye la posibilidad de la aplicación del procedimiento breve, el cual se justifica en la premura de restitución de la situación jurídica infringida (retardo, no prestación, deficiente prestación del servicio público), con la posibilidad de indemnización del daño causado por tal falta, en el marco del mismo proceso.

---

<sup>29</sup> Gaceta Oficial N° 39.447, de fecha 16 de junio de 2010. **LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. "Artículo 65. Supuestos de aplicación.** *Se tramitarán por el procedimiento regulado en esta sección, cuando no tengan contenido patrimonial o indemnizatorio, las demandas relacionadas con:*

1. Reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos.
2. Vías de hecho.
3. Abstención.

*La inclusión de peticiones de contenido patrimonial, no impedirá que el tribunal de curso exclusivamente a las acciones mencionadas".*



*“Esa interpretación textual de la denominación, que se basa en nociones fundamentales del derecho civil patrimonial, no resulta coherente con el hecho de que, como ya se señaló, el artículo 65 de la LOJCA excluya del ámbito del procedimiento breve a las pretensiones referidas a los servicios públicos, la vía de hecho o la abstención en el supuesto de que ostenten peticiones de contenido patrimonial o indemnizatorio, toda vez que en esos casos difícilmente puede señalarse que tales pretensiones –con independencia del petitum, así el mismo se limite al restablecimiento de la situación jurídica infringida- carezcan de contenido patrimonial, pues el petitio en la mayoría de las ocasiones será valorable económicamente”<sup>30</sup>*

Se observa también que en el común de los casos, la doctrina en su desarrollo relaciona y utiliza la expresión “*contenido patrimonial o indemnizatorio*” para referirse a las pretensiones de condena derivadas de la Responsabilidad Patrimonial Contractual o Extracontractual por parte de la Administración, siendo lo común en el caso de la Responsabilidad Extracontractual la derivada por la prestación de Servicio Público; iguala entonces la pretensión que versa sobre el Servicio Público a un petitio valorable económicamente.

*“Valga aclarar que a los efectos de la referida disposición, pues no toda pretensión de condena al pago es por concepto de indemnización, toda vez que podría limitarse a exigir el cumplimiento en especie de una obligación existente, y no la reparación de daños y perjuicios causados por lesión como consecuencia cdl incumplimiento obligacional. Tengan en*

---

<sup>30</sup> TORREALBA SANCHEZ, Miguel Ángel. **LAS DEMANDAS DE CONTENIDO PATRIMONIAL EN LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.** Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Volumen II. FUNEDA. Pág. 300.



*cuenta que, si bien toda pretensión indemnizatoria es patrimonial, no toda demanda patrimonial tiene su causa en una pretendida indemnización”.*<sup>31</sup>

Así, las demandas de contenido patrimonial en los términos de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa comprenden las demandas con pretensión de condena al pago de dinero por responsabilidad de la Administración, sea contractual o extracontractual.

Surge de la expresión de lo dispuesto por el artículo 259 de la Constitución (condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración), otorgando la competencia a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, conformada por el Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República, siendo el criterio competencial el de la cuantía, para determinar a qué instancia de dicha jurisdicción le corresponde.

Visto lo anterior, queda claro que el procedimiento breve excluye la posibilidad de acumular la pretensión de restitución a la de condena, por lo que corresponde la acumulación de las mismas a lo dispuesto por el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial, a los fines de la admisión de la demanda.

## **6.- Breve reseña de la evolución jurisprudencial en Venezuela del sistema objetivo de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual.**

Antes de pasar a revisar algunas de las decisiones que ayudaron a delinear un sistema autónomo de Responsabilidad Patrimonial

---

<sup>31</sup> TORREALBA SANCHEZ, Miguel Ángel. **LAS DEMANDAS DE CONTENIDO PATRIMONIAL EN LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.** Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Volumen II. FUNEDA. Pág. 303-304.



Extracontractual de la Administración en Venezuela, debo traer a colación la lo expuesto por el profesor Peña Solís, sobre la decisión que marcó pauta en el sistema de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración en el Derecho Administrativo Francés, casualmente con ocasión de la prestación de Servicio Público y que inspiró el sistema venezolana, siendo la relevancia de tal fallo, tal y como lo señalan diversos autores en haberse consagrado el establecimiento de una “relación directa” en los conceptos de derecho administrativo, servicio público y jurisdicción contencioso administrativa.

Así, la “*Arret Blanc*” jugó entonces un relevante papel en la conceptualización por la doctrina francesa del servicio público.

*“Pero el hito más importante en la evolución de los servicios públicos desde el punto de vista jurídico, que es el que nos interesa, está constituido por la famosa sentencia dictada por el Tribunal de Conflictos de Francia el 8 de febrero de 1873 denominada ‘Arret Blanc’. Dicho fallo es proferido con ocasión de la demanda interpuesta por el Padre de la niña Agnes Blanco, que había sido golpeada por un pequeño carro de tabacos, conducido por cuatro trabajadores de la fábrica estatal de tabacos. La demanda fue interpuesta contra los cuatro trabajadores y contra el Estado, fundamentada en los artículos 1832 y 1833 del código Civil, ante el Tribunal Civil de Burdeos”.*<sup>32</sup>

Ahora bien, corresponde realizar un resumen de algunas de las decisiones que marcaron la tendencia y el reconocimiento de un régimen propio del Derecho Público de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración.

---

<sup>32</sup> PEÑA SOLÍS, José. **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**. Volumen 3º. Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2009. P.326



Encontramos en primer lugar la decisión<sup>33</sup> con voto salvado del Magistrado Luis Enrique Farías Mata, en la cual difiere del resto de la Sala, quienes acudieron a las disposiciones del Código Civil sobre responsabilidad por guarda de cosas, señalando “...*la responsabilidad patrimonial que pudiere corresponder a las personas morales de Derecho público por el ejercicio de la actividad administrativa, no es ni general ni absoluta, como se ha dicho en la decisión a menudo considerada (...) madre del Derecho administrativo; no se rige, en efecto, directa ni literalmente por las reglas del Código Civil, concebible para regular las relaciones entre simples particulares; y comporta reglas autónomas y propias, que debe determinar, como ya lo ha hecho, el juez venezolano del contencioso administrativo, tomando en cuenta la naturaleza del servicio público involucrado, y la necesaria conciliación de los intereses particulares con el interés general en la prestación del servicio*”.

Sentencia<sup>34</sup> conocida como “Médanos de Coro” en la cual la Sala señaló:

*“...en los artículos 206 y 46 de la Constitución, que contempla el deber de indemnizar por parte de la Administración, los daños derivados de su responsabilidad en general, o por la actuación de sus funcionarios competentes, de donde se desprende su obligación de indemnizar los daños causados a los particulares, aun por sus actos lícitos”.*

*“...la controversia debe decidirse conforme a tales principios constitucionales, vinculados a la garantía de la propiedad, que implica fundamentalmente mecanismos indemnizatorios para las lesiones que*

---

<sup>33</sup> Sentencia de fecha 4 de marzo 1993. Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, caso Silvia Rosa Riera vs. INAVI.

<sup>34</sup> Sentencia de fecha 27 de enero de 1994. Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Caso Promociones Terra Cardón, C.A/República de Venezuela.



*sufran sus titulares, incluso por los actos legítimos del Poder Público, como se induce de los artículos 206 y 46 de la Constitución, aunado a la garantía del derecho de propiedad a que se refiere el artículo 99. Por lo tanto, puede concluirse que constitucionalmente en Venezuela tiene también consagración el régimen de responsabilidad del Estado por los daños o lesiones causados por su actuación en general...”.*

Sentencia<sup>35</sup> conocida como Sermes Figueroa, en la cual la Sala señala:

*“...la evolución de la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado, no deja lugar a duda sobre la extensión de tal responsabilidad. Efectivamente, la responsabilidad del Estado ha evolucionado desde la situación inicial de irresponsabilidad total, hasta la ampliación tal de su responsabilidad, al punto que se ha aceptado inclusive la responsabilidad por riesgo objetivo. Así, no existen entonces en la actualidad dudas sobre la posibilidad de exigir la responsabilidad del Estado, lo que inclusive puede dar lugar a la exigencia de indemnización por daños producidos por actos administrativos (...).”*

*“...El fundamento para exigir la responsabilidad varía si se trata de la llamada responsabilidad con falta o si se trata de la llamada responsabilidad sin falta. En este último caso, se está frente a un caso de responsabilidad por acto lícito, acto respecto del cual la exigencia de indemnización viene dada por el principio de igualdad ante las cargas públicas. En cambio, en el caso de la llamada responsabilidad con culpa, de lo que se trata es de una exigencia de indemnización derivada de una actuación ilícita del Estado productora de daños”.*

---

<sup>35</sup> Sentencia de fecha 25 de enero de 1996. Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.



Sentencia de fecha 29 de octubre de 1998. Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Caso: Franz Weibezahn vs. Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela CANTV, en la cual la Sala dispuso:

*“...se ha producido una lesión producto de una obra que en su conjunto es la construcción de la referida central telefónica imputable a la empresa concesionaria de servicio público COMPAÑÍA ANÓNIMA NACIONAL TELÉFONOS DE VENEZUELA (CANTV) quien actuó materialmente por vía de su contratista (...) Ha habido un intolerable sacrificio de los derechos individuales de los actores por razón de una obra de servicio público. Por tanto, aplicando los principios que gobiernan la responsabilidad patrimonial del Estado que abarcan a los concesionarios de los servicios públicos, con base en los artículos 47, por interpretación en contrario, 56, referido a la igualdad ante las cargas públicas, 68, referido al derecho a la defensa, 88, garantía del derecho de propiedad, y 206 de la Constitución Nacional, que faculta a la jurisdicción contencioso administrativa para condenar al pago de sumas de dinero, reparación de daños y perjuicios y disponer lo necesario para el restablecimiento de la situación jurídica infringida, es claro que los actores han sufrido un daño que no tienen el deber jurídico de soportar que compromete la responsabilidad civil, llamada por la doctrina administrativa del Estado, que ha actuado en este caso por vía de una concesionaria del servicio público como lo es la COMPAÑÍA ANÓNIMA NACIONAL TELÉFONOS DE VENEZUELA (CANTV), empresa ésta última que debe indemnizar a los actores...”.*

Vista las referencias jurisprudenciales y en función de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que reconoce un sistema objetivo de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración, reconociendo la evolución jurisprudencial del contencioso administrativo, con unos principios propios,



regulado por el Derecho Público, superando la antigua concepción de la responsabilidad de la Administración desde la perspectiva de los postulados del Derecho Civil, revisaremos y analizaremos a través del presente una decisión dictada con ocasión del régimen objetivo.

**Sentencia dictada por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 15 de julio de 2000, en el caso de la sociedad de comercio Electricidad de Oriente, C.A. (ELEORIENTE, C.A.), con ponencia del magistrado Carlos Escarrá.**

A continuación se transcriben extractos de singular importancia de la fundamentación de la sentencia en cuestión:

*“Esta Sala ya había ordenado en otras oportunidades la indemnización de ciudadanos que habían sufrido daños en su esfera patrimonial o moral por razón de actos y hechos imputables a la Administración. En el caso específico de hechos ilícitos el fundamento de la responsabilidad de la Administración había sido determinado en función de los artículos 1185 y siguientes del Código Civil, estableciendo en casos aislados una responsabilidad propia de la Administración a la cual se hará referencia infra. Más aún, 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.*

*Ahora bien, desde hace ya varias décadas y hasta el presente la doctrina ha venido insistiendo en que no es propio acudir a las fuentes de las obligaciones que rigen en materia civil para declarar la responsabilidad de la Administración por su actividad, especialmente por lo respecta a su actividad extra-contractual. El fundamento de esta postura consiste en que la responsabilidad civil atiende a un sistema jurídico de relaciones intersubjetivas entre particulares cuyas reglas no pueden ser aplicadas*



*exactamente a los sujetos de derecho público que, además de gozar de potestades públicas, detentan determinados privilegios por ser los tutores del interés general. Así, se ha sostenido que el ejercicio de las potestades públicas conlleva a la realización de actos y negocios jurídicos y a la producción de hechos que transgredan los derechos de los administrados y, por lo tanto, hagan a la Administración responsable bajo unas reglas específicas.*

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

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

*Asimismo, debe destacarse que en la Decisión Blanco influyó la prohibición consagrada en la Ley 16-24 Agosto de 1790 y 16 fructidor del año III de la Revolución, conforme a las cuales los Tribunales "Judiciales" son incompetentes para conocer demandas contra la Administración. (Cfr. IRIBARREN MONTEVERDE, Henrique. La Responsabilidad Administrativa Extracontractual. Revista de la Facultad de Derecho de la UCAB. N° 44, 1992)*



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

***“Artículo 47. En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública.”***

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

*Ahora bien, el constituyente de 1999, haciendo eco de tales reclamos consagró en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela una 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. (...).*



**2.3.- Fundamento de la responsabilidad administrativa extracontractual.** Como se expresó anteriormente, 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 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, 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. Así, 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 administrado, la administración debe responder patrimonialmente.*

*Ahora bien, debe señalarse que en el pasado la doctrina consideró que el fundamento de esta responsabilidad se encontraba en la Teoría del Riesgo, conforme a la cual quien se beneficia de una actividad debe soportar las consecuencias que de ésta se deriven. Dicha concepción no se encuentra totalmente superada, ni tampoco es incompatible con el régimen de responsabilidad administrativa a que se ha hecho referencia por tener su origen en el Derecho Civil. Lo que ocurre es que, existiendo un fundamento constitucional que de manera expresa apoya la responsabilidad extracontractual administrativa (Principio de Igualdad o Equilibrio ante las Cargas Públicas), no es necesario acudir a otra razón o explicación de ésta”.*

En primer se observa en la decisión que ELEORIENTE, el Estado venezolano es su principal accionista o lo que podíamos denominar que el Estado tiene participación decisiva, por lo que la misma es una empresa del



estado, esto para comenzar a ubicarnos en que estamos en presencia de una situación jurídica amparada bajo la sombra del Derecho Público.

Entonces si entendemos que estamos en presencia de una sociedad de comercio en donde la República tiene intereses, tanto por la cantidad que posee del paquete accionario como de la actividad prestacional a la que se dedica, que es considerada como un Servicio Público, tenemos que según ya lo anteriormente observado en el artículo 140 de nuestra Carta Magna en donde el Estado responderá patrimonialmente por los daños causados, y nos asomamos en el régimen de responsabilidad extra-contractual de la Administración, en nuestro país este caso represente un proceso emblemático para lo que es resarcimiento por daños causados por funcionamiento anormal de Servicio Público.

Así, esta sentencia sirve de fundamento a fin que en otros casos se reconozca por parte de la Sala Político Administrativa, el pago por concepto de indemnizaciones por daños causados por la Administración, partiendo de la idea que no se puede concebir que en el ejercicio de una actividad prestacional se origine un daño en la esfera jurídica del particular y la Administración no devuelva el equilibrio a esta ecuación.

Ahora bien, en este caso, se produjo una inobservancia de la norma, una falta a un deber por parte de ELEORIENTE, ya que en todo lugar que se encuentren equipos altamente peligrosos para la comunidad, debe siempre y en todo momento estar identificado el peligro, de manera tal que sea el particular quien decide si toma o no el riesgo.

El Sr. German Avilez Peña, se encontraba comiendo en la vía pública muy cerca de una tanquilla de electricidad, en cuyo interior se encontraba un transformador eléctrico, el cual representa para la comunidad un peligro



eminente, dicha taquilla no tenía identificado el potencial peligro al cual se exponía la colectividad al mantenerse cerca o simplemente el usar esa vía, en donde se produce una explosión del antes mencionado generador y el Sr. Avilez se ve afectado con quemaduras tanto de 2do como 3er grado en un sesenta por ciento de su cuerpo, imposibilitando así para seguir trabajando y producir para mantenerse.

Patrimonialmente, el Estado está en la obligación de devolver al particular a su situación anterior, en la medida que sea posible, e indemnizarlo por los daños morales, lucro cesante que se generen en lo sucesivo, tal como lo expreso el Sr. Avilez en su pretensión contra la Electricidad de Oriente, C.A.

La Sala Político Administrativa, reitera que el particular no debe estar obligado a soportar sin que se indemnice por el daño sufrido, por el funcionamiento de la administración, indistintamente sea por funcionamiento normal o anormal. La Sala observa que en este caso en particular existe un daño, una disminución patrimonial, una omisión de un deber jurídicamente establecido y una relación de causalidad entre ambos.

De lo reclamado por el actor, para el momento del accidente el joven contaba con 24 años de edad y se estima que en nuestro país el tiempo que le restaba de vida útil para producir es de 41 años, ya que el promedio de vida útil productiva en Venezuela es de 65 años, pretensión que se basa en lo contemplado en el del código civil "Artículo 1185.- El que con intención, o por negligencia o por imprudencia, ha causado un daño a otro, está obligado a repararlo.

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



Ahora bien lo relacionado con la reparación debido al lucro cesante y daño moral la pretensión del actor tiene su basamento en lo establecido en "Artículo 1.196. La obligación de reparación se extiende a todo daño material o moral causado por el acto ilícito" y Artículo 1.273 "Los daños y perjuicios se deben generalmente al acreedor, por la pérdida que haya sufrido y por la utilidad de que se le haya privado, salvo las modificaciones y excepciones establecidas a continuación".

La Sala Político Administrativa considera la procedencia de la pretensión del actor, basado en el derecho a la vida y a la salud, a la dignidad humana, que son derechos inviolables, consagrados en nuestra carta magna y que bajo ninguna razón quien cause un daño en la esfera jurídica de dichos derechos estarán exentos de la obligación de resarcirlos, así estos daños causados los hubiere causado la propia Administración en el más puro ejercicios de sus competencias.

Como podemos observar en el texto de la sentencia, la sala establece que al momento de la reclamación patrimonial, no existe una diferencia entre si la Administración ocasionó el daño estando dentro de los supuestos de un funcionamiento normal o por si el contrario había una situación en donde la Administración inobservaba las normas que regulan y otorgan sus competencias, o sencillamente hay un actividad ilícita, con la cual se afecte patrimonialmente la esfera jurídica del particular.

La importancia del texto de la decisión recae en el hecho que se dio el paso del sistema de responsabilidad tomado como derivado de los postulados del Derecho Civil, a un reconocimiento de un sistema propio del Derecho Público, no solo amparado en la evolución de la jurisprudencia sino en los postulados constitucionales, desarrollando los mismos.



## 7.- Conclusiones

Visto el contenido del presente trabajo, se evidencia el desarrollo de un sistema de Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración que inicia con la tesis del Estado no responsable, pasando por las teorías de la falta de servicio o falta personal desarrolladas en Francia, por las alimentadas de la influencia de un sistema de responsabilidad dependiente de los postulados del Derecho Civil, hasta llegar a un sistema puramente *iuspublicista*.

Tal circunstancia hace que el sistema se nutra de elementos objetivos, acabando con la valoración de la intencionalidad del agente causante del daño y colocando como requisito la valoración del daño en sí, en base al principio de la equidad de las cargas públicas y la integridad del patrimonio, dependiendo en gran parte de la influencia de la evolución jurisprudencial y doctrinal, hasta lograr su configuración en los principios constitucionales que irradian tal sistema.

El factor esencial de la responsabilidad lo constituye entonces el daño causado por la actividad o inactividad de la Administración, superando la noción de culpa propia del Derecho Civil, basada en elementos comunes como el derecho a la integridad patrimonial que deben tener los particulares o administrados frente al posible daño antijurídico que resulte causado e imputable al funcionamiento del Estado.

En todo caso, reconocidos los subsistemas de Responsabilidad Patrimonial (funcionamiento normal o funcionamiento anormal) y sus características particulares, encontramos que la condición clave generadora



de la Responsabilidad Patrimonial administrativa general es la lesión antijurídica.

Ahora bien, merece especial reflexión que esta figura se desarrollará en base al tipo de Estado en el que se lleve a cabo, dependerá de consideraciones sociales, económicas y políticas que la influencien, así como del desarrollo jurisprudencial y doctrinal del derecho comparado, que impulse la tesis del derecho subjetivo de los administrados a tener acceso a servicios públicos de calidad, de forma tal que si no funcionan y originan una lesión atribuible se origine responsabilidad para quien tiene la obligación de crearlos, asegurarlos y mantenerlos, sin ver afectado o mermado su patrimonio y sin que se rompa el principio de equilibrio ante las cargas públicas.

Reposa el éxito del régimen general, en el reconocimiento constitucional de un sistema objetivo de responsabilidad, replicado en la conducta jurisdiccional de quienes les corresponde determinarla, y en el caso concreto de la derivada del funcionamiento anormal del Servicio Público, de su valoración en referencia a los estándares de servicio o de condiciones de rendimiento mínimo del servicio, su comparación con lo que se debe considerar correcto o incorrecto, así como las expectativas de los ciudadanos a quienes van dirigidos.

Con la elevación constitucional del sistema, se consagran las previsiones de fundamento para exigir el restablecimiento de la alteración patrimonial que pueda sufrir una persona, lo que permite materializar la garantía de la integridad patrimonial, razón y fin de la responsabilidad.

Corresponde al juez contencioso administrativo determinar si la Administración ha desarrollado sus cometidos de conformidad con el ordenamiento jurídico y valorar cuál es el tipo de daño al que se están



enfrentando los usuarios del Servicio Público ante su inadecuada prestación, partiendo de la premisa del derecho que tienen a beneficiarse del acceso a Servicios Públicos de “calidad”, sin que ello represente un desbordamiento de responsabilidad por parte de la Administración y considerando las implicaciones financieras y presupuestarias que ello conlleva para el Estado, hace de vital relevancia la comprobación de sus elementos a fin de ser declarada la Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de la Administración.

Así, corresponde al demandante señalar los tres elementos constitutivos de la responsabilidad como son el daño, la relación de causalidad y la imputación a la actividad de la Administración, a fines de exigir la reparación o indemnización respectiva, debiendo demostrar que la concurrencia de tales elementos se conecte con la disminución de su patrimonio y correspondiendo al juez contencioso administrativo la labor de lograr la correcta equidad entre el derecho de los particulares y la obligación de la Administración, determinando cuando haya incumplimiento la Responsabilidad de la Administración.

Respecto al daño, sectores de la doctrina y la jurisprudencia han perfilado la delimitación del daño a su carácter anormal y especial. Anormal como sinónimo de grave, entendiendo que si el perjuicio causado es común no hay Responsabilidad Patrimonial; y su especialidad como sinónimo de individual, debiendo ser personal.

Tales circunstancias podrían representar una disminución del carácter objetivo del sistema, ampliamente indicado en el desarrollo del presente trabajo, ya que daría lugar a preguntarse si en efecto estamos en presencia de un sistema objetivo por qué habría de condicionarse la existencia de uno de sus elementos (el daño) más allá de los establecidos por el propio sistema.



La consideración se hace basado en el hecho que pareciera suficiente la denuncia del hecho dañoso y su comprobación, sin corresponder al administrado mayores comprobaciones, atribuyéndose la carga de la prueba a la Administración a fin de desvirtuar la ocurrencia del hecho que ocasionó el daño, demostrando que no sucedió o que no puede ser imputable a su actividad.



## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS:

Para la elaboración del Proyecto de Trabajo Especial de Grado  
(Metodología:)

- ARIAS, Fidias. (1.999). **EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN** (3ra Edición). Editorial Episteme. Caracas-Venezuela.
- ÁRY, Donald, RAZAVIEH, Jacobs. **INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN PEDAGÓGICA** (2da Edición) McGraw-Hill. México-México, año 1990.

Para la elaboración del Marco Teórico:

- BADELL MADRID, Rafael: **LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999 Y SU RECEPCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DEL TSJ.** [En línea] Disponible en: <http://www.badellgrau.com/?pag=7&noti=126> [Consulta 12 de diciembre de 2013].
- BREWER CARIAS, Allan: **EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO: ACTIVIDADES RESERVADAS Y REGULACIÓN DE ACTIVIDADES DE INTERÉS GENERAL.** VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías. [En línea] Disponible en: <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II.4.442.pdf> [Consulta 12 de diciembre de 2013].
- GONZÁLEZ, Gina: **LA INDEMNIZACIÓN INTEGRAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.** FUNEDA, Cuadernos de Derecho Público No. 6. Caracas 2010.



- HENAO, Juan Carlos: **REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO. Segundas Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías.** Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1996.
- HERNÁNDEZ G., José Ignacio: **UN ENSAYO SOBRE EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO EN EL DERECHO VENEZOLANO.** Revista de Derecho Público No. 89-90/91-92. Caracas, 2002.
- IRIBARREN MONTEVERDE, Henrique: **EL RÉGIMEN ACTUAL VENEZOLANO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EXTRA CONTRACTUAL.** Ediciones Liber. Caracas, 2006.
- KIRIAKIDIS LONGHI, Jorge: **EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO.** FUNEDA. Caracas, 2013.
- MILANS DEL BOSCH, Santiago y URRÍES, Jordan: **REFLEXIONES EN TORNO AL NEXO CAUSAL EN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.** Fundación Democracia y Gobierno Local. Santa Cruz de Tenerife, 2008. [En línea] Disponible en: [http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1172/responsabilidad\\_patrimonial\\_09\\_milans\\_urries.pdf?sequence=1](http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1172/responsabilidad_patrimonial_09_milans_urries.pdf?sequence=1) [Consulta 12 de diciembre de 2013].
- NIETO, Alejandro: **RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.** Revista de Derecho Público No. 10. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1982.
- ORTÍZ ÁLVAREZ, Luis: **LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN VENEZUELA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999. Visión general sustantiva y el mito del carácter objetivo del sistema.** Congreso Internacional de Derecho Administrativo en Homenaje al Prof. Luis H. Farías Mata. Tomo I, UCAB. Caracas, 2006.



- PELLEGRINO PACERA, Cosimina: **EL DAÑO MORAL Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**. Ponencias IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2012. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012.
- PEÑA SOLIS, José: **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**. Volumen 3º. Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2009.
- SANTOS BRIZ, Jaime: **LA RESPONSABILIDAD CIVIL. Derecho sustantivo y derecho procesal**. Madrid, 1981.
- TAMAYO, Javier: **DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL. DE LOS PERJUICIOS Y SU INDEMNIZACIÓN**. Tomo II, Editorial Temis. Bogotá, 1990.
- TORREALBA, José Miguel: **CLÁUSULAS CONSTITUCIONALES Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN VENEZUELA**. Ponencias IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2012. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012.
- TORREALBA SANCHEZ, Miguel Ángel. **LAS DEMANDAS DE CONTENIDO PATRIMONIAL EN LA LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**. Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Volumen II. FUNEDA.

#### **FUENTES NORMATIVAS:**

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 36.860 Extraordinario de fecha 30.12.1999 y reimpresión por error material publicada en Gaceta Oficial N° 5.453 y enmienda N°1 publicada en Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario, de fecha 19.02.2009.



- Ley Orgánica de Administración Pública, Gaceta Oficial N° 6.147 Extraordinario de fecha 17 de noviembre de 2014.

#### **FUENTES JURISPRUDENCIALES:**

- Sentencia de fecha 4 de marzo 1993. Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, caso Silvia Rosa Riera vs. INAVI.
- Sentencia de fecha 27 de enero de 1994. Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Caso Promociones Terra Cardón, C.A/República de Venezuela.
- Sentencia conocida como Sermes Figueroa, de fecha 25 de enero de 1996. Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.
- Sentencia de fecha 29 de octubre de 1998. Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Caso: Franz Weibezahn vs. Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela CANTV
- Sentencia de fecha 15 de julio de 2000. Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, caso ELEORIENTE, C.A. Ponente: Carlos Escarrá.