

## Acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado\*

### Meanings of the Non-Contractual Responsibility of the State

*María Eugenia Soto\*\**, *Loiralith Chirinos\*\** y *Fabiola Tavares\*\**

#### Resumen

El objetivo del artículo consiste en determinar las acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. La metodología utilizada es la investigación documental, sustentada en el método analítico y la técnica del análisis de contenido. Las fuentes para la recolección de información atienden a tres ámbitos: constitucional, doctrinal y jurisprudencial. Se concluye que la responsabilidad extracontractual del Estado es un sistema de acepciones entendido como valor superior, principio general del derecho público, deber constitucional del Estado en ejercicio de cualquier función pública, derecho subjetivo público de fuerza, rango o valor constitucional, garantía constitucional perteneciente al particular o administrado, integrante de cualquier sociedad democrática y de justicia, para exigir por vía administrativa o jurisdiccional la indemnización de daños y perjuicios, materiales y morales, causados en su situación jurídica -derecho subjetivo e interés legítimo o interés jurídico actual- o en sus bienes muebles o inmuebles imputables al funcionamiento, normal o anormal, de los entes y órganos del Estado. El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-Administrativa establece una doctrina jurisprudencial *iuspublicista* sobre

Recibido: Julio 2012 • Aceptado: Septiembre 2012

\* Este trabajo constituye un resultado del Proyecto de Investigación N° CH-0597-10: Responsabilidad Extracontractual del Estado por hechos administrativos, subvencionado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico (CONDES-CDCHT) de la Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.

\*\* Profesoras a dedicación exclusiva de la Universidad del Zulia, adscritas al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche" de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Correos electrónicos: mesotoh@gmail.com, loichirinos@hotmail.com, fabiola2011@gmail.com

### *Acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado*

las acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado. El calificativo *iuspublicista* obedece a la circunstancia de que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 constituye el instrumento normativo contentivo de las determinadas acepciones o significados.

**Palabras clave:** responsabilidad extracontractual del Estado, Constitución, valor superior, principio general del derecho.

### **Abstract**

The general objective of this article is to determine meanings for the non-contractual responsibility of the State contemplated in the 1999 Constitution of Bolivarian Republic of Venezuela. The methodology is documentary, supported by the analytical method and content analysis technique. Sources for gathering information come from three areas: constitutional, doctrinal and jurisprudential. Conclusions are that the extra-contractual responsibility of the State is a system of meanings understood as a higher value, a general principle of public law, a constitutional duty of the State in exercising any public function, a subjective public right with constitutional force, rank or value, a constitutional guarantee belonging to or administered by the individual person, member of any democratic and just society, to demand compensation for material and moral damages through administrative or judicial means caused to their legal status - subjective right and legitimate interest or current legal interest - or to their movable or immovable property, attributable to the normal or abnormal functioning of public administration. The Supreme Tribunal of Justice, in political and administrative cases, provides a jurisprudential public doctrine on the meanings of extra-contractual State responsibilities. The qualifier *iuspublicista* obeys the circumstance that the 1999 Constitution of Bolivarian Republic of Venezuela constitutes a normative instrument containing certain meanings.

**Key words:** Non-contractual responsibility of the State, Constitution, higher value, general principle of law.

### **Introducción**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 establece la responsabilidad extracontractual del Estado atendiendo a varios significados o acepciones que requieren su determinación con ayuda de la doctrina y la jurisprudencia.

El objetivo del artículo consiste en determinar las acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Los objetivos específicos aluden a conceptualizar el término acepción y analizar las acepciones valor de derecho, principio general de derecho y regla de derecho de la responsabilidad extracontractual del Estado.

La metodología utilizada es la investigación documental, sustentada en el método analítico y la técnica del análisis de contenido. Las fuentes para la recolección de información atienden a tres ámbitos: ámbito constitucional, fundamentado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999; ámbito doctrinal, fundamentado en conceptos y principios de derecho constitucional y derecho administrativo; y, ámbito jurisprudencial, fundamentado en sentencias definitivamente firmes pronunciadas por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político administrativa, durante el período comprendido desde enero de 2000 y diciembre de 2011, calificado como la población. La muestra refiere a las sentencias definitivamente firmes pertenecientes al proceso contencioso administrativo de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública por hechos administrativos, que dirime acciones contra los entes públicos y privados, basadas en pretensiones de condena, cuyo origen no está en la responsabilidad contractual ni en los actos administrativos.

### **Concepto de acepción**

El vocablo acepción alude a “Cada uno de los significados de una palabra según los contextos en que aparece” (Real Academia Española, 2001, p. 17). En este caso la palabra a estudiar se convierte en la frase responsabilidad extracontractual del Estado y el contexto en el cual aparece es la Constitución “...campo de aplicación de esquemas interpretativos de carácter jurídico, sociológico y político” (García, 1999, p. 99) de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. En el presente trabajo, la interpretación de las acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado reviste un campo de carácter eminentemente jurídico.

La estructura de toda constitución obedece a una concreción de valores políticos sustentados o basados en principios y expresados en normas o reglas de derecho (García, 1999), lo cual representa el contenido de una constitución: valores de derecho, principios de derecho y reglas de derecho<sup>1</sup> (Freixes y Remotti, 1992; Peña, 2008a).

Así, se describen las acepciones<sup>2</sup>o significados de la responsabilidad extracontractual del Estado, de acuerdo a los tipos de normas que forman el contenido de la Constitución y adoptan la forma de valor de derecho, principio general de derecho y regla de derecho.

- 1 Confróntese la tesis expuesta por Parra Manzano (2007: 205) que identifica el principio general del derecho con el valor.
- 2 Al respecto, Araujo Juárez (2007: 1007) utiliza la expresión ángulos, considerada puntos de vista según la Real Academia Española (2001).

### **Acepción: Valor de derecho**

El vocablo valor en palabras de la Real Academia Española (2001, p. 1540) atañe al “Alcance de la significación o importancia de una cosa, acción, palabra o frase”. La importancia de la frase responsabilidad extracontractual del Estado deviene de su inclusión como valor<sup>3</sup> superior en la cláusula constitucional del Estado Social de Derecho manifestada en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, cuyo texto reza: “Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento y de su actuación...la responsabilidad social...” (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, p. 17).

La norma *in commento* propugna la explícita proclamación de la responsabilidad como un valor constitucional de derecho establecida en una cláusula general, dado que “Los valores enumeran cláusulas generales o finalidades” (Freixes y Remotti, 1992, p. 98) y en el artículo 2 el valor de la responsabilidad se encuentra positivizado, por la circunstancia de integrar de forma explícita y concreta al texto constitucional lo cual se aprecia mediante una interpretación lingüística. El valor desempeña una función esencial como criterio orientador de la decisión del intérprete (Prieto Sanchiz en Freixes y Remotti, 1992) que en este caso de estudio, el intérprete está representado por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político administrativa y la doctrina.

Dromi (1997, p. 30) postula que al hablar de derecho se debe hablar de valores y la responsabilidad es un valor “...en cualquiera de sus especies: administrativa, legislativa... judicial”, ciudadana y electoral. Además, la responsabilidad en palabras de Rubio (1997, p. 46) integra “...una parte fundamental de lo que la doctrina clásica llama Estado de Derecho...” y se incluye en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 en lo referente a la “...cláusula del **Estado de derecho, democrático y social**” (Peña, 2008a, p. 123, negritas del autor). En idéntico sentido, se expresa Martín (2006) al calificar a la responsabilidad extracontractual del Estado como una consecuencia de la cláusula del Estado Social de Derecho.

Resulta pertinente aclarar la improcedencia de la distinción entre valores superiores y principios fundamentales planteada por Peña (2008a), dada la circunstancia de la denominación principios fundamentales del título I de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (Asamblea Nacional Constituyente, 1999), en el cual se encuentran los valores de la cláusula del Estado de derecho, democrático y social, circunstancia que identifica el valor superior con los principios fundamentales. De igual forma, la tesis expuesta por Parra (2007, p. 205) identifica el principio general del derecho con el valor al establecer

3 Existe sinonimia o equivalencia de los términos fuerza, rango o valor, véase Soto Hernández *et al.* (2007, p. 141).

que los “...principios generales del derecho son aquellos valores fundamentales que la humanidad ha venido aportando, para guiar a los pueblos hacia la convivencia en armonía...”.

La acepción valor referida a la responsabilidad extracontractual del Estado es utilizada de forma explícita por la doctrina (Dromi, 1997; Martín, 2006; Ortiz, 2006) y de forma implícita por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político administrativa al afirmar que la responsabilidad del Estado es inherente al esencial postulado del Estado de Derecho (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2010: sentencia N° 01072 del 3 de noviembre de 2010; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2011: sentencia N° 01072 del 1° de febrero de 2011) y al resaltar el valor de la incorporación del artículo 140 en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2004b: sentencia N° 02132 del 16 de noviembre de 2004).

### **Acepción: principio general de derecho**

El término principio de derecho de acuerdo a la Real Academia Española (2001, p. 1244) refiere a los siguientes significados “Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta” y “Norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de juristas y tribunales”. El principio de derecho informa al sistema jurídico positivo (Leal, 1994), y a decir de Dromi (1986) también integra el ordenamiento jurídico al constituir el soporte estructural del sistema entero del ordenamiento y reviste el carácter de general por trascender de un precepto concreto. En el mismo sentido doctrinario, Rubio plantea (1997, p. 607) que al principio general del derecho se le atribuye un “...carácter informador del ordenamiento”.

Con relación a la identificación de la responsabilidad extracontractual del Estado como un principio general del derecho público, particularmente constitucional y administrativo, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político administrativa establece que la responsabilidad del Estado es un principio del derecho público y en específico, del derecho administrativo “...por medio del cual se le garantiza al particular la reparación derivada de los daños y perjuicios ocasionados por las actuaciones de los órganos del Estado que causen un perjuicio...al particular, derivado de una actuación lícita o ilícita” (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2003d: sentencia N° 01540 del 9 de octubre de 2003).

La responsabilidad del Estado y de la Administración Pública en particular es “...principio de inequívoco anclaje constitucional...” (Hernández, 2004, p. 18). Quiroz (2002, p. 2) al estudiar la función de la responsabilidad afirma que “...la responsabilidad como principio constitucional del Estado de derecho, se refiere precisamente a la sumisión del Poder al Derecho, con lo cual su actuación debe ser moderada, a fin de evitar ser posteriormente condenada...”.

Rubio (1997) defiende el criterio de que toda Constitución establece, de manera implícita o explícita, algunos principios estructurales básicos. En el caso

### *Acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado*

de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, la recepción expresa de la acepción responsabilidad extracontractual del Estado como principio general del derecho se encuentra en el artículo 141 *eiusdem*, cuyo texto reza: “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de...responsabilidad en el ejercicio de la función pública...” (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, p. 24), y para ello algunas veces se requiere su acción o intervención o en otras su omisión o abstención (Martín, 2006).

Por otra parte, Brewer (2005, p. 307) establece que el artículo 139 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 preceptúa uno “...de los principios de rango constitucional más importantes en relación con el derecho administrativo en Venezuela”, cuyo texto señala “El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la ley” (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, p. 24).

La acepción principio es utilizada de forma expresa por la doctrina (Marienhoff, 1966; Martín, 1977; González, 1996; Fraga, 1999; Jiménez, 1999; Rodríguez, 1999; Badell, 2001; Soto, 2001; Quiroz, 2002; Hernández, 2004; Brewer, 2005; Ortiz, 2006; Araujo, 2007) y la jurisprudencia (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2001b: sentencia N° 02874 del 4 de diciembre de 2001; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2002a: sentencia N° 00593 del 10 de abril de 2002; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2002b: sentencia N° 01005 del 30 de julio de 2002; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2002d: sentencia N° 01176 del 1° de octubre de 2002; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2003a: sentencia N° 00288 del 25 de febrero de 2003; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2003b: sentencia N° 00580 del 22 de abril de 2003; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2003d: sentencia N° 01540 del 9 de octubre de 2003; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2009: sentencia N° 01087 del 22 de julio de 2009).

### **Acepción: Regla de derecho**

Rubio (1997, p. 45) defiende que toda Constitución debe contener además de los principios estructurales básicos, algunas “...reglas formales que aseguren la armonía del conjunto”. La regla de derecho determina supuestos de hecho con sus consecuencias jurídicas<sup>4</sup> (Aragón Reyes en Peña, 2008a). Las normas constitucionales receptoras de derechos, deberes y garantías revisten la característica de ser regla de derecho, y constituyen el núcleo de la Constitución (Rubio, 1997). Al hablar de derecho y garantía el autor Martín (2007, p. 2343) afirma que la garantía lo son pero de los derechos, dado que un “...derecho no garantizado no es tal”.

4 Por interpretación *contrario sensu* véase Duque (2007, p. 156).

Así, el estudio de la acepción de la responsabilidad extracontractual del Estado como regla de derecho revela la necesidad de enfocarlo bajo dos sub-acepciones denominadas: sub-acepción de la responsabilidad extracontractual del Estado como situación jurídica de poder y deber; y sub-acepción de la responsabilidad extracontractual del Estado como garantía constitucional.

### **Sub-acepción: Situación jurídica de poder y deber**

La sub-acepción situación jurídica de poder y deber de la responsabilidad extracontractual del Estado se encuentra en el artículo 140<sup>5</sup> de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 cuyo texto expone: “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” (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, p. 24).

Hernández (2004) aclara que la constitucionalización de la responsabilidad del Estado se acota por un lado como derecho subjetivo del particular para preservar la integralidad patrimonial, y por el otro lado, como la obligación del Estado de reparar, bajo ciertas condiciones, los daños y perjuicios ocasionados al particular, en el entendido en esta investigación, como la situación jurídica de poder, la primera de ellas; y la situación jurídica de deber, la segunda de ellas.

De modo que, en el artículo 140 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 se encuentra simultáneamente de forma expresa un derecho subjetivo constitucional<sup>6</sup> del administrado<sup>7</sup> frente al Estado y un deber constitucional del Estado frente al administrado. En efecto, el término derecho subjetivo es alusivo al concepto de situación jurídica de poder y el término obligación o deber constitucional es alusivo al concepto de situación jurídica de deber; y

5 Complementése con la tesis de Núñez (2002, p. 207 y siguientes) acerca de la interpretación del artículo 140 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

6 Confróntese el rango supraconstitucional expuesto por Ortiz (2006, p. 311) y Araujo (2007: 1007). Sobre esta temática existen opiniones contrarias (Casal, 2006; Peña, 2008b) sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos que conlleva a la realización de otra investigación.

7 Resulta pertinente aclarar que el término administrado según Araujo (2007, p. 797) “...procede de un incorrecto uso del lenguaje: se administran bienes e intereses, pero nunca personas...no obstante...el término es ampliamente utilizado porque denota que el ciudadano (concepto político) entra en relación con la Administración Pública”. Por ende, se utiliza la noción de administrado dado que existe un vínculo o una relación más directa con la Administración Pública que lo reviste de esa condición, es el caso de la relación jurídico administrativa en la cual el sujeto activo está representado por el administrado que sufre un daño en sus bienes y derechos imputable a una acción u omisión del Estado y el sujeto pasivo está representado por el ente administrativo demandado.

### *Acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado*

ambos son términos correlativos<sup>8</sup>. Así, existe correspondencia recíproca entre la responsabilidad extracontractual del Estado como derecho y como deber, dado que la existencia del uno depende de la existencia del otro.

El análisis del artículo 140 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 se deriva o bien "...la posibilidad de actuar en un determinado sentido (poderes), o una limitación respecto de la libertad de actuar (deberes)" (Garrido, 1994, p. 376). La relación o vínculo entre el derecho y el deber origina la noción de relación jurídica que en el caso de la responsabilidad extracontractual del Estado se traduce en una relación jurídica administrativa o de derecho público, en la cual el Estado es parte demandada investido de sus potestades y privilegios; y como consecuencia de esta relación el derecho subjetivo en cuestión, recibe el calificativo de público, configurado como derecho subjetivo público del administrado.

La responsabilidad extracontractual del Estado constituye para el administrado un derecho catalogado como derecho "...inherente a la persona humana integrante de cualquier sociedad democrática y de justicia" (Ortiz, 2006, p. 311), por tanto un derecho humano derivado de la dignidad humana. Según Fraga (1999, p. 417) constituye un derecho "...de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la Administración".

La sub-acepción situación jurídica de poder y deber de la Responsabilidad del Estado es utilizada de forma expresa por la doctrina (Beladiez, 1997; Fraga, 1999; Rodríguez, 1999; Soto, 2001; Núñez, 2002; Ortiz, 2006); y la jurisprudencia (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2003b: sentencia N° 00580 del 22 de abril de 2003).

El estudio de la sub-acepción situación jurídica de poder y deber se inserta en la acepción de la responsabilidad del Estado como regla de derecho y constituye el establecimiento expreso simultáneo en el artículo 140 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 de la responsabilidad del Estado como derecho subjetivo del administrado y deber u obligación del Estado. La mencionada sub-acepción permite la articulación constitutiva y concurrente de los elementos de la responsabilidad del Estado: la existencia de un daño a los particulares en la esfera de cualquiera de sus bienes y derechos, la imputabilidad del daño a la Administración con motivo de su funcionamiento, sea éste normal o anormal y la relación de causalidad imprescindible nexo o vínculo existente entre la actuación imputada al ente administrativo y el daño producido por tal actuación.

### **Sub-acepción: Garantía constitucional**

El vocablo garantía constitucional para la Real Academia Española (2001: 757) concierne a la "cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad" y es sinónimo de derecho "...que la Constitución de un Estado reconoce a todos

8 Complementétese con la tesis de Dromi (1997, p. 463 y siguientes).

los ciudadanos”. Martín (2006, p. 290, cursivas del autor) cuando afirma que la responsabilidad es “...*garantía, seguro, control y precio...*”, dirige su orientación doctrinaria en función del significado expuesto por la Real Academia Española (2001).

El término garantía constitucional refiere a la que “...ofrece la *Constitución...* en el sentido de que se cumplirán y respetarán los derechos que la misma consagra, tanto en lo que se refiere al ejercicio de los de carácter privado como al de los de índole pública” (Ossorio, 1981, p. 332, cursivas del autor). La garantía pertenece a la parte dogmática de la constitución. La garantía fija límites a la autonomía del legislador en aras de una institución, pero no confiere derechos subjetivos (De Otto, 2001).

Peña (2008a, p. 327) considera a la responsabilidad del Estado como garantía patrimonial derivada de una acción indirecta “...lesión a un ciudadano causada por un bien público: una maquinaria o un tendido eléctrico, detención ilegal...”. Esta garantía procede contra el funcionario público en ejercicio de sus funciones.

La sub-acepción garantía de la responsabilidad extracontractual del Estado se encuentra establecida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, artículo 259, cuyo texto expone: “...órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para...condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración...” (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, p. 32); y en el artículo 281, numeral 2, cuyo texto expone: “Son atribuciones del Defensor o Defensora del Pueblo...2. Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos...interponiendo...las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a las personas de los daños y perjuicios...con motivo del funcionamiento de los servicios públicos” (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, p. 33-34).

La garantía constitucional implica dos consecuencias: la existencia de medios para asegurar la indemnización de daños que lesionan la responsabilidad como derecho y la existencia de medios para “...investigar seriamente los hechos cuando ello sea preciso para establecer la verdad...” (Nikken, 2007, p. 22). Ambas consecuencias están representadas expresamente en el texto constitucional en los artículos 259 y 281, numeral 2, mencionados *supra*.

La lectura de la primera disposición *in commento* en concordancia con el encabezamiento del artículo 335 *eiusdem* “El Tribunal Supremo de Justicia garantizará la...efectividad de las normas y principios constitucionales...”, (Asamblea Nacional Constituyente, 1999, p. 37) permite aseverar que el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-administrativa se convierte en el garante de la responsabilidad de la Administración como valor, principio y regla de derecho.

La República Bolivariana de Venezuela, por órgano del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-administrativa, tiene el deber u obligación de garantizar la responsabilidad extracontractual del Estado para asegurar su efectividad con los medios a su alcance, por esta razón el administrado debe disponer de me-

### *Acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado*

dios judiciales sencillos y eficaces para la protección de su derecho a ser indemnizado por daños o perjuicios imputables al funcionamiento normal o anormal de los entes del Estado. En suma, la garantía constitucional funge como un medio previsto en la carta magna indispensable para el ejercicio y goce de los derechos humanos (Peña, 2008b).

De esta manera resulta prudente catalogar a los artículos 259 y 281, numeral 2, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 como el establecimiento expreso de la responsabilidad extracontractual del Estado como garantías constitucionales del derecho humano del particular a ser indemnizado por daños o perjuicios imputables al funcionamiento normal o anormal de los entes del Estado, encuadradas en la tipología presentada y denominada por Peña (2008b, p. 499) “Garantías subjetivas jurisdiccionales”.

Sobre esta garantía constitucional, Badell (2001) y Martín (2006) explican que además de constituir garantía también es control. En palabras de Martín (2006, p. 288) constituye “...un mecanismo de prevención de la actividad futura y un instrumento más de control del Poder”.

Para sustentar estas aseveraciones, se acota el criterio de Martín (2006, p. 289) sobre el contencioso administrativo y la responsabilidad extracontractual del Estado, cuyo papel es de control y garantía:

“...pero al mismo tiempo, coadyuvan a la eficacia porque enseñan, en primer lugar, a cómo no debe actuar la Administración si quiere conseguir tales o cuales objetivos. Y, además, influyen, o deberían influir, en el modo de actuación futuro que prevenga y evite el daño y, en consecuencia, el tener que pagar una indemnización con el dinero público que a la postre es de todos”.

La acepción garantía de la responsabilidad extracontractual del Estado es utilizada de forma explícita por la doctrina (González, 1996; Badell, 2001; Martín, 1977, 2006; Ortiz, 2006; Araujo, 2007; Peña, 2008a) y la jurisprudencia (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2010: sentencia N° 01072 del 3 de noviembre de 2010; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2011: sentencia N° 01072 del 1° de febrero de 2011).

La acepción garantía de la responsabilidad extracontractual del Estado es utilizada de forma implícita por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político administrativa al afirmar que la responsabilidad del Estado es amplia garantía de los administrados, y al señalar que el artículo 140 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 reviste un alcance en protección de los derechos ciudadanos (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2004b: sentencia N° 02132 del 16 de noviembre de 2004).

Además, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político administrativa señala que atendiendo a principios de derecho público se busca garantizar la reparación de quien sufre el daño antijurídico (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2001a: sentencia N° 02130 del 9 de octubre de 2001; Tribu-

nal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2003d: sentencia N° 01540 del 9 de octubre de 2003), su fin es asegurar la reparabilidad del daño en garantía de los administrados (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2001a: sentencia N° 02130 del 9 de octubre de 2001).

### **Sistema de acepciones**

La responsabilidad extracontractual del Estado constituye una frase considerada como una "...institución de base multipolar..." (Ortiz, 2006) por aludir a tres acepciones o significados en el contexto explícito de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, de la doctrina nacional y extranjera y de la doctrina jurisprudencial establecida por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político administrativa.

Estas tres acepciones o significados resultan "...todos válidos..." (Araujo, 2007, p. 1007) y vinculados entre sí, de situación "...ambivalente" (Martín, 1977), término que en palabras de la Real Academia Española (2001, p. 91) significa la "...condición de lo que se presta a dos interpretaciones opuestas".

El estudio de las mencionadas acepciones permite sustentar la existencia de un conjunto de significados válidos, ambivalentes, íntimamente vinculados y no separables manifestado en el vocablo o *nomen* sistema definido por la Real Academia Española (2001, p. 1408) como el "Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí". De esta manera, la materia está representada por la responsabilidad extracontractual del Estado y el conjunto de reglas y principios está configurado por las acepciones, dado que el sistema de responsabilidad extracontractual del Estado conforma un conjunto sistemático de valor de derecho, principio general de derecho y regla de derecho-derecho constitucional, deber constitucional y garantía constitucional-.

El término sistema aplicado a la responsabilidad extracontractual del Estado es utilizado de forma expresa por la doctrina (Marienhoff, 1966; Ortiz, 1995a, 1995b, 1999; González, 1996; Antela, 1997; Jiménez, 1999; Rodríguez, 1999; Núñez, 2002; Quiroz, 2002; Soto, 2003; Hernández, 2004; Iribarren, 2006; Leal, 2006; Martín, 2006; Araujo, 2007) y la jurisprudencia (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2000: sentencia N° 01386 del 15 de junio de 2000; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2001a: sentencia N° 02130 del 9 de octubre de 2001; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2001b: sentencia N° 02874 del 4 de diciembre de 2001; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2002a: sentencia N° 00593 del 10 de abril de 2002; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2002b: sentencia N° 01005 del 30 de julio de 2002; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2002c: sentencia N° 01013 del 31 de julio de 2002; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2002d: sentencia N° 01176 del 1° de octubre de 2002; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2003b: sentencia N° 00580 del 22 de abril de 2003; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2003c: senten-

### *Acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado*

cia N° 01292 del 21 de agosto de 2003; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2003d: sentencia N° 01540 del 9 de octubre de 2003; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2003e: sentencia N° 01867 del 26 de noviembre de 2003; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2004a: sentencia N° 00608 del 9 de junio de 2004; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2004b: sentencia N° 02132 del 16 de noviembre de 2004; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2007a: Sentencia N° 00054 del 18 de enero de 2007; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2007b: sentencia N° 01693 del 17 de octubre de 2007; Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa, 2008: sentencia N° 00409 del 2 de abril de 2008).

### **Conclusión**

La responsabilidad extracontractual del Estado es un sistema de acepciones entendido como valor superior, principio general del derecho público, deber constitucional del Estado en ejercicio de cualquier función pública, derecho subjetivo público de fuerza, rango o valor constitucional, garantía constitucional perteneciente al particular o administrado, integrante de cualquier sociedad democrática y de justicia, para exigir por vía administrativa o jurisdiccional la indemnización de daños y perjuicios, materiales y morales, causados en su situación jurídica -derecho subjetivo e interés legítimo o interés jurídico actual- o en sus bienes muebles o inmuebles imputables al funcionamiento, normal o anormal, de los entes y órganos del Estado.

Las acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado están identificadas, vinculadas y diferenciadas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las cuales son: valor superior de derecho, principio general del derecho público y regla de derecho, entendida la última como derecho constitucional, deber constitucional y garantía constitucional. El término sistema constituye un vocablo representativo e integrador de las mencionadas acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 carece del establecimiento explícito de la expresión sistema de Responsabilidad extracontractual del Estado. Sin embargo, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 incorpora implícitamente esta expresión, cuando establece explícitamente las acepciones o significados de la responsabilidad extracontractual del Estado, cuya conjunción aluden al sistema. Así, el *nomen* sistema de responsabilidad extracontractual del Estado se origina en la doctrina y jurisprudencia. La utilización de este *nomen* por parte del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político administrativa constituye criterio uniforme, constante, reiterado y pacífico y su interpretación se realiza de forma amplia y progresiva.

El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político administrativa establece una doctrina jurisprudencial *iuspublicista* sobre las acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado. El calificativo *iuspublicista* obedece a la circuns-

tancia de que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 constituye el instrumento normativo contentivo de las determinadas acepciones o significados.

A modo de reflexión, se afirma la determinación normativa de las acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y en aras de vincular esta determinación normativa de las acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado con la práctica jurídica, se plantea que la mayoría de las sentencias objeto de estudio declara sin lugar las pretensiones de los administrados en contra de entes públicos y privados. La minoría de las sentencias objeto de estudio declara parcialmente con lugar la indemnización de daños y perjuicios, dado que la indemnización de daños materiales no procede y la indemnización de daños morales procede parcialmente en mínimas cantidades de dinero, sin indexación judicial.

### **Referencias Bibliográficas**

- Antela, Ricardo (1997). Motivación para el desarrollo de un sistema original y autónomo de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. **Revista de Derecho Administrativo**. N° 1. Venezuela (Pp. 13-30).
- Araujo, José. (2007). **Derecho Administrativo Parte General**. Manuales Universitarios. Ediciones Paredes. Venezuela.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial 36860. Reimpresión por error material del ente emisor. Gaceta Oficial 5453 Extraordinario.
- Asamblea Nacional (2009). Enmienda N° 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial 5.908 Extraordinario. Venezuela.
- Badell, Rafael. (2001). **Responsabilidad del Estado en Venezuela**. J.R. Jurídicas Rincón. Venezuela.
- Beladiez, Margarita. (1997). **Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos**. Editorial Tecnos. España.
- Brewer, Allan. (2005). **Derecho Administrativo** (primera edición). Tomo I. Universidad Externado de Colombia, Universidad Central de Venezuela. Colombia. Venezuela.
- Casal, Jesús. (2006). **Los Derechos Humanos y su protección (Estudios sobre derechos humanos y derechos fundamentales)**. (Primera edición). Universidad Católica Andrés Bello. Venezuela.
- De Otto, Ignacio. (2001). **Derecho Constitucional Sistema de Fuentes**. (Segunda edición, octava reimpresión). Ariel Derecho. España.
- Dromi, José. (1986). **Introducción al Derecho Administrativo**. Editorial Grouz. España.

*Acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado*

- Dromi, Roberto. (1997). **Derecho Administrativo** (sexta edición). Ediciones Ciudad Argentina. Argentina.
- Duque, Román. (2007). Postulados y principios. El sistema constitucional de los derechos humanos en la Constitución Venezolana. En Hernández Mendible, Víctor. **Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello**. Tomo 1. Ediciones Paredes. Venezuela (Pp. 155-171).
- Fraga, Gabino. (1999). **Derecho Administrativo** (Trigésima novena edición). Editorial Porrúa. México.
- Freixes, Teresa y Remotti, José. (1992). Los valores y principios en la interpretación constitucional. **Revista Española de Derecho Constitucional**. Año 12, Número 35. España (Pp. 97-109).
- García, Manuel. (1999). **Derecho constitucional comparado** (Primera edición). Manuales/Ciencias Sociales. Alianza Editorial. España.
- Garrido, Fernando. (1994). **Tratado de Derecho Administrativo**. (Duodécima edición). Volumen I Parte General. Editorial Tecnos. España.
- González, Jesús. (1996). **Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas** (Primera edición). Editorial Civitas. España.
- Hernández, José. (2004). **Reflexiones críticas sobre las bases constitucionales de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración en Venezuela. Análisis de la interpretación dada al artículo 140 de la Constitución de 1999**. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Venezuela.
- Iribarren, Henrique. (2006). **El régimen actual venezolano (paradójicamente clásico) de la Responsabilidad Administrativa Extracontractual**. Ediciones Liber. Venezuela.
- Jiménez, Francisco. (1999). **La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos en el Derecho Español. Una visión de conjunto**. Monografías jurídicas. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. España.
- Leal, Salvador. (1994). **Manual de Derecho Administrativo** (Primera edición). Tomo I. Ediciones Astro Data. Venezuela.
- Leal, Salvador. (2006). **Teoría del Procedimiento Contencioso Administrativo**. Vadell Hermanos Editores. Venezuela.
- Marienhoff, Miguel. (1966). **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo IV. Abeledo-Perrot. Argentina.
- Martín, Juan. (2007). Aproximaciones a la Responsabilidad del Estado en el Derecho de Crisis. En Hernández Mendible, Víctor. **Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello**. Tomo 3. Ediciones Paredes. Venezuela (Pp. 2333-2363).

- Martín, Luis. (1977). **La responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia** (Primera edición). Editorial Civitas.España.
- Martín, Luis. (2006). La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en España: Situación actual y nuevas perspectivas. En Badell Madrid, Rafael. **Congreso Internacional de Derecho Administrativo. En homenaje al Prof. Luis H. Farías Mata**. Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Margarita, *Universidade Da Caruña*. Caracas, Venezuela.
- Nikken, Pedro. (2007). **La garantía internacional de los Derechos Humanos (Estudios sobre Derechos Humanos)** (primera edición, primera reimpresión). Colección Estudios Jurídicos N° 78. Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela.
- Núñez, Ana. (2002). Reflexiones sobre la interpretación constitucional y el artículo 140 de la Constitución sobre Responsabilidad Patrimonial del Estado. **Revista de Derecho Administrativo**. N° 15. Venezuela (Pp. 207-221).
- Ortiz, Luis. (1995a). **El daño cierto en la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública**. Universidad Católica del Táchira. Cuadernos de la Cátedra fundacional Allan R. Brewer Carías de Derecho Público N° 3. Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela.
- Ortiz, Luis. (1995b). **La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública (Estudio del derecho venezolano y análisis comparativo con el derecho extranjero)**. Colección Estudios Jurídicos N° 64. Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela.
- Ortiz, Luis. (1999). La responsabilidad patrimonial del Estado y de los Funcionarios Públicos en la Constitución de Venezuela de 1999. **Revista de Derecho Constitucional**. N° 1. Venezuela (Pp. 267-312).
- Ortiz, Luis. (2006). La Responsabilidad Patrimonial del Estado en Venezuela en la Constitución de 1999 (Visión general sustantiva y el mito del carácter objetivo del sistema). En Badell Madrid, Rafael. **Congreso Internacional de Derecho Administrativo. En homenaje al Prof. Luis H. Farías Mata**. Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Margarita, Universidad Da Caruña. Caracas, Venezuela.
- Ossorio, Manuel. (1981). **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Editorial Heliasta. Argentina.
- Parra, Galsuinda. (2007). **Manual de Derecho Administrativo General** (segunda edición). Vadell Hermanos Editores. Venezuela.
- Peña, José. (2008a). **Lecciones de Derecho Constitucional General**. Volumen I. Tomo I. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Venezuela.

*Acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado*

- Peña, José. (2008b). **Lecciones de Derecho Constitucional General**. Volumen I. Tomo II. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Venezuela.
- Quiroz, Sara. (2002). La responsabilidad del Estado en las tendencias recientes del nuevo federalismo. Extraído de <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/6/quiroz6.pdf> Consulta: 6/5/2009.
- Real Academia Española. (2001). **Diccionario de la Lengua Española**. (Vigésima segunda edición). Editorial Espasa. España.
- Rodríguez, Oscar. (1999). El Derecho común de la Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública en Venezuela (Estudio del derecho venezolano y aspectos comparativos con el derecho francés). **Revista de Derecho Administrativo**. N° 6. Venezuela (Pp. 279-329).
- Rubio, Francisco. (1997). **La forma de poder (Estudios sobre la Constitución)** (Segunda edición). Colección Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Constitucionales. España.
- Soto, María. (2001). Régimen constitucional de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública. **Revista LEXnova**. N° 239. Venezuela (Pp. 49-72).
- Soto, María. (2003). **El Proceso Contencioso Administrativo de la Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública Venezolana**. Universidad Católica Andrés Bello. Cuadernos de la Cátedra Allan Brewer Carías de Derecho Administrativo N° 15. Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa. (2000). Sentencia N° 01386 del 15 de junio de 2000. Caso: German Eriberto Áviléz Peña contra Compañía Anónima Electricidad de Oriente (ELEORIENTE). Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2001a). Sentencia N° 02130 del 9 de octubre de 2001. Caso: Hugo Eunices Betancourt Zerpa contra República de Venezuela. Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2001b). Sentencia N° 02874 del 4 de diciembre de 2001. Caso: Juan Ramón Melo Lagos y Alejandrina Suárez de Melo contra Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE). Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2002a). Sentencia N° 00593 del 10 de abril de 2002. Caso: Augusto Nunes Revenrendo de Pinho contra Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE). Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2002b). Sentencia N° 01005 del 30 de julio de 2002. Caso: Carlos Alberto León Rondón y otros contra C.A. Electricidad de los Andes (CADELA). Venezuela.

- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2002c). Sentencia N° 01013 del 31 de julio de 2002. Caso: Marbelis María Borges Borges contra C.V.G. BAUXILUM C.A. Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2002d). Sentencia N° 01176 del 1° de octubre de 2002. Caso: Joséas Jordan Díaz Acosta contra Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE). Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2003a). Sentencia N° 00288 del 25 de febrero de 2003. Caso: José Antonio Chirinos Graterol y Dalia Zoraida Martínez Liscano contra Compañía Anónima Electricidad de Occidente (ELEOCCIDENTE) y Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE). Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2003b). Sentencia N° 00580 del 22 de abril de 2003. Caso: Nanzo Rafael Biaggi Tapia contra C.V.G. Electrificación del Caroní C.A. (EDELCA). Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2003c). Sentencia N° 01292 del 21 de agosto de 2003. Caso: Rogelio Cartaya Acosta contra Instituto Nacional de Canalizaciones. Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2003d). Sentencia N° 01540 del 9 de octubre de 2003. Caso: Gladys Josefina Jorge Saad (viuda) de Carmona y otros contra República de Venezuela. Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2003e). Sentencia N° 01867 del 26 de noviembre de 2003. Caso: Ruth Damaris Martínez Lezama contra Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2004a). Sentencia N° 00608 del 9 de junio de 2004. Caso: Yesenia Yulimar Álcala Falcón contra Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL). Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2004b). Sentencia N° 02132 del 16 de noviembre de 2004. Caso: Hilda Josefina Farfán y otros contra República Bolivariana de Venezuela. Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2007a). Sentencia N° 00054 del 18 de enero de 2007. Caso: Emiliano Duarte Vivas contra Compañía Anónima Electricidad de Oriente (ELEORIENTE). Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2007b). Sentencia N° 01693 del 17 de octubre de 2007. Caso: Walter Humberto Felce Salcedo contra República Bolivariana de Venezuela. Venezuela.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2008). Sentencia N° 00409 del 2 de abril de 2008. Caso: Ángel Nava contra República Bolivariana de Venezuela. Venezuela.

*Acepciones de la responsabilidad extracontractual del Estado*

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2009). Sentencia N° 01087 del 22 de julio de 2009. Caso: Andrea Carolina, Miguel Enrique, Gabriel Alejandro y Erwin Daniel Núñez González, Iris Lara De Núñez y Francesco Porco Gallina Pulice contra República Bolivariana de Venezuela. Venezuela.

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2010). Sentencia N° 01072 del 3 de noviembre de 2010. Caso: Carlos Rafael Quevedo Herrera contra Instituto Autónomo de Seguridad Ciudadana y Transporte. Venezuela.

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político administrativa (2011). Sentencia N° 01072 del 1° de febrero de 2011. Caso: Antonio Carlos Correia Freitas contra el Instituto Autónomo de Policía del Gobierno Bolivariano del Estado Miranda. Venezuela.