

GACETA JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

DIRECTOR: JULIAN MOTTA SALAS, RELATOR DE LA CORTE

TOMO XLIV

Bogotá, enero de 1937

NUMERO 1917

“Saber las leyes non es tan solamente en aprender las letras dellas, mas en saber el su verdadero entendimiento”.

(Siete partidas.—Ley XIII).

“Summa itaque ope, et alacri studio has leges nostras accipite”.

(Prooemium Institutionum D. Justiniani).

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MATERIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Paul Negulescu,

Profesor de Derecho Público
en la Universidad de
Bucarest.

Hemos visto que la teoría de la irresponsabilidad del Estado por los actos del poder público, salvo las excepciones limitativamente señaladas por la ley, y de la responsabilidad de los funcionarios en el caso de violación de una obligación concerniente a sus funciones, estaba consagrada dondequiera en los comienzos del siglo XIX y aún está en algunas legislaciones.

En Francia, bajo la influencia de la teoría individualista, predominante en el siglo décimonono, la jurisprudencia y la doctrina han tratado de dar a la idea de responsabilidad del Estado, que no existía sino como excepción solamente, un campo de aplicación más extenso, apoyándola en el principio de la responsabilidad delictual y cuasidelictual formulada en los artículos 1382 a 1384 del código civil.

Aplicaban las instancias judiciales al Estado y a las personas morales administrativas, bajo la alta vigilancia de la Corte de Casación, los principios de la responsabilidad del amo por las culpas de la persona que trabaja a sus órdenes. Según ese sistema, el que se queja de un perjuicio causado por los agentes de la administración y pide reparación por él, debe probar: a) la existencia de un perjuicio material, cierto, actual, que se le haya causado por el hecho de un agente público en ejercicio de sus funciones; b) que ese hecho, acción o inacción, constituya culpa de parte de la administración. O, en otros términos, debe existir una relación de causa a efecto entre el hecho y el perjuicio.

Esa responsabilidad no existe: a) si el autor del perjuicio ha ejercitado un derecho, pues *qui jure suo utitur neminem laedit*; b) en los casos fortuitos o de fuerza mayor; c) si la causa del perjuicio procede de un hecho de la víctima.

Sin embargo, afirmando el Consejo de Estado que la teoría de la culpa delictual no está conforme con la naturaleza de las personas morales de derecho público, niega que los artículos 1382 a 1384 del código civil sean aplicables al Estado y que su responsabilidad, en caso de culpas, negligencias o errores cometidos por sus agentes, deba ser apreciada según los principios del derecho civil. El artículo 1384 del código civil tiene por objeto regular la responsabilidad que pueden tener los particulares por los actos de personas que están colocadas bajo su autoridad o vigilancia; sus disposiciones no determinan ni las relaciones del Estado con los funcionarios públicos, ni las consecuencias jurídicas que tales relaciones puedan producir entre terceros y el Estado.

El artículo 1384 del código civil reglamenta las relaciones entre el amo y el dependiente o doméstico. El amo puede escoger libremente sus dependientes y vigilarlos y si no los escoge bien o no los vigila, comete una culpa, *culpa in eligendo* o *culpa in vigilando*. La situación del Estado no es la misma. No puede separarse el Estado de sus órganos, porque no puede concebirse el Estado sin ellos. Por consiguiente, el Estado no puede ser amo y los órganos no pueden ser domésticos porque no los escoge, porque se imponen a él y porque, aun para sus agentes, la escogencia se hace por los órganos, y la vigilancia se ejercita por los órganos o por agentes.

Así, pues, habiéndose deducido de la idea de responsabilidad por culpa del agente, llamado dependiente del Estado, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha orientado hacia la idea de responsabilidad del servicio público, basada en una organización defectuosa o en un mal funcionamiento del servicio. O por mejor decir, se ha reemplazado la teoría subjetiva de la culpa

cuasidelictual por la teoría objetiva de la falta del servicio.

Pero al lado de la responsabilidad de la administración continúa existiendo la del funcionario, autor del hecho perjudicial. A título excepcional admite la jurisprudencia administrativa esta responsabilidad cuando hay culpa personal de parte del funcionario. Se considera que hay culpa personal cuando ella es separable de la función, es decir, cuando el funcionario ha ejecutado el acto fuera de la función, cuando ha pasado los límites de su competencia, cuando ha tenido la intención de perjudicar, etc. En todos los demás casos hay falta de servicio que compromete solamente la responsabilidad de la administración.

Esa construcción jurisprudencial del Consejo de Estado, aprobada por el Tribunal de Conflictos en dos sentencias del 8 de febrero de 1873, juicios Dugave y Bransiet y Agnés Blanco, sirve desde entonces en Francia para determinar la responsabilidad de la administración.

La jurisprudencia administrativa ha ido más lejos aún: ella admite, en caso de riesgo excepcional, la responsabilidad fuera de toda culpa en el servicio público. Así, en Francia, por esfuerzo del Consejo de Estado, sin un texto preciso, se ha operado una transformación radical que ha puesto el estado de derecho en concordancia con el principio de solidaridad social, que juega un gran papel en este siglo XX. La noción de la responsabilidad civil del Estado adquiere así una base mucho más amplia.

Antes de la unión de los Principados rumanos de Moldavia y de Valaquia (1859) y de su transformación en país unitario (1862), las legislaciones civiles que regían en ellos (Moldavia,

Código Calimachi, art. 1723 y siguientes, Valaquia, Código Caragea, 5ª parte, capítulo X, anexo N° 1° y siguientes) admitían también el principio de la responsabilidad por culpa individual.

La ley del 11 de febrero de 1864, relativa a la organización del Consejo de Estado, atribuía a la competencia de ese Consejo el Contencioso administrativo y el artículo 33 de la citada ley reconocía a la parte no satisfecha con el juicio del Consejo, el derecho de dirigirse a los tribunales ordinarios, ante los cuales podía obtener la reparación del perjuicio causado por el acto administrativo de autoridad.

El artículo 131 de la Constitución de 1° de julio de 1866 suprimió el Consejo de Estado y la ley del 11 de julio del mismo año repartió en otras entidades las atribuciones del Consejo, reservando los asuntos de naturaleza contenciosa a los tribunales (art. 8°).

Los tribunales, respetuosos del principio de la separación de los poderes, no han anulado jamás los actos administrativos de autoridad, pero han admitido el sistema de apremios para obligar a la administración a retirar el acto ilegal y han otorgado el de daños y perjuicios para reparar el perjuicio causado.

La Corte de casación rumana, en cuanto concierne a la responsabilidad del poder público, ha admitido la teoría de la Corte de casación francesa que está basada en la idea de culpa delictual; mantiene aún hoy esa teoría, aunque el sistema legislativo vigente admite otros criterios en la determinación de la responsabilidad. En efecto, bajo la influencia de los principios de justicia social, se ha extendido, por textos precisos, la idea de la responsabilidad del Estado. La Constitución de 1923, en sus artículos 99 y 107, la ley sobre lo Contencioso administrativo del 23 de diciembre de 1925, en sus artículos 1ª, 6ª, 7ª y 14; la ley sobre el

estatuto de los funcionarios públicos en el artículo 13, el reglamento de aplicación de la ley sobre el estatuto de funcionarios públicos del 23 de noviembre de 1923, la ley del 17 de febrero de 1912 para la organización de la Corte de Casación, en los artículos 28 y 33, fijan la responsabilidad civil de la administración, sin parar mientes en el artículo 1,000 del código civil rumano (art. 1384 del código civil francés).

El régimen administrativo rumano es un régimen intermediario entre el régimen administrativo francés y el anglosajón de la administración judicial. Con efecto, proclama la Constitución que el Contencioso administrativo es del resorte del poder judicial, conforme a la ley especial. Por otra parte, la administración tiene, como en Francia, el beneficio de la ejecución previa en virtud del cual ella ejerce sus derechos por un procedimiento extrajudicial en que no es necesaria la intervención previa de la justicia.

El sistema de responsabilidad que se deduce de los textos puede formularse así:

a) El régimen administrativo rumano es legal, no admite el principio de la irresponsabilidad administrativa. Así, proclama el artículo 107 de la Constitución que "aquel que es lesionado en sus derechos por un acto administrativo de autoridad, o sea por acto de gestión ejecutado con violación de las leyes y reglamentos, puede dirigirse a las instancias judiciales a fin de hacer reconocer su derecho".

El régimen administrativo rumano admite la existencia de reglas especiales, leyes y reglamentos que obligan la responsabilidad del Poder público por fuera de las reglas del derecho común (arts. 998-1,000 del código civil rumano y 1382 y siguientes del código civil francés).

b) El sistema rumano de responsabilidad implica la moralidad adminis-

trativa porque admite no solamente la de la Administración, sino también la de los agentes. Esta responsabilidad acumulativa resulta del art. 107, inciso IV de la Constitución y del art. 14 de la ley sobre lo contencioso administrativo del 23 de diciembre de 1925. Pero el funcionario, el agente, no es responsable sino en tanto que haya cometido una culpa: si es culpado, dice el artículo 107. El artículo 13 de la ley sobre estatuto de los funcionarios públicos del 19 de junio de 1923, votada casi al mismo tiempo con la Constitución y por las mismas cámaras, precisa cuándo es culpable el funcionario. Se trata de una culpa personal del agente, separable de las prácticas del servicio.

c) La responsabilidad del Poder público aunque reglamentada por textos fuera del art. 998-1,000 del código civil (1382-4 c. civ. francés), continúa reposando sobre la idea de culpa. La culpa en el servicio y aun la culpa personal del agente acarrear la responsabilidad del Estado. Pero la responsabilidad no existe si no hay perjuicio. En efecto, el artículo 107 de la Constitución reconoce el derecho de recurrir a la justicia solamente a aquel que ha sido lesionado en sus derechos. Es necesario que exista un perjuicio. El otro elemento necesario para la existencia de la responsabilidad es la culpa, pero una culpa lata que consiste en toda violación de leyes y reglamentos, es decir, que el servicio acarrea la culpa por el hecho que él ha violado, por su actividad una sanción de derecho y por esa violación la responsabilidad de la Administración.

La culpa resulta también de un hecho material, ejempligracia, una negligencia, un retardo, es decir, un mal funcionamiento del servicio público.

d) Aquellos que han sido lesionados por un acto administrativo de autoridad ejecutado con violación de una ley o de un reglamento, tienen la facultad de dirigirse, ora sea a las instancias de lo contencioso administrativo (Corte de apelación del domicilio del demandante como instancia de fondo, con recurso ante la tercera cámara de la Corte de Casación que, en caso de admisión del recurso, entra a fallar en el fondo, conforme al artículo 12 de la ley del 23 de diciembre de 1925 sobre el Contencioso administrativo) para pedir la anulación del acto ilegal y reclamar daños y perjuicios, ora a las instancias de derecho común que no son competentes sino para comprobar la ilegalidad del acto y atribuir daños y perjuicios en reparación del perjuicio causado, conforme a los artículos 99 y 107 de la Constitución.

La ley del 1º de julio de 1905, relativa a la reorganización de la Corte de Casación, admitía que el particular perjudicado debía dirigirse previamente a la instancia del Contencioso (tercera cámara de la Corte de Casación) para obtener la anulación del acto de autoridad, después a las instancias ordinarias, competentes únicamente para examinar las consecuencias perjudiciales del acto y acordar la reparación del perjuicio causado.

(Traducción de Julián Motta Salas, de la Revista de *Drept Public*, de Bucarest).