



Centro de Información Jurídica en Línea



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA:

RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE LA ADMINISTRACIÓN
ARTICULO 201 DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

SUMARIO:

- 1) **NORMATIVA APLICABLE.**
- 2) **JURISPRUDENCIA.**
 - a) **Responsabilidad Solidaria de la Administración.**
 - b) **Fundamento normativo del carácter solidario de la obligación de resarcir.**
 - c) **Supuestos en los que el Estado es solidariamente responsable.**

Resumen: en este caso se detallan en la primera parte sobre la responsabilidad solidaria de la administración pública, en la cual se destacan varios puntos como: causa remota, daño, culpa de la víctima, hecho de un tercero, sobre el visado municipal, y la nota de advertencia o inmovilización, la jurisprudencia se divide en varios temas que se ven representados con los números romanos, además de que incluyen dos divisiones más.



Centro de Información Jurídica en Línea



DESARROLLO:

1) **NORMATIVA APLICABLE**

LEY GENERAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Artículo 201.- La Administración será solidariamente responsable con su servidor ante terceros por los daños que éste cause en las condiciones señaladas por esta ley.¹

2) **JURISPRUDENCIA**

a). Responsabilidad Solidaria de la Administración.

"IV.- Analizado que ha sido el proceso y los alegatos del recurrente, tenemos lo siguiente: 1) CAUSA REMOTA: La causa remota del daño, pero como tal no susceptible de ser considerada en este proceso a los efectos de la declaratoria de responsabilidad, procede de la inscripción por información posesoria de la finca madre del Partido de San José, matrícula 363836-000, de Manuel Rojas Mora, de la cual se segregó la finca de San José, matrícula 371351, misma que luego se dio en garantía al actor, la cual se hizo con base en el plano SJ 627078-86, siendo que el mismo está traslapado en su mayor parte sobre el plano anterior SJ-537040-84 correspondiente a otra finca. Lo único que no es parte de la finca descrita gráficamente por este último plano es un área ubicada al noroeste de las líneas entre los vértices 3-4-5-6-7-8-9, que en ese plano se indican como inscritas a nombre de otras personas, lo que también se verifica en el plano catastral correspondiente. Propiedad de otra u otras personas, las cuales según el dicho del propio actor son quienes ejercen verdadera posesión. Es de presumir que en el momento en que se registró el plano "apócrifo", base de la información posesoria, hubo error o no existía información con mapas catastrales o información catastral, que permitiera rechazar su inscripción habida cuenta que se sobreponía y entraba en contradicción con otro plano inscrito con anterioridad. Razón esta por la que, si bien ciertamente resulta materialmente imposible ahora aportar planos de catastro visados municipalmente para



Centro de Información Jurídica en Línea



subsanan el defecto apuntado por la nota de inmovilización, sigue siendo un hecho remoto - mediato e indirecto y del todo ajeno - excluyente -de la responsabilidad del Registro. 2) DAÑO: En una hipoteca común hay dos obligaciones ligadas entre sí, una personal, el derecho de crédito (principal) y otra real, la garantía del crédito, (accesoria) En el caso presente, en efecto existe una lesión, no tanto por la desaparición de la deuda, acreencia la cual subsiste, sino más bien por tornarse imposible registralmente la garantía real que lo respaldaba. Sea por el rechazo de la protocolización de piezas del remate en que el actor se adjudicó la finca, habida cuenta de la nota de inmovilización, consecuencia de la irregular razón notarial puesta en la escritura de división material. Ineficacia a final de cuentas del privilegio hipotecario. No empece la nota de inmovilización, la escritura de hipoteca conservaba la condición de título ejecutivo susceptible de perseguir otros bienes o derechos del deudor, lo cual no hizo el actor como más adelante se ampliará. De modo que si bien la inefectividad de la garantía del inmueble constituye una lesión en sí misma, existiría siempre duda sobre la ineficacia de su derecho de crédito ya que, en vez del proceso hipotecario incoado, el acreedor pudo haber agotado, con éxito tal vez, la persecución de otros bienes o derechos del deudor por la vía ejecutiva simple. Veamos: 3) CULPA DE LA VICTIMA: La hipoteca de primer grado se constituyó por el dueño de la finca para garantizar al acreedor - aquí actor - una deuda propia. Mediante una escritura pública debidamente inscrita, esto es por quien según la publicidad registral aparecía como legítimo dueño de una finca sobre la que no constaba, en ese momento, nota de advertencia e inmovilización. Acto unilateral del deudor y propietario registral ya que como se sabe era innecesaria la aceptación expresa del actor. Se trataba en suma de una hipoteca vigente por no haberse extinguido la obligación principal, ni por pago, prescripción ni por ninguno de los medios porque se extinguen las obligaciones, ni por resolución judicial del derecho del constituyente ni por venta judicial en los casos en que por virtud de dicho remate el comprador deba recibir la finca libre de gravámenes. (424 Código Civil). Ninguna culpa le cabe al actor por haber aceptado en garantía del préstamo una finca que según la información Registral, en ese entonces estaba debidamente inscrita y con plano. Sea cuando ninguna nota de inmovilización existía. No empece, sí existe parte de culpa del actor ya que, sabiendo como en efecto debía saberlo que la escritura de hipoteca conservaba la condición de título ejecutivo susceptible de perseguir otros bienes o derechos del deudor por la vía ejecutiva simple así como de la existencia de las condiciones



Centro de Información Jurídica en Línea



y estipulaciones del expediente No. 117-90, al menos al solicitar el remate; aún así el actor no sólo no intentó aquello sino que por el contrario pidió esto último y bajo tales condiciones se adjudicó la finca. Prueba de esto es que el edicto se publicó precisamente con base en certificación registral indudablemente aportada por el actor en la que ya constaban dichas condiciones y limitaciones. En resumen, sí existe parte de culpa del perjudicado ya que, por lo dicho, su conducta si bien no fue ilícita sí resultó, en cierta medida inadecuada. Razón por la cual resulta procedente la acogida en sentencia del supuesto de hecho de exclusión de la responsabilidad del Estado consistente en culpa de la víctima, que parcialmente sirvió de sustento a la acogida de las excepciones de falta de derecho y de legitimación pasiva de la Administración. En cuanto a este punto ningún reproche cabe hacer a la sentencia. 4) HECHO DE UN TERCERO: Ciertamente la causa eficiente y hecho determinante del daño consiste en que, en la división material de la finca 1- 363836-000, otorgada por Manuel Rojas Mora, por la que registró a su nombre la finca de San José, matrícula 371351-000, - misma que dio en garantía al actor - el Notario autorizante y aquí codemandado, hizo constar por razón notarial que la descripción de los lotes se ajustaba a ocho números de planos que estaban catastrados, lo cual al resultar incierto motivó que el Registro se viera compelido a poner la marginal de advertencia e inmovilización. Inmovilización que luego tornó registralmente imposible la adjudicación sobre la finca objeto de garantía del préstamo. Comportamiento achacable al Notario Ortega Rodríguez, en el ejercicio privado de su profesión y como tal particular ajeno a la Administración. Sea que dicha actuación no se le puede imputar a la Administración, respecto de la cual el Notario sigue siendo un tercero particular. Por lo que no cabe y resulta improcedente la declaratoria de responsabilidad solidaria de la Administración prevista en el artículo 201 de la Ley General de la Administración Pública por lo hechos cometidos por aquél. El Notario no es un funcionario que esté en relación de servicio con el Estado ni siquiera como agente particular por encargo del Estado. Ciertamente el Notariado es una función pública pero que, con excepción de los Notarios Consulares y los fedatarios públicos del Estado propiamente dichos, es ejercida privadamente por los restantes cartularios, entre estos por el co-demandado Ortega Rodríguez, por medio de la fe pública. En virtud de la cual se presumen ciertas las manifestaciones del Notario habilitado legalmente, que constan en los instrumentos y demás documentos autorizados por él, los cuales por sí mismo producen los efectos jurídicos que deban derivarse de la voluntad de los otorgantes y prueba de los hechos,



Centro de Información Jurídica en Línea



situaciones y demás circunstancias de que el Notario haya dado fe en ejercicio de su función. Desde este punto de vista, existe hecho de un tercero, que al no ser funcionario público sino un particular, no se le puede imputar al Estado y constituye fundamento válido para la acogida de las excepciones de falta de derecho y legitimación opuestas por la Administración. En cuanto a este extremo ningún reproche cabe hacer a la sentencia apelada. 5) SOBRE EL VISADO MUNICIPAL: Según el apelante, en la especie existieron al menos dos responsabilidades motivadas en dos hechos distintos. Uno de ellos, responsabilidad del señor Ortega Rodríguez en su condición de Notario co-demandado, sería el que ya antes se indicó, o sea la falsedad de la razón notarial a propósito de los planos. Y otro, responsabilidad del Registro - la falta de visado municipal - omisión de la que, según afirma, no se percató el Registro, razón por la cual procede la responsabilidad del Estado por acto ilegítimo o ilícito. Al respecto, cabe afirmar que el Registro ciertamente registró en su momento el documento de división material antes reseñada, y que, al menos según la evidencia de autos (copias de microfilm visibles a folios 3 a 6 del expediente administrativo) no contiene dicho testimonio constancia - razón de fe notarial o municipal - de que los - supuestos - planos hubiesen sido visados. Ciertamente el artículo 30 párrafos primero y segundo de la Ley de Catastro, exige que para toda división o segregación de inmuebles se requiere un plano de agrimensura inscrito en Catastro, lo mismo que el artículo 33 de la Ley de Planificación Urbana que exige que para todo fraccionamiento de terreno situados en distritos urbanos el Notario de fe en la escritura de que la división coincide con la que expresan los planos. Pero además, este último artículo y el 34 siguiente, exigen también haber visado antes en la municipalidad el plano que indique la situación y cabida de las porciones resultantes, de todo lo cual deberá dar fe en el testimonio el Notario autorizante. El argumento del apelante es que de haberse advertido el error en su momento, como era deber del Registro, la finca que luego se dio en garantía no se habría podido inscribir hasta tanto no se subsanara dicha omisión. Luego, el perjuicio no se habría dado. En este concreto punto no cabría ciertamente achacar fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho al menos exclusivo de un tercero, específicamente del Notario codemandado. No obstante, las copias de microfilm del testimonio, aparte de no estar certificadas tampoco indican que constituyan juego completo de los documentos que sirvieron de base a dicha inscripción. Por otra parte se trataría en su caso de una infracción remota, que si bien hipotéticamente hablando, de no haberse dado probablemente habría suspendido la



Centro de Información Jurídica en Línea



inscripción, no sería una causa atendible por no reunir los requisitos de ley como ser el hecho decisivo, imputable de manera inmediata, directa y exclusiva a la Administración para que la lesión se haya causado. (artículos 190 de la Ley General de la Administración Pública en relación con el 704 del Código Civil). En verdad la nota de inmovilización no fue la causa sino por el contrario la consecuencia inmediata y directa de que las segregaciones fueron inscritas sin que realmente hubiera planos de catastro -hecho atribuible al Notario y excluyente de la Administración - y no por que el registro no hubiese advertido el supuesto error consistente en la falta de la razón notarial de los visados municipales. Según doctrina mayoritaria, "Para que un hecho merezca ser considerado como causa del daño es preciso que sea en sí mismo idóneo para producirlo según la experiencia común, es decir que tenga una especial aptitud para producir el efecto lesivo. Sólo en estos casos (causalidad adecuada) puede decirse, con rigor, que la actividad tomada en consideración constituye la causa eficiente, la causa próxima del daño (in iure non remota causa, sed proxima spectatur), la causa verdadera del mismo". (Eduardo García de Enterría y otro. Curso Derecho Administrativo II. 2ª. Edición. Civitas. Pág. 354). Nuestra legislación exige, en consonancia con esta doctrina, que la relación entre el hecho y el daño debe ser siempre inmediata y directa para que pueda surgir el deber de resarcimiento. Lo cual es confirmado por el artículo 704 del Código Civil., el cual reza así: "En la indemnización de daños y perjuicios sólo se comprenderán los que, COMO CONSECUENCIA INMEDIATA Y DIRECTA de la falta de cumplimiento de la obligación, se hayan causado o deban necesariamente causarse.". Sea que a no ser tan solo por aquella irregular razón notarial a propósito de los planos - y no por la ausencia del visado - ninguna objeción habría tenido el Registro para negar la inscripción de la protocolización de piezas del remate y consecuente registro de la finca a nombre del actor. Luego, ninguna lesión se habría producido. Por lo cual resulta improcedente el agravio expresado por el apelante al respecto y procede, en cuanto a este extremo confirmar la sentencia apelada. 6) NOTA DE ADVERTENCIA E INMOVILIZACIÓN: Finalmente tenemos, por lo que a la pretensión subsidiaria se refiere, que el apelante insiste que en cualquier caso existe responsabilidad del Estado por la actuación lícita consistente en la inmovilización de la finca. Se trataría entonces, caso de acogerse, - lo cual no es el caso - de una responsabilidad puramente objetiva, independiente de toda culpa, como causa autónoma - decisiva y determinante por sí misma del daño - consistente pura y simplemente en la anotación marginal de



Centro de Información Jurídica en Línea



advertencia e inmovilización de la finca. Cabe decir, en primer lugar, que el Estado no puede ni debe responder por una deuda ajena, sea por el hecho de que el deudor hipotecario no haya honrado la obligación, ni porque el actor no haya instado su cobro por otras vías distintas a la ejecutiva hipotecaria ni porque se haya adjudicado en remate la finca sobre la que existía la nota de inmovilización. Por lo demás y como se verá, la lesión que supone la ineficacia de la garantía real, recibida en seguridad de dicho crédito, habida cuenta la nota de inmovilización, no constituye un supuesto de responsabilidad objetiva en razón de la existencia de causas de al menos dos de las salvedades establecidas en la ley. No se puede poner en cuestión las potestades del registro de acudir al recurso de la marginal de advertencia e inmovilización en el caso en que debe hacerse notar a terceros que un asiento registral adolece de un defecto. Sea que en casos en que advierte un error u omisión que acarree la nulidad del asiento, procede ordenar dicha nota al margen del asiento, el que mientras no se cancele o se rectifique, no puede practicarse operación registral posterior alguna en el respectivo asiento. Ya nuestra Sala Constitucional mediante el voto Número 7190-94 de las 15:24 horas del 6 de diciembre de 1994 estableció que "...Las medidas asegurativas o cautelares, según la más calificada doctrina, surgen en el proceso como una necesidad que permita garantizar una tutela jurisdiccional efectiva y por ello se pueden conceptualizar como: un conjunto de potestades procesales del Juez - sea justicia jurisdiccional o administrativa - para resolver antes del fallo, con el específico fin de conservar las condiciones reales indispensables para la emisión y ejecución del acto final". En la especie, la nota de advertencia e inmovilización reúne los presupuestos de fondo que toda medida cautelar debe cumplir para ser tal. Es decir, existe un evidente interés actual ya que la nota procede al detectarse un error y omisión que acarree nulidad del asiento y procede su cancelación. Deben además, como en el sub examine, existir elementos de juicio que evidencien la nulidad del asiento por ser de carácter grave, irreparable o de difícil reparación del daño que se pretende evitar. La nota busca evitar, como se dijo, que terceros salgan perjudicados al amparo de la publicidad registral. Debe tenerse presente que la nulidad es un vicio en extremo grave y según lo expresa el artículo 456 del Código Civil. "La inscripción no convalida los actos o contratos inscritos que sean nulos o anulables conforme a la ley". Es por ello que resulta razonable y proporcionado que la ley faculte al Registro para practicar la nota de advertencia e inmovilización para salvar su responsabilidad en materia de daños y perjuicios a



Centro de Información Jurídica en Línea



los terceros al amparo de la publicidad registral...". Esto con la finalidad de que no se practique ninguna operación registral posterior en dicho inmueble hasta tanto no se cancele tal nota o se subsane, en su caso, la nulidad que lo afecta, en protección de terceros. No importa, se ha dicho, que con anterioridad se hayan presentado incluso documentos inscribibles ya que si se inscribiesen esos actos o contratos, sus derechos se consolidarían, lo que en definitiva es mucho más perjudicial que el esperar a la definición del juicio ordinario respectivo. De manera que en el caso presente lo que hizo el Registro fue cumplir con un mandato delegado por la ley aunque esto ciertamente no está en cuestión. En cuanto a la pretendida responsabilidad objetiva por acto lícito, la misma, como ya se adelantó, no es de recibo. Para la procedencia de indemnización por responsabilidad del Estado por sus actos lícitos o su funcionamiento normal, no basta con su actuación. Es necesario que se haya producido un daño, efectivo, evaluable económicamente, individualizado, e imputable a la Administración. Además se precisa de la especialidad del daño, por la pequeña proporción de afectados o por la intensidad excepcional de la lesión. Sea que comporte un sacrificio especial. Especial no en cuanto singular, sino en cuanto particularmente intenso y grave. Que exceda de las cargas comunes que pesan sobre la generalidad de los administrados e incida de modo especialmente intenso y grave en los bienes de determinados administrados. Y, en lo que ahora más interesa, se necesita siempre de la existencia de una relación de causalidad, inmediata y directa entre el acto, en este caso lícito que se imputa a la administración y el daño producido, y a la vez sin incidencia de causa extraña, como lo puede ser culpa de la víctima o hecho de un tercero. En el caso presente, aparte de que la nota de advertencia e inmovilización no es la causa directa e inmediata causante del perjuicio, sino la consecuencia de la razón notarial falsa, el nexo causal queda roto al interferirse el hecho de un tercero, a saber la actuación privada del señor Ortega Rodríguez e inclusive, la propia conducta de la víctima. Las salvedades establecidas en el artículo 190. 1 son en este sentido determinantes. Razón por la cual no se le puede imputar válidamente al Registro, ni siquiera a título objetivo, responsabilidad ninguna por la susodicha nota de advertencia e inmovilización. Por lo que sin necesidad de mayores consideraciones procede confirmar la sentencia apelada en cuanto rechazó la pretensión subsidiaria del actor. V.- Finalmente, en lo concerniente al codemandado Alberto Ortega Rodríguez, el Juez a quo declaró inadmisibles las pretensiones principal, toda vez que, afirmo, su responsabilidad debe ser conocida y resuelta en la jurisdicción civil. Téngase en cuenta



Centro de Información Jurídica en Línea



al respecto, que la demanda y primera pretensión establecida por el actor lo fue contra el Estado y solidariamente contra el Notario Alberto Ortega Rodríguez, este último no como ciudadano particular, sino bajo el supuesto -erróneo - de funcionario público. Sea bajo el supuesto de hecho del artículo 201 de la Ley General de la Administración Pública. Así pues, como la responsabilidad pedida lo fue en su condición de funcionario público - que no lo es - la demanda en su contra resulta entonces improcedente. Sentido este en el que se reforma la sentencia. (artículo 59 inciso b) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. VI.-Por las razones expuestas, lo procedente es revocar la sentencia en cuanto declaró inadmisibile la pretensión principal en lo concerniente al codemandado Alberto Ortega Rodríguez, para en su lugar declararla improcedente y confirmarla en todo lo demás."²

"IV.- El procurador insiste en que estamos ante un proceso de anulación del acto administrativo, por lo que se debe analizar la falta de aplicación del procedimiento aduanero por parte del actor, dado que fue ante dicho organismo que se dieron los actos que causan la acción propuesta por el actor; y además no se observa el plazo de caducidad de la acción. Argumentos que no resultan admisibles, en primer lugar, debe observarse que los artículos del CAUCA invocados no regulan un reclamo por error en la realización de un remate, sino respecto de la liquidación de impuestos y gravámenes sobre bienes que entren o salgan del país, y en todo caso no es responsabilidad del administrado sino del Estado realizar el procedimiento. El principio de informalidad propio de todo trámite ante la Administración, establece que basta que el interesado inste la solución de un reclamo para ésta esté obligada a dar los pasos necesarios para su resolución (artículos 220 a 222, 285 a 287, 290 y 348 de LGAP.); y en particular, si el gestor se equivoca de despacho u órgano, en tanto no sea de entidad, le corresponde a ésta subsanar el error y continuar con el procedimiento como corresponde (numerales 68 y 260 ibídem); de manera que no le es lícito al demandado, si no procuró resolver el procedimiento administrativo como era su deber en su oportunidad, alegar en juicio que no se ha cumplido con dichos trámites. Por otro lado, en cuanto a lo impugnado, ya la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia estableció, mediante voto 669-C-99 de quince horas veintisiete minutos del tres de noviembre de 1999, que el presente proceso es civil de hacienda, dado que es una cuestión de carácter patrimonial, indicando expresamente que "...lo impugnado no es el acto administrativo de entrega de la mercadería, sino lo que



Centro de Información Jurídica en Línea



se pide es el cobro de las consecuencias patrimoniales de ese acto..."(f. 74). Desde vieja fecha, los tribunales han determinado que un asunto que es civil de hacienda puro, es requisito verificar si se cumplió con el requisito de agotar la vía administrativa, como requieren los artículos 548 C.P.C. y 31 L.R.J.C.A., pero no procede, porque no es el objeto de la demanda ni de la petitoria, entrar a considerar la validez de algún acto administrativo, sino hay que analizar si es admisible el reclamo patrimonial por el fondo (ver al efecto el voto de esta sección, N° 311-94 de las 10 horas del 13 de setiembre de 1994). Como corresponde a la doctrina de la responsabilidad de la Administración, rama del Derecho Público que trata de una temática diferente a la de la validez del acto y del proceso contencioso administrativo, distinción que la tramitación en un único tipo de juicio ordinario ante una jurisdicción común no soluciona. No interesa entonces considerar el plazo de cuatro años del artículo 175 LGAP., para considerar si hay caducidad de la acción en cuanto nulidad absoluta del acto, sino el de prescripción de la acción resarcitoria dispuesto en el numeral 198 ibídem, que en efecto se ha observado, pues entre el hecho generador de la obligación, el reclamo y la demanda judicial no median tres años.- V.- En otro orden de cosas, el representante del Estado requiere la aplicación de los artículos 106., 107 y 108 C.P.C., en relación con el 19, 158, 163 y 164 del CAUCA, y 199 LGAP., insistiendo en que el juzgador debe establecer la responsabilidad del funcionario que con su conducta causó la subasta equívoca que perjudicó al accionante, y que por ende, deviene imperativo la defensa de litis consorcio pasivo necesaria, en tanto no se puede resolver el proceso sin declarar la obligación del empleado referido y ello no cabe sin su participación. Doctrina novedosa para el despacho, que fuera de consideraciones prácticas resulta contraria a los derechos que la ley le reconoce al administrado, que debe ser resarcido de las lesiones que a sus bienes le cause la actividad del Estado sin que éste se escude en formalidades o en responsabilidades de sus representantes. No es necesaria la presencia de un agente en cuanto que no está expresamente demandado, y porque para este tipo de situaciones, cuando sea una actitud culposa la que causó el perjuicio, la ley estableció el principio de responsabilidad objetiva y de solidaridad con los funcionarios, en sus artículos 190, 191 y 201 LGAP., de manera que ella debe responder por si sola, sin perjuicio de que el actor traiga voluntariamente al agente si lo desea, que no es el caso; o que la Administración proceda, como es su deber, que no el del juez, a identificarlo y reclamarle su actos (artículos 199 en relación con el 203 ss. y 209 ibídem), doctrina



Centro de Información Jurídica en Línea



que el procurador debe conocer, por lo que no se puede requerirle al juzgado funciones que la ley no le impone para que la accionada intente evadir sus deberes e inercia. A más abundancia, sobre el tema, cabe citar la jurisprudencia de la Sala Primera: " VIII.- ... Esta sentencia, además, hace referencia al cambio introducido por la Ley General de la Administración Pública, en lo tocante a la responsabilidad del entre por daños causados, en el e ejercicio de la actividad médica en el caso específico , pro sus funcionarios. En relación indica:"... en otro tiempo, cuando no existía legislación especial que contemplara la responsabilidad de los entes públicos, era preciso acudir a las reglas del derecho común para resolver sobre esa responsabilidad, quizá porque no habían evolucionado las ideas que permiten atribuir culpa directa (conforme al artículo 1045 del Código Civil), a cualquier persona que se haya hecho responsable por medio de sus órganos, cuando el servicio que éstos prestas es defectuoso. Pero ahora, con lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública, la legislación civil cede el lugar a las normas establecidas en esa Ley, especialmente -...- a lo que prescribe el artículo 190 de la cita Ley General..." Como corolario, en dicha ocasión, se concluyó, no era necesario identificar ni traer a juicio al funcionario o servidor causante del daño, pues se trata de una responsabilidad directa, la cual existe por el solo hecho del daño producido en la prestación del servicio público, independientemente de quien fuera la persona física encargada del tratamiento sanitario (Al respecto, pueden consultarse, además, las siguientes resoluciones: Sala de Casación, No. 1116 de 15:00 horas de 10 de setiembre de 1970; Sala primera de la Corte Suprema de Justicia, No. 17, de las 16:00 del 14 de abril de 1989, y Sala Tercera la Corte Suprema de Justicia, No. 38, de las 15:30 horas del 13 de marzo de 1984, en la cual se afirma, al resolver sobre una acción civil resarcitoria, el carácter solidario de la obligación de la Caja por las lesiones causadas por su personal médico).- IX.- Tal criterio, ha sido reafirmado por esta Sala, con su actual integración, en una reciente resolución, la No. 16, de las 8:45 horas del 24 de enero de 1992, en la cual, al resolver un agravio análogo al aquí planteado, por unanimidad, se consideró:...Como se trata de una responsabilidad solidaria el ofendido puede dirigir su reclamo contra cualquiera de los obligados, sin perjuicio del derecho de la Administración en cuanto a sus servidores (artículos 201, 203 y siguientes, de la Ley General de la Administración Pública). De ahí que , independientemente del grado de responsabilidad que tenga el funcionario, no es obligatorio demandarlo y el Juez, aunque esa parte no esté presente en el debate, no puede dejar de pronunciarse



Centro de Información Jurídica en Línea



sobre el fondo del asunto.... Por ende, el principio de solidaridad establecido por el citado artículo 201, es extensible a los casos de responsabilidad del Estado por hechos cometidos por sujetos a los cuales ha encargado la realización de actos, pues existe un supuesto de hecho similar respecto del cual encuentra plena aplicación la ratio legis del citado artículo. A nivel jurisprudencial, como se vio, el criterio seguido ha sido de establecer la responsabilidad solidaria por parte de la Administración cuando algún funcionario ha cometido daños a los administrados. Dicha tesis se sostuvo desde antes de la vigencia de la Ley General de la Administración Pública, y luego de su promulgación se consolidó. Al respecto, los precedentes citados en el considerando anterior resulta elocuente. Por último, aún si se echara mano de la legislación civil para colmar la supuesta laguna, la solución no sería diferente. Al respecto, el artículo 1048, párrafo 3o. establece: "... También, según la legislación civil, la responsabilidad en este caso sería solidaria." (SALA I, voto No. 29 de 14:30" horas del 14 de mayo de 1993, citada en la 112 de 14:25" horas del 25 de noviembre de 1994).- VI.- Tampoco es de recibo el alegato de que había culpa del actor, en cuanto no se apersonó a inspeccionar los bienes a rematar antes de la almoneda, dado que la publicación es clara en cuanto dice: "...las mercancías podrán ser inspeccionadas dos días antes...", de manera que lo deja como una facultad voluntaria del interesado, y no hay norma que imponga tal deber, como se reclama, privando para los administrados el principio de libertad. En tanto que el artículo 190 LGAP., sí establece la obligación del Estado de responder por cualquier daño que cause su actividad legítima o ilegítima, normal o anormal, siendo las únicas causas que la justifican el hecho de un tercero, la culpa de la víctima y la fuerza mayor. Por ende, si sacó a remate un bien que no tenía en su haber, por un error de sus funcionarios, estamos ante una conducta anormal que le dio una falsa seguridad al administrado y por la que procede el reclamo, sin que haya situación de excusa a este deber.- VII.- El personero del Estado agrega que no se trata el presente de un simple reclamo de daños, pues el actor omitió indicar en qué consisten, estimar cada uno y demostrarlos como requiere el artículo 290 inciso 5°. CPC.. Que de hecho, y en forma anómala se condena al demandado partiendo de situaciones no alegadas por la actora, y por otro lado no se dio la audiencia prescrita por el artículo 24 LRJCA., de manera que lo reconocido es contrario a lo debatido y se debe revocar. La norma citada se refiere a la consideración en sentencia de motivos susceptibles de fundar la acción o la defensa que no hayan podido ser apreciadas por las



Centro de Información Jurídica en Línea



partes, caso que no es el presente. En este asunto, el actor ha pretendido desde un principio el reconocimiento de daños y, como se verá, cuando se analicen sus alegatos, omitió detallarlos y probarlos, pero tanto en la deducción formal de la demanda, como en el elenco de hechos probados esta claro que pagó la suma de oferta del remate, la cual ingresó injustificadamente en el patrimonio del Estado en detrimento del de él. Está claro que la acción está dirigida cuando menos a la recuperación de tal suma, cuya existencia está probada, y que representa un enriquecimiento ilícito para la Administración. En casos similares ha dicho la Sala Primera: "CONSIDERANDO... V.- Otro aspecto a considerar es que en este juicio, por los hechos afirmados y reconocidos por las partes, sobre el asunto que se discute y por los términos en que se redactó la petitoria, cabe entender que se está frente a un caso de petición implícita o demanda virtual, pues es obvio que el accionante pretendía obtener que el Estado le pagara una suma que él consideraba se le debía y como petición implícita pudo ser decidida por tribunal de instancia; la sentencia de España de y-4-1903, citada en la referida obra del profesor Aragonese <SENTENCIAS CONGRUENTES: Dr. Pedro Aragonese>, así lo admite pues entiende que "es congruente la sentencia con las pretensiones oportunamente deducidas por una de las partes contratantes, aunque la petición a que se accede sólo estuviera implícita" (pág. 20) y así lo reconoce igualmente otra sentencia citada en la misma obra de 20-3-1890 donde se dijo que "No existe incongruencia cuando la parte dispositiva del fallo resuelve lo que virtualmente ha sido objeto del pleito".- Y el mismo autor cuando se refiere al tema de la equivalencia del fallo cita muchas sentencias del Tribunal español para sostener esos criterios: El principio de congruencia no requiere una identidad absoluta con las pretensiones y la oposición de la parte." (La negrilla no es del original, voto 127 de 15:05" hrs. de 19-8-92, en el mismo sentido ver Cas. No. 94 de 27-12-85 ibídem). En consecuencia, el reproche carece de fundamento jurídico. VIII.- Por su parte, también apela el actor en tiempo, en relación a la negativa del A-quo de reconocerle en abstracto los daños y perjuicios, reconociendo sólo el monto de lo pagado en el remate, invoca que los artículos 702 y 1045 del Código Civil prevén el derecho a ser indemnizados en general de toda lesión inmediata o consecuente, y el artículo 693 CPC, igualmente establece la posibilidad de ejecutar una sentencia que condene en abstracto; e indica que es evidente en que consistirán las lesiones que se cobrarán como la diferencia de precio de la compra con el de mercado para la venta, y los intereses, y es por ello que se pide que la condena disponga la prueba pericial pertinente para la



Centro de Información Jurídica en Línea



determinación en la etapa de ejecución. Al respecto, el tribunal considera que hay razón en parte del alegato, dado que, como se razonó arriba, en cuanto a reconocer como daño evidente lo depositado, y que ello implicaba una demanda implícita, también resulta claro que se ha generado un perjuicio correspondiente al reconocimiento de los intereses sobre dicha suma, sobre todo observando que la pérdida de patrimonio fue hace seis años; un análisis lógico obliga a razonar que no hay justicia en la reposición de una cantidad devaluada, por ende procede disponer la modificación de lo resuelto para imponer los réditos desde que se hizo el pago fallido hasta la cancelación de la obligación que se reconoce. No obstante lo dicho, hay limitaciones en cuanto a las atribuciones del juez en este concepto, así el artículo 62 inciso c) LRJCA., establece: "Si se hubiere pretendido el resarcimiento de daños o la indemnización de perjuicios, la sentencia podrá formular pronunciamiento concreto sobre la existencia y cuantía de los mismos, siempre que constare probada en los autos ; en otro caso, se limitará a declarar el derecho y quedará al período de ejecución de sentencia la determinación de la correspondiente cuantía." (El subrayado y la negrilla no son del original). Del texto se extrae sin esfuerzo que es imperativo que el interesado haya expresado cuáles son sus pretensiones, o sea los bienes que estima perdidos o los intereses no recibidos, para que el juez pueda declarar sobre los mismos si han sido demostrados, de modo que es necesario probar antes de la sentencia que se han producido realmente en el tiempo y el espacio. Además debe establecerse su cuantía, siendo solo este aspecto el que puede quedar para ser dilucidado en la etapa de ejecución. La letra del artículo es clara en que si la suma no es probada se podrá determinar luego; tal interpretación es coherente con lo regulado en el artículo 156 CPC., que se expresa en forma similar y con el requisito del artículo 290 inc. 5o. Ibídem, que obliga a detallar los daños demandados y su estimación desde la demanda, aplicables por remisión del 103 LRJCA. En cuanto al 693 CPC., regula una situación diferente, ajena al proceso ordinario civil de hacienda, como puede ser la sentencia de un juicio penal, de tránsito o de amparo, que no es el presente caso, al efecto se ha expresado en forma reiterada la Sala de Casación (ver votos de Sala Primera N°. 106 de 16,30 hrs. de 23 de noviembre de 1978, y No. 127-F-96 de 14 horas del 5 de enero de 1996, entre otras). De manera que reconocimiento de daños y perjuicios puro y simple en abstracto que se pretende no es de recibo. Así las cosas, con la salvedad hecha respecto al lucro cesante sobre lo pagado, debe el tribunal concluir que la



Centro de Información Jurídica en Línea



sentencia es conforme a derecho y confirmar la resolución en lo demás.-"³

"**III.-** [...]. En cuanto al primer aspecto, la recurrente argumenta que la acción ilícita que ejecutó el imputado, por ser contraria al contrato de trabajo existente entre él y la Administración Pública, sólo generaría una responsabilidad civil personalísima de aquel, excluyéndose la de ésta. En este sentido resulta necesario aclarar que el numeral 190 de la Ley General de la Administración Pública, expresamente señala que el Estado responde por los daños causado en su funcionamiento legítimo o ilegítimo; agregando en el numeral siguiente que debe reparar los daños que hayan causado sus servidores "en el desempeño de los deberes de su cargo o con ocasión del mismo, utilizando las oportunidades o medios que ofrece, aun cuando sea para fines o actividades o actos extraños a dicha misión". Similar disposición la contiene el párrafo final del artículo 106 del Código Penal de 1971, y el inciso 6 del artículo 137 del Código Penal de 1941, los cuales no limitan esa responsabilidad al monto o valor del vehículo. En el caso que nos ocupa tenemos que el acusado, utilizando el vehículo oficial que el Ministerio de Agricultura le había asignado para cumplir con sus obligaciones laborales, realiza un comportamiento violatorio del deber de cuidado, a consecuencia de lo cual se derivaron daños y perjuicios para terceros. El hecho de que M.M. decidiera conducir luego de haber ingerido licor e irrespetara la luz roja del semáforo a alta velocidad, es decir, el que haya ejecutado un comportamiento ilícito y totalmente ajeno y más bien contrario a sus deberes, no significa que deba excluirse la responsabilidad objetiva de la Administración Pública, la que -como se dijo- deberá responder aún por los comportamientos ilegítimos de sus funcionarios durante el desempeño de sus funciones o con ocasión de ellas. Finalmente, en cuanto al carácter solidario, y no subsidiario, de la responsabilidad de la Administración Pública por los actos de sus servidores, esta Sala había tenido la oportunidad de pronunciarse indicando que: "... la Ley General de la Administración Pública (N° 6227 de mayo de 1978 que entró en vigencia seis meses después de su publicación y que es posterior tanto a la ley que mantuvo la vigencia del artículo 137 inciso 6) del Código Penal de 1941, como al Código Penal actual que comenzó a regir a partir de noviembre de 1971) dispuso en su Título Séptimo (artículos 90 y siguientes) las normas a seguir en caso de la Responsabilidad de la Administración y del Servidor Público, para luego señalar en la Sección Segunda este Título, la Responsabilidad



Centro de Información Jurídica en Línea



de la Administración por Conducta Ilícita (artículos 191 a 193), no haciendo distinción entre ilícitos civiles y penales. Establece el artículo 191 que "la Administración deberá reparar todo daño causado a los derechos subjetivos ajenos por faltas de sus servidores cometidas durante el desempeño de los deberes del cargo o con ocasión del mismo...", y posteriormente el 201 indica que "la Administración será solidariamente responsable con su supervisor ante terceros por los daños que éste cause en las condiciones señaladas por esta Ley". Como puede observarse, existe una clara contraposición entre el tipo de responsabilidad civil que disponen para el Estado las leyes penales (subsidiaria), y la Ley General de la Administración Pública (solidaria), pero si aún quedara duda respecto de que la segunda -a pesar de disponer expresamente que es de orden público y deroga las que se le opongan (364 inciso 1)- es la que debe regular la materia que aquí se discute, el propio legislador la resolvió a favor de la Ley de Administración Pública referida, cuando determinó que "en caso de duda, sus principios y normas prevalecerán sobre los de cualquiera otras disposiciones de rango igual o menor" (364 inciso 2) (El subrayado no es del original). Así pues, la responsabilidad solidaria del Estado por conducta ilícita de sus servidores, constituye un principio fundamental que la ley ha establecido en favor de los administrados, en razón de que los actos de aquellos -realizados durante el desempeño de las funciones encomendadas o con motivo de ellas- son sus propios actos, por cuyas consecuencias dañosas debe responder..." (Cfr. Sala Tercera, V-114-F de las 9:05 horas del 22 de abril de 1988 y 632-F, de las 14:20 del 20 de noviembre de 1991)."⁴

"VI.- A modo de reclamo sustantivo, se acota que no cabe dictar la condenatoria civil contra el Estado, por cuanto, como patrono, no nombró al acusado para que abusara de su cargo. El reparo tampoco es de recibo. La Ley General de Administración Pública consigna en su artículo 190 que ésta responderá por los daños causados en su funcionamiento legítimo o ilegítimo; agregando en el numeral siguiente que deberá reparar los daños causados por sus servidores "en el desempeño de los deberes de su cargo o con ocasión del mismo, utilizando las oportunidades o medios que ofrece, aun cuando sea para fines o actividades o actos extraños a dicha misión". En el tema que se discute, es evidente que la especie se acomoda a dicha previsión, toda vez que la actuación del encartado fue prevaleciendo de su condición de autoridad y con provecho de los medios materiales puestos a su orden por la administración pública, aun cuando fuera para actos extraños a su deber, como es el



Centro de Información Jurídica en Línea



atropello de los derechos de un tercero. Finalmente, en cuanto al carácter solidario, y no subsidiario, de la responsabilidad de la Administración Pública por los actos de sus servidores, esta Sala había tenido la oportunidad de pronunciarse indicando: "... La Ley General de la Administración Pública (N°6227) de mayo de 1978 que entró en vigencia seis meses después de publicada y que es posterior tanto a la ley que mantuvo la vigencia del artículo 137 inciso 6) del Código Penal de 1941, como al Código Penal actual que comenzó a regir a partir de noviembre de 1971), dispuso en su Título Séptimo (artículos 90 y siguientes) la normas a seguir en caso de la Responsabilidad de la Administración y del Servidor Público, para luego señalar en la Sección Segunda de este Título, la Responsabilidad de la Administración por Conducta Ilícita (artículos 191 a 193), no haciendo distingo entre ilícitos civiles y penales. Establece el artículo 191 que "la Administración deberá reparar todo daño causado a los derechos subjetivos ajenos por faltas de sus servidores cometidas durante el desempeño de los deberes del cargo o con ocasión del mismo...", y posteriormente el 201 indica que "la Administración será solidariamente responsable con su supervisor ante terceros por los daños que éste cause en las condiciones señaladas por esta Ley". Como puede observarse, existe una clara contraposición entre el tipo de responsabilidad civil que disponen para el Estado las leyes penales (subsidiaria), y la Ley General de la Administración Pública (solidaria), pero si aún quedara duda respecto de que la segunda -a pesar de disponer expresamente que es de orden público y deroga las que se le opongan (364 inciso 1)- es la que debe regular la materia que aquí se discute, el propio legislador la resolvió a favor de la Ley de Administración Pública referida, cuando determinó que "en caso de duda, sus principios y normas prevalecerán sobre los de cualquiera otras disposiciones de rango igual o menor" (364 inciso 2) [...] Así pues, la responsabilidad solidaria del Estado por conducta ilícita de sus servidores, constituye un principio fundamental que la ley ha establecido en favor de los administrados, en razón de que los actos de aquellos -realizados durante el desempeño de las funciones encomendadas o con motivo de ellas- son sus propios actos, por cuyas consecuencias dañosas debe responder." (Cfr. Sala Tercera, V-114-F de las 9:05 horas del 22 de abril de 1988 y 632-F, de las 14:20 del 20 de noviembre de 1991). Así las cosas, no habiendo circunstancias que ameriten un cambio de criterio, debe reiterarse la posición ya expresada y declarar sin lugar el recurso."⁵



Centro de Información Jurídica en Línea



"El planteamiento del recurrente parte de varias premisas que no han logrado comprobarse, por cuanto en este caso no se podría considerar -conforme se asegura- que al tenor de lo dispuesto por el artículo 190 de la Ley General de Administración Pública, la actuación ilícita que desarrollaron ambos imputados constituya la causal de exoneración de responsabilidad civil para el Estado por "hecho de un tercero", ni tampoco que las irregularidades en la prestación del servicio de transporte de estudiantes escapaban al control y vigilancia de la Administración Pública. Según se tuvo por acreditado en la sentencia (cfr. folios 1874, línea 17 en adelante; y folio 2005, línea 6 en adelante), al imputado Gilberth Angulo -en su condición de transportista privado- se le adjudicó por parte del Ministerio de Educación Pública la ruta de transporte de estudiantes del Colegio Técnico de La Fortuna de Bagaces, N° 6005, es decir, fue contratado directamente por el Estado para que cumpliera con ese servicio, mismo que se ofrecía y pagaba por el citado Ministerio como parte del objetivo de promoción y desarrollo de la educación secundaria. De acuerdo con esto, y conforme se razonó en el fallo, es claro que ante los usuarios, dicha actividad de transporte (definida, contratada, supervisada y pagada por el Ministerio de Educación) estaba a cargo y bajo la responsabilidad directa de la Administración Pública, por cuanto es ésta la que ofrece y brinda gratuitamente ese servicio a los estudiantes, ello a través de un sujeto privado a quien contrata. Siendo ello así, es evidente que el Estado tiene la obligación de vigilar, y más que simplemente vigilar, supervisar de forma diligente, constante y directa, que el transportista privado cumpla con los requisitos legales y reglamentarios mínimos de seguridad y eficiencia en la actividad a desarrollarse, siendo más que evidente que dicho control no sólo deberá ejercerse al momento de celebrarse el contrato, sino también -y sobre todo- al prestarse diariamente el servicio de que se trate. Debido a lo anterior es que los tres argumentos que esgrime el impugnante a fin de establecer una supuesta exoneración de la responsabilidad civil del Estado, resultan improcedentes. En efecto, el Procurador sustenta su reclamo en los siguientes razonamientos: (i). No se tuvo por demostrado que el que el Estado hubiese otorgado permiso alguno para que se prestara el servicio en la forma en que se hizo. Si bien esta afirmación es correcta, pues del contenido del fallo no se extrae que, al elegirse al cocontractado Angulo Gutiérrez en el proceso de contratación directa, se haya acordado que el servicio debía prestarse en la forma en que el día de los hechos se hizo, ello en nada exonera de responsabilidad civil al Estado. Al respecto debe insistirse en que, según el fallo, la obligación de



Centro de Información Jurídica en Línea



indemnizar a cargo de la Administración Pública se hizo derivar, no del hecho de que el Ministerio de Educación Pública haya convenido con el transportista en que se utilizaría una unidad en pésimas condiciones de funcionamiento, ni tampoco que su conductor no poseía licencia que lo autorizara, sino más bien de su grave omisión de vigilancia (cfr. folio 2007, línea 16 en adelante; folio 2011, línea 14 en adelante;). En efecto, los Juzgadores explican que, en primer término, el accidente (del cual se derivaron daños y perjuicios para los actores civiles) lo sufrió un autobús puesto a circular por el sujeto contratado en forma directa por el Ministerio de Educación para darle servicio gratuito de transporte a un grupo de estudiantes del Colegio Técnico de La Fortuna de Bagaces, que es una institución pública de enseñanza secundaria; todos los que ese día viajaban en el citado autobús, en efecto eran estudiantes de ese colegio y se dirigían al mismo. En tales condiciones, resulta acertada la conclusión del tribunal de mérito, en cuanto afirmó "... el traslado de estudiantes en las zonas rurales, desde sus hogares a centro (sic) de Educación Pública, como en este caso, constituye una actividad a cargo y bajo responsabilidad de la Administración Pública ..." (cfr. folio 2007, líneas 4 a 7). Y es que no podría ser de otra manera, pues ante el usuario, es el propio Estado quien ofrece y brinda el aludido servicio de transporte, para lo cual -obviamente- éste se vale de la intervención de un sujeto privado, a quien busca, elige y paga para que materialmente lo ponga en práctica. (ii). No se tuvo por demostrado que existiera un nexo causal que ligue al Estado con las conductas particulares y privadas de aquellos. Esta afirmación no es de recibo, por cuanto en la decisión se indica expresamente que el Estado (en la persona del director del colegio) incumplió su deber de vigilancia, al permitir que el acusado Gilbert Angulo, en su calidad de adjudicatario, el día del percance enviara un chofer sin licencia y utilizara un autobús que no sólo no era el autorizado y convenido para ello, sino además que no reunía las condiciones mecánicas mínimas de funcionamiento, lo que lo descalificaba por completo para circular, colocándose así a los ofendidos en una abierta situación de riesgo que se concretó en la producción de un resultado lesivo (cfr. folio 2008, línea 3 en adelante). Si ello es así, resulta obvio que sí se logró establecer un nexo causal directo entre esa violación al deber de vigilancia del Estado y el resultado que se produjo (cfr. folio 2012, línea 4 en adelante), por cuanto si se hubiese cumplido adecuadamente con aquel, es claro que éste nunca se hubiese dado. (iii). El hecho de que el encartado presentara una unidad que no había sido autorizada o registrada en la contratación, así como un chofer sin licencia y



Centro de Información Jurídica en Línea



con desconocimiento de la ruta a cumplir, son elementos que escapan a la supervisión y vigilancia del Estado. Esta afirmación más bien la descartaron los juzgadores. En este sentido se explica en la decisión que en estos casos tan clara resulta la obligación de vigilancia del Estado que, precisamente a raíz de lo ocurrido, el Ministerio de Educación Pública promulgó un reglamento (Decreto Ejecutivo N° 29023-MEP), en virtud del cual se le dan a los directores de colegio las directrices necesarias para que fiscalicen el servicio de transporte de estudiantes. Lo anterior reafirma, entonces, la efectiva posibilidad en la que se encontraba el director del centro educativo para vigilar adecuadamente la forma en que se estaba prestando dicho servicio (cuya gratuidad es un indicador más de su publicidad y estatalidad), no obstante lo cual nunca cumplió con ello. Por último, en el fallo condenatorio que se objeta sí se expusieron las razones por las que se desechó la tesis de que, conforme lo establece el artículo 190 de la Ley General de Administración Pública, en el presente asunto debía eximirse al Estado de responsabilidad civil, por haber mediado el hecho de un tercero. En este sentido se indicó que en la especie no podríamos hablar de que el transportista privado se trataba de un tercero (en los términos que recoge la normativa citada), pues el mismo fue escogido y contratado por la misma Administración Pública, siendo precisamente por ello que surgió el deber de ésta de ejercer los respectivos controles de fiscalización (cfr. folio 2011, línea 6 en adelante).[...] IX.- ÚNICO MOTIVO POR EL FONDO: Errónea aplicación del artículo 190 de la Ley General de Administración Pública. En el único apartado por yerros in iudicando, con cita del artículo 119 del Código Penal (el que acusa como erróneamente aplicado), el abogado del Estado, en su condición de demandado civil, argumenta que en este caso se condenó a su representado por conducta omisiva, al no ejercer sus facultades de vigilancia y cuidado sobre el autobús con el que se produjo el accidente, ello a pesar de que no se configuró el nexo causal necesario entre el daño y la conducta de la Administración. En apoyo de su tesis, el recurrente señala que: a) El resultado lesivo fue el producto de la intervención de un tercero que brindaba el servicio de transporte bajo cuenta y responsabilidad propias. b) De acuerdo al reglamento sobre infracciones y sanciones menores en el transporte Público (Decreto Ejecutivo N° 15261-MOPT del 17 de febrero de 1985), mismo que era conocido por el encartado, él era el responsable de la calidad del servicio ante el usuario y ante el Estado. c) La Administración cumplió a cabalidad con el proceso de selección y contratación del servicio, siendo el imputado Angulo quien incumplió la normativa. El reclamo no es atendible. Para



Centro de Información Jurídica en Línea



sustentar su reproche por supuestos yerros de fondo, el representante del Estado no sólo desconoce el cuadro fáctico que se tuvo por acreditado, sino que introduce algunas circunstancias que no forman parte de la sentencia, lo cual torna improcedente el motivo. Tal y como quedó ampliamente explicado en los anteriores considerandos, y contrario a lo que afirma subjetivamente el recurrente, en el fallo impugnado sí se tuvo por plenamente establecido el nexo causal entre la conducta omisiva del Estado (culpa in vigilando) y el resultado dañoso que se produjo. Además, de forma expresa se logró determinar que los imputados no actuaron en condición de "terceros", ni bajo cuenta y responsabilidad propias, ni tampoco que fuesen responsables de la calidad del servicio ante los usuarios. Por otra parte, y según fue también explicado, el hecho de que la Administración haya cumplido a cabalidad con el proceso de selección y contratación del servicio de transporte que ofreció y brindó gratuitamente a los estudiantes, no la exime de su responsabilidad civil por el daño que se produjo, ya que su obligación de indemnizar más bien se hizo derivar de su falta de control y fiscalización durante la ejecución misma de la citada actividad (culpa in vigilando). Como se advierte de lo anterior, el planteamiento de fondo de quien recurre es inconsistente, pues lejos de respetar el contenido fáctico de la sentencia, más bien lo desconoce y desborda, lo que no sería factible en esta modalidad de la casación. En todo caso, conviene señalar que en el caso que nos ocupa, una vez evacuada la prueba en debate, se logró establecer que la actividad en la cual se dieron las consecuencias dañosas objeto de investigaciones (lesiones y muertes), mismas que no estaban obligadas a tolerar las víctimas que las sufrieron, fue propiciada y desarrollada por el Estado, ello a través de un sujeto de derecho privado (transportista), a quien buscó, eligió, contrató y no supervisó. Esto nos permite descartar la tesis de que dicho sujeto privado actuó bajo su propia responsabilidad, pues del contenido del fallo de mérito resulta clarísimo que él brindó materialmente su labor de transportista por encargo y cuenta de la Administración Pública, la que incluso debía pagar por ello. Además, el accidente que genera la responsabilidad civil del Estado, se dio dentro de dicha actividad, pues no sólo se produjo durante el recorrido que hacía el autobús con destino al centro educativo, sino que todas las personas afectadas eran estudiantes de dicha institución pública para los cuales y la cual, se prestó precisamente el servicio. Lo anterior conlleva a que, en la especie, se den todos los requisitos necesarios que exigen los artículos 190 de la Ley General de Administración Pública, 106 del Código Penal, 135 y 237 inciso 6 del Código Penal de 1941; 1045 del



Centro de Información Jurídica en Línea



Código Civil, para establecer y justificar la obligación solidaria del Estado de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados. En relación a este tema, esta Sala ha tenido la oportunidad de señalar lo siguiente: "... Tal determinación tiene su fundamento normativo ... en los artículos 190, 191, 197 y 201 de la Ley General de la Administración Pública, que establece la responsabilidad solidaria de la Administración por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, a los derechos subjetivos ajenos por faltas de sus servidores cometidas durante el desempeño del cargo o con ocasión del mismo, utilizando las oportunidades o medios que ofrece, aun cuando sea para fines o actividades o actos extraños a dicha misión, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero, existiendo responsabilidad por el daño de bienes puramente morales, lo mismo que por el padecimiento moral y el dolor físico causados por la muerte o por la lesión inferida, respectivamente. Por otra parte, si bien es cierto el artículo 137 inciso 6) del Código Penal de 1941, sobre responsabilidad civil, vigente en la actualidad, determina la obligación a la indemnización civil subsidiaria del Estado, las Municipalidades y demás instituciones sometidas a la tutela de aquellos, por los hechos u omisiones en que incurrieren sus funcionarios con motivo del ejercicio de sus cargos, en la especie, tal y como señaló el tribunal de mayoría, priva una responsabilidad solidaria del ente estatal en los casos mencionados, contemplada en una legislación especial y posterior al Código Penal de 1941 ..." (SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, voto N° 2001-00791, de las diez horas con diez minutos del veinte de agosto de dos mil uno). En el mismo sentido, se ha dicho lo siguiente: "... Como se vio, hoy se considera que, en realidad, el factor determinante para sentar la responsabilidad civil de la Administración, es la consideración del daño o lesión patrimonial sufrida por el administrado con ocasión de la actividad administrativa y que éste no está en la obligación de sufrir. Esto es lo que da el carácter antijurídico al daño -antijuridicidad objetiva- y que, constatado su nexo causal con la actividad de la Administración, genera la responsabilidad para ésta, en forma directa y solidaria, con independencia de la que pueda corresponder, en lo personal, al funcionario ... El problema central que se enfrenta es, pues, el de cuándo el evento dañoso se considera imputable a la Administración. En nuestro ordenamiento, el punto concreto consiste entonces, en determinar cuándo estamos frente al "funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal" de la Administración y cuándo, en consecuencia, estimar al daño producido como resultado de dicha actividad. Aquí, además, como se



Centro de Información Jurídica en Línea



trata de una conducta delictiva, deben determinarse los alcances de una eventual imputabilidad a la Administración, por los hechos cometidos por sus funcionarios "durante el desempeño de los deberes del cargo o con ocasión de los mismos, aunque sólo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo" -artículos 191 y 199 de la Ley General ibidem-. En suma, el punto medular está en la determinación de los alcances y en la correcta interpretación que ha de darse a la relación de causalidad, sea, al indisoluble nexo causal entre el daño y la actividad o funcionamiento de la Administración, esenciales para imputar la responsabilidad, por tales daños, al poder público. En ello está la clave para darle el correcto, razonable y garantista alcance que se espera del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado ... Imputación del daño a la Administración. El nexo de causalidad. Nuestra legislación administrativa, en el artículo 190 de repetida cita, establece, como criterio básico, la responsabilidad de la Administración por los daños que sean consecuencia de su "funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal". ... Ha de partirse, en consecuencia, para verificar la responsabilidad de la Administración, de si el hecho generador del daño es imputable a ésta, es decir, si es parte de su funcionamiento o actividad y, en consecuencia, si existe la necesaria relación de causa a efecto entre ese hecho y el daño producido. ... De igual forma, véase la discusión que se dio en torno al artículo 190, en especial la justificación que al respecto dio, en el seno de la Comisión legislativa, el profesor Eduardo Ortiz Ortiz, recogida por Quirós Coronado, Roberto. Ley General de la Administración Pública, Concordada y Anotada con el Debate Legislativo y la Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Aselex S.A. 1996. pp. 288 y ss). En lo que hace a la responsabilidad, por funcionamiento ilegítimo o anormal, comprendiendo este concepto la conducta ilícita del funcionario o agente, el criterio de imputación al poder público importa una concepción mucho más amplia de lo que deba entenderse como "funcionario o agente público", abarcando a todas aquellas personas que realizan funciones o actúan a nombre o por cuenta de la administración. "Cuando, por otra parte, un tal comportamiento (doloso o culposo) de un agente de la Administración existe y es posible detectar en el mismo la causa del daño, la Administración responderá también en vía principal frente al tercero dañado, sin que tenga ninguna relevancia el tipo de relación concreta existente entre la persona física causante del daño y el ente público. Como señala García de Enterría 'siempre que sea posible, de hecho, calificar la acción de esta persona (que actúa por cuenta de la Administración) como propia del



Centro de Información Jurídica en Línea



'funcionamiento de los servicios públicos' es indiferente que aquella tenga o no la condición formal de funcionario público o que sea un simple particular colaborador eventual en las tareas administrativas'. Por tal motivo, en el Derecho español carece de sentido la distinción entre responsabilidad directa e indirecta de la Administración" (Leguina Villa, op.cit. p.90, quien a su vez cita a García de Enterría, Eduardo, La responsabilidad del Estado por el comportamiento ilegal de sus órganos en Derecho español, en Revista de Derecho Administrativo y fiscal, 1963, p.24.) ... Estamos así frente a dos dimensiones o planos diversos: la ilegitimidad o anormalidad en el funcionamiento de la actividad administrativa, causante de un daño; es decir, el nexo causal entre tal funcionamiento y el daño producido, que es el criterio determinante para poder imputar al ente público la responsabilidad civil y, por otro lado, la eventual culpa o el dolo del funcionario o agente, que sólo servirá para achacarle, personalmente, responsabilidades administrativa, penal o civil, aunque esta última en modo alguno exonera la obligación de El Estado de reparar el daño, que tiene carácter directo y solidario -artículos 199 in fine y 201 de la Ley General de La Administración Pública-. Teniendo presente que, el instituto de la responsabilidad civil, se encuentra hoy fincado en la garantía patrimonial del sujeto afectado, la moderna doctrina de la responsabilidad civil de la Administración utiliza criterios bastante amplios para la determinación del nexo causal entre la actividad administrativa y el daño, ampliando el ámbito de los sujetos que, siendo los autores materiales del daño -cuando ello es identificable-, pueden, por la naturaleza de la actividad realizada -esto es, a nombre y por cuenta de la Administración, de manera que puedan ampliamente estimarse como parte de su organización (Vid Leguina Villa, op.cit. p.205 y ss)- importar la responsabilidad civil de ésta. Se busca así garantizarle al sujeto afectado, el resarcimiento real del daño sufrido, imputando la obligación a un deudor solvente ... El problema de determinar bajo qué título responde la Administración, partiendo de la formula consagrada, como principio general, por el artículo 190, cuando haya de vincularse a la conducta lesiva de sus funcionarios en el marco del servicio público o la función prestada, se ha simplificado, como lo señala, al comentar la legislación española, García de Enterría: "La titularidad administrativa de la actividad o servicio en cuyo marco se ha producido el daño es, pues, suficiente para justificar la imputación del mismo a la Administración, sin mayores dificultades, y ello tanto cuando el perjuicio tiene su origen en la actuación legítima o ilegítima, de una persona física que obra por cuenta de



Centro de Información Jurídica en Línea



aquella, como cuando esta persona refiere a sí misma su actuación (...). Si el daño que se intenta reparar surge de la conducta de una persona física, todo el problema se reduce a constatar la integración del agente en la organización prestadora del servicio o la actividad(...) El dato de la integración en la organización administrativa es, en efecto, básico, tanto positiva como negativamente. Por no estar integrados en la organización no imputan su actividad dañosa a la Administración los concesionarios, los contratistas administrativos y, en general, los profesionales libres que ejercitan privadamente funciones públicas (...) En cambio, el hecho de la integración en la organización administrativa permite ampliar la noción de funcionario a estos efectos más allá de los límites que resultan del concepto formal que se maneja en la legislación funcionarial, sobre el dato de hecho, acorde con la expresión objetiva que la Ley y la Constitución utilizan ('funcionamiento de los servicios públicos'), del ejercicio real de funciones públicas, comprendiendo así no sólo a funcionarios strictu sensu, sino a todo tipo de autoridades, empleados o contratados e, incluso, a cualesquiera agentes que por un título u otro desempeñen, aunque sea en forma ocasional, estas funciones (...)” García de Enterría y Tomás Fernández, op.cit. p.347... Aplicación de los artículos 103 incisos 2 y 3, 106 del Código Penal, 135 y 237 inciso 6 del Código Penal de 1941; 1045 del Código Civil.(Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, resolución N°432-f-98 de las quince horas diez minutos del once de mayo de mil novecientos noventa y ocho) De acuerdo con lo anterior, y a efecto de reforzar el criterio de que se ha venido esbozando, resulta esencial la posición doctrina de García de Enterría, incluida en el fallo transcrito, según la cual: “La titularidad administrativa de la actividad o servicio en cuyo marco se ha producido el daño es, pues, suficiente para justificar la imputación del mismo a la Administración, sin mayores dificultades, y ello tanto cuando el perjuicio tiene su origen en la actuación legítima o ilegítima, de una persona física que obra por cuenta de aquella, como cuando esta persona refiere a sí misma su actuación ...”. Partiendo de ello, es claro que en la especie se dan los presupuestos necesarios para predicar una responsabilidad civil del Estado, al haberse constatado que la actuación de los acusados, quienes entrarían en la categoría de “agente” (si bien no se trata de funcionarios públicos, en realidad son sujetos privados que desarrollaron una actividad cuya titularidad pertenece a la Administración Pública, ello por cuenta de ésta), produjo perjuicios a los actores civiles, quienes no estaban obligados a soportarlos.”⁶



Centro de Información Jurídica en Línea



"II.- Sobre la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública. Es conveniente detenerse en este punto. Ciertamente, la responsabilidad patrimonial de la Administración, por los daños que ocasione a los administrados, constituye una conquista del Estado de Derecho en garantía de los ciudadanos, de cara a la cada vez más constante y extensa intervención estatal en sus vidas. Frente a la inicial irresponsabilidad del rey, representante de la divinidad y de la soberanía del pueblo -"the king can do not wrong"- -el Rey no se equivoca-, la doctrina ha evolucionado hasta reconocer en la Administración, entendida globalmente, la responsabilidad patrimonial ocasionada por su funcionamiento normal o anormal, construyendo y depurando, a esos precisos efectos, la teoría de la responsabilidad objetiva -y desplazando la teoría subjetiva de la responsabilidad, en este específico campo del derecho al resarcimiento-, a partir de la teoría del riesgo, la que se refuerza con el principio de igualdad de las cargas públicas, todo ello dentro de los principios propios del derecho público, admitiéndose únicamente como causas eventualmente eximentes de responsabilidad -o bien de disminución, por concurrencia de responsabilidades-, la culpa de la víctima, el hecho de un tercero o la fuerza mayor, dado que el caso fortuito, dentro de la teoría del riesgo, queda incluido, por ser considerado como un riesgo excepcional, que debe ser asumido por quien se beneficie de los riesgos inherentes a la actividad que realiza. La moderna doctrina de la responsabilidad civil extracontractual, hoy pone su acento, respecto del instituto resarcitorio, precisamente en el daño sufrido por la víctima y en que ésta no tiene la obligación de soportarlo: "interesa ahora subrayar el hecho del desplazamiento que la construcción del instituto resarcitorio ha sufrido desde el autor del daño hacia la víctima del mismo y, al propio tiempo, la desaparición del aspecto retributivo o aflictivo del deber del resarcimiento en favor de su aspecto estrictamente reparador. Efectivamente, el daño se manifiesta en el patrimonio de la víctima como un hecho jurídico, y no como un acto o un comportamiento ajeno. Lo que interesa al sujeto dañado es solamente la reparación del daño sufrido, sin preocuparse de si la obligación de resarcimiento debe ser imputada a un sujeto -aquel que ha producido la acción dañosa- antes que a otro. Y ésta es precisamente la función de la responsabilidad civil: la transferencia de la incidencia del daño desde un sujeto (la víctima) a otro (aquel que en última instancia debe soportar el deber de resarcimiento)" (Leguina Villa, Jesús. La responsabilidad



Centro de Información Jurídica en Línea



civil de la Administración Pública. Madrid. Editorial Tecnos. 1970. p. 82). En consecuencia, la clave está no tanto en determinar al autor material del daño, sino en la estructuración de un criterio que permita sustituir la atribución automática del daño, por una atribución jurídica y de allí lograr su efectivo resarcimiento. Resulta evidente que, en materia de responsabilidad civil, el criterio para imputar el resultado dañoso a quien está en la obligación de resarcirlo, es distinto del concepto de imputabilidad penal, que gira en torno a la noción de autoría, es decir respecto al o los sujetos que puedan considerarse autores materiales del hecho. En lo relativo a responsabilidad civil, por el contrario, los criterios de imputación son diferentes y en muchos casos la responsabilidad se traslada a un sujeto distinto de quien fuera el autor material. "El supuesto más simple que cabe imaginar es, naturalmente, el de la causación material del daño por el sujeto responsable. En tal caso, la imputación de responsabilidad, en cuanto fenómeno jurídico, se produce automáticamente una vez que se prueba la relación de causalidad existente entre la actividad del sujeto productor del daño y el perjuicio producido. Las cosas no se producen siempre tan simplemente, sin embargo, y por ello en materia de responsabilidad civil, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito penal, el objetivo último que se persigue no es tanto el de identificar a una persona como autora del hecho lesivo, sino el de localizar un patrimonio con cargo al cual podrá hacerse efectiva la reparación del daño causado. Esta finalidad garantizadora, que está en la base de todo sistema de responsabilidad patrimonial, produce con frecuencia una disociación entre imputación y causalidad. Probar que existe un nexo causal entre el hecho que constituye la fuente normativa de responsabilidad y el daño producido será siempre necesario para que la imputación pueda tener lugar y con ella pueda nacer la responsabilidad, pero la mera relación de causalidad entre el hecho (y su autor) y el daño no basta para justificar la atribución del deber de reparación a quien la Ley califica de responsable. Así ocurre, por lo pronto, cuando la responsabilidad se predica de personas jurídicas, en la medida en que éstas sólo pueden actuar a través de personas físicas. En tales casos -y en todos aquellos en que la responsabilidad se configura legalmente al margen de la idea de culpa- la imputación no puede realizarse en base a la mera causación material del daño, sino que tiene que apoyarse, previa justificación de su procedencia, en otras razones o títulos jurídicos diferentes, ya sea la propiedad de la cosa que ha producido el daño, la titularidad de la empresa en cuyo seno ha surgido el perjuicio, la dependencia en que respecto del sujeto responsable se encuentra el



Centro de Información Jurídica en Línea



autor material del hecho lesivo, o cualquier otra" (García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. Curso de Derecho Administrativo, Madrid, Volumen II, Editorial Civitas S.A. 1982. p. 342.) Para lograr que el daño ocasionado pueda atribuírsele jurídicamente a la Administración, con fundamento en las premisas dichas, es necesario aún, superar una serie de problemas y de conceptos de difícil delimitación que impregnan esta materia: "la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública se ofrece como institución y técnica de cierre de la garantía patrimonial del ciudadano, frente a la acción del poder público. En efecto, cubre todos los supuestos de lesión valorable económicamente distintos y, por tanto, no cubiertos por la expropiación forzosa. Esto no significa que la institución no siga planteando en la actualidad algunos problemas precisados de adecuada solución, tales como los que, entre otros, ofrecen los daños morales, la relación de causalidad, los actos ilícitos y la jurisdicción competente en cada caso para conocer de las reclamaciones por responsabilidad. En cualquier caso, es objeto en la praxis de una aplicación cada vez más decidida y extensa, lo que ha motivado una reacción doctrinal que advierte sobre los peligros de una socialización plena de los riesgos de la vida colectiva" (Parejo Alfonso, Luciano, Jiménez-Blanco, A. y Ortega Alvarez, L. Manual de Derecho Administrativo. Barcelona, Ariel Editorial, 1992. p. 357.) Como se vio, hoy se considera que, en realidad, el factor determinante para sentar la responsabilidad civil de la Administración, es la consideración del daño o lesión patrimonial sufrida por el administrado con ocasión de la actividad administrativa y que éste no está en la obligación de sufrir. Esto es lo que da el carácter antijurídico al daño -antijuridicidad objetiva- y que, constatado su nexo causal con la actividad de la Administración, genera la responsabilidad para ésta, en forma directa y solidaria, con independencia de la que pueda corresponder, en lo personal, al funcionario. En realidad, la consideración de la víctima y del daño injustamente sufrido, es el presupuesto sobre el que se analiza el instituto de la responsabilidad civil, dentro de la teoría general del Derecho y a partir del cual surgen los específicos criterios jurídicos de imputación, sobre los que se estructura la responsabilidad de los diferentes sujetos. (Vid. entre otros, García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. op. cit. pp. 321 y ss.; Hoyos Duque, Ricardo. Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública, Bogotá, Editorial Temis, 1984. pp. 19 y ss.; Escobar Gil, Rodrigo. Responsabilidad Contractual de la Administración Pública. Bogotá, Editorial Temis, 1989. pp. 19 y ss. y 167 y ss. Leguina Villa, op. cit. pp. 98 y ss.) La doctrina y la jurisprudencia francesas y



Centro de Información Jurídica en Línea



españolas, han sentado las bases para la discusión y la evolución de los principios de la responsabilidad patrimonial de El Estado y es en ellas donde se encuentran los fundamentos teóricos del sistema, que traslada todo el centro de atención a la víctima y al daño sufrido, con ocasión de la actividad administrativa y desplaza los planteamientos que, anteriormente, se dedicaban a calificar el tipo de responsabilidad del ente, si es que la había, en directa o indirecta, o bien a identificar al funcionario responsable y el título por el que debía responder, dando paso a distinciones y conceptos como los de falta de servicio y falta personal. "Por tanto, desde el punto de vista del hecho dañoso y de la víctima, que lo ha soportado, el problema del título según el cual el ente público está obligado a responder pierde, indudablemente, su antigua importancia, viniéndose a romper, por otra parte, el nexo dogmático defendido por la doctrina tradicional entre responsabilidad y organización. Desde el punto de vista de la víctima, el ente público responde directamente del daño que le ha sido causado a aquélla, se considere o no a éste el verdadero y propio autor del daño. Una vez que el ordenamiento positivo, sobre la base de un criterio jurídico concreto, imputa el hecho dañoso a un ente público, éste responde del mismo de manera inmediata y directa frente a la víctima, lo que en otros términos equivale a afirmar que ésta dispone de una acción de resarcimiento directamente frente al ente público" (Leguina Villa, op. cit. p. 83). El problema central que se enfrenta es, pues, el de cuándo el evento dañoso se considera imputable a la Administración. En nuestro ordenamiento, el punto concreto consiste entonces, en determinar cuándo estamos frente al "funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal" de la Administración y cuándo, en consecuencia, estimar al daño producido como resultado de dicha actividad. Aquí, además, como se trata de una conducta delictiva, deben determinarse los alcances de una eventual imputabilidad a la Administración, por los hechos cometidos por sus funcionarios "durante el desempeño de los deberes del cargo o con ocasión de los mismos, aunque sólo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo" -artículos 191 y 199 de la Ley General ibídem-. En suma, el punto medular está en la determinación de los alcances y en la correcta interpretación que ha de darse a la relación de causalidad, sea, al indisoluble nexo causal entre el daño y la actividad o funcionamiento de la Administración, esenciales para imputar la responsabilidad, por tales daños, al poder público. En ello está la clave para darle el correcto, razonable y garantista alcance que se espera del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado. Al respecto, se ha también señalado que



Centro de Información Jurídica en Línea



"aún está por aclarar lo que un día puede constituir la clave interpretativa de todo el sistema, a saber, la relación de causalidad. Porque si esto es importante en un régimen de culpa, más aún ha de serlo en uno de responsabilidad objetiva, puesto que una causalidad matizada y precisa puede actuar de válvula de escape que modere los excesos que de otro modo se producirían inevitablemente. Porque a través de un razonamiento lógico, prácticamente todos los daños que se producen pueden ser imputados a un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, dado que estos son los encargados de regular los mecanismos económicos y de vigilar el funcionamiento normal de los servicios privados (...) En pura lógica, en efecto, esto es así y en último extremo siempre aparecerá una actividad administrativa de acción u omisión. Pero es claro que el día que se logre precisar técnicamente el alcance de esta cadena causal, podrán evitarse buena parte de los despropósitos que de otra manera resultan" (Nieto, Alejandro. Responsabilidad civil de la Administración Pública, en Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo, San José, Colegio de Abogados de Costa Rica, 1981. p. 572.). IIIo.- Imputación del daño a la Administración. El nexo de causalidad. Nuestra legislación administrativa, en el artículo 190 de repetida cita, establece, como criterio básico, la responsabilidad de la Administración por los daños que sean consecuencia de su "funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal". Es una fórmula muy similar a la que, en forma amplia, se contempla en el inciso 2) del artículo 106 de la Constitución española, que establece el derecho a indemnizar la lesión que sufran los bienes o derechos de los particulares, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, concepto éste que, de forma unánime, la doctrina y la jurisprudencia de ese país considera equivalente a los de "actividad administrativa", "giro o tráfico administrativo" o "hacer y actuar de la Administración" (Vid. Parejo Alfonso, op. cit. p. 358. Leguina Villa, op. cit. p. 89). Ha de partirse, en consecuencia, para verificar la responsabilidad de la Administración, de si el hecho generador del daño es imputable a ésta, es decir, si es parte de su funcionamiento o actividad y, en consecuencia, si existe la necesaria relación de causa a efecto entre ese hecho y el daño producido. A propósito de la regulación del instituto en el ordenamiento español, en el que la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, sentó el principio de responsabilidad del Estado por los daños ocasionados, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos -fórmula en parte idéntica a la de nuestro artículo 190-, se ha señalado que "Con la fórmula



Centro de Información Jurídica en Línea



'funcionamiento normal de un servicio público' se pretende aludir a todos los casos de daños incidentales o eventuales que tengan lugar como consecuencia de una actividad legítimamente emanada de la Administración. (...) En cambio, la fórmula 'funcionamiento anormal del servicio público' abarca todas las hipótesis de responsabilidad originadas por una actividad objetivamente ilegítima de los entes públicos. Es claro que, en esos últimos casos, en la base del funcionamiento anormal de la actividad podría existir también un comportamiento doloso o culposo del funcionario o funcionarios concretos que hayan realizado aquella actividad. Esto no obstante, es evidente que la culpabilidad del sujeto físico-funcionario no tiene ninguna relevancia frente a la imputación del hecho dañoso al ente, ya que lo que se precisa en este último caso es que la culpa del funcionario se manifieste exteriormente como un funcionamiento ilegítimo (anormal) del servicio o de la actividad en relación con el standard medio de perfección requerido en el ejercicio de la actividad o en el funcionamiento del servicio. Naturalmente, la ilegitimidad o anormalidad de la acción administrativa de la que se deriva un daño antijurídico se comprobará más fácilmente si se identifica primero el comportamiento culposo o doloso del funcionario causante material del daño. Sin embargo, tal comportamiento culpable no es en absoluto necesario para determinar la objetiva ilegitimidad de la actividad administrativa, cuya existencia y valoración concretas se realizan efectivamente en el 'hecho lesivo', con independencia del comportamiento personal del funcionario" (Leguina Villa, op. cit. p. 169. [...] De igual forma, véase la discusión que se dio en torno al artículo 190, en especial la justificación que al respecto dio, en el seno de la Comisión legislativa, el profesor Eduardo Ortiz Ortiz, recogida por Quirós Coronado, Roberto. Ley General de la Administración Pública, Concordada y Anotada con el Debate Legislativo y la Jurisprudencia Constitucional, San José, Editorial Aselex S.A. 1996. pp. 288 y ss). En lo que hace a la responsabilidad, por funcionamiento ilegítimo o anormal, comprendiendo este concepto la conducta ilícita del funcionario o agente, el criterio de imputación al poder público importa una concepción mucho más amplia de lo que deba entenderse como "funcionario o agente público", abarcando a todas aquellas personas que realizan funciones o actúan a nombre o por cuenta de la administración. "Cuando, por otra parte, un tal comportamiento (doloso o culposo) de un agente de la Administración existe y es posible detectar en el mismo la causa del daño, la Administración responderá también en vía principal frente al tercero dañado, sin que tenga ninguna relevancia el tipo de relación concreta existente entre la persona física causante del



Centro de Información Jurídica en Línea



daño y el ente público. Como señala García de Enterría 'siempre que sea posible, de hecho, calificar la acción de esta persona (que actúa por cuenta de la Administración) como propia del 'funcionamiento de los servicios públicos' es indiferente que aquella tenga o no la condición formal de funcionario público o que sea un simple particular colaborador eventual en las tareas administrativas'. Por tal motivo, en el Derecho español carece de sentido la distinción entre responsabilidad directa e indirecta de la Administración" (Leguina Villa, op. cit. p. 90, quien a su vez cita a García de Enterría, Eduardo, La responsabilidad del Estado por el comportamiento ilegal de sus órganos en Derecho español, en Revista de Derecho Administrativo y fiscal, 1963, p. 24.). Ahora bien, enfrentados a un supuesto de anormalidad o de ilegalidad dentro de la actuación material de la Administración -que comprende toda aquella actividad de ésta que no se concreta en actos jurídicos-, como se ha venido analizando, la naturaleza de la responsabilidad civil administrativa se da por un criterio de imputación distinto e independiente de aquél que, eventualmente, le correspondería al funcionario, en caso de que se identificara e individualizara su conducta como culposa o como dolosa. "Un servicio público, una actividad material cualquiera de la Administración, que haya funcionado o haya sido ejercitada de tal manera que se hayan causado daños a los particulares -daños que éstos no tenían el deber de soportar- se dice que es una actividad o un servicio anormal, esto es, ilegítimo. Por tanto, la ilegitimidad de la actividad material (...) presenta dos notas características: por un lado, tal ilegitimidad se manifiesta exclusivamente en el hecho dañoso, formando un todo inseparable con la lesión del derecho patrimonial ajeno, de tal manera que no se puede hablar de anormalidad e ilegitimidad del servicio antes de que haya sido causado un daño antijurídico; y por otro lado, es totalmente independiente de la eventual culpabilidad en que haya podido incurrir el agente que tuviese la obligación de gestionar el servicio o de realizar la actividad material" (Leguina Villa, op. cit. p. 197.). Estamos así frente a dos dimensiones o planos diversos: la ilegitimidad o anormalidad en el funcionamiento de la actividad administrativa, causante de un daño; es decir, el nexo causal entre tal funcionamiento y el daño producido, que es el criterio determinante para poder imputar al ente público la responsabilidad civil y, por otro lado, la eventual culpa o el dolo del funcionario o agente, que sólo servirá para achacarle, personalmente, responsabilidades administrativa, penal o civil, aunque esta última en modo alguno exonera la obligación de El Estado de reparar el daño, que tiene carácter directo y solidario



Centro de Información Jurídica en Línea



-artículos 199 in fine y 201 de la Ley General de La Administración Pública-. Teniendo presente que, el instituto de la responsabilidad civil, se encuentra hoy fincado en la garantía patrimonial del sujeto afectado, la moderna doctrina de la responsabilidad civil de la Administración utiliza criterios bastante amplios para la determinación del nexo causal entre la actividad administrativa y el daño, ampliando el ámbito de los sujetos que, siendo los autores materiales del daño -cuando ello es identificable-, pueden, por la naturaleza de la actividad realizada -esto es, a nombre y por cuenta de la Administración, de manera que puedan ampliamente estimarse como parte de su organización (Vid Leguina Villa, op. cit. p. 205 y ss)- importar la responsabilidad civil de ésta. Se busca así garantizarle al sujeto afectado, el resarcimiento real del daño sufrido, imputando la obligación a un deudor solvente. El problema de determinar bajo qué título responde la Administración, partiendo de la formula consagrada, como principio general, por el artículo 190, cuando haya de vincularse a la conducta lesiva de sus funcionarios en el marco del servicio público o la función prestada, se ha simplificado, como lo señala, al comentar la legislación española, García de Enterría: "La titularidad administrativa de la actividad o servicio en cuyo marco se ha producido el daño es, pues, suficiente para justificar la imputación del mismo a la Administración, sin mayores dificultades, y ello tanto cuando el perjuicio tiene su origen en la actuación legítima o ilegítima, de una persona física que obra por cuenta de aquélla, como cuando esta persona refiere a sí misma su actuación (...) aunque obrando dentro de la organización administrativa, como cuando se trata de daños anónimos que se presentan como consecuencia de un comportamiento impersonal o propio de la institución en sí misma considerada, o incluso, de un acaecimiento fortuito (...). Si el daño que se intenta reparar surge de la conducta de una persona física, todo el problema se reduce a constatar la integración del agente en la organización prestadora del servicio o la actividad (...) El dato de la integración en la organización administrativa es, en efecto, básico, tanto positiva como negativamente. Por no estar integrados en la organización no imputan su actividad dañosa a la Administración los concesionarios, los contratistas administrativos y, en general, los profesionales libres que ejercitan privadamente funciones públicas (...) En cambio, el hecho de la integración en la organización administrativa permite ampliar la noción de funcionario a estos efectos más allá de los límites que resultan del concepto formal que se maneja en la legislación funcionarial, sobre el dato de hecho, acorde con la expresión objetiva que la Ley y la



Centro de Información Jurídica en Línea



Constitución utilizan ('funcionamiento de los servicios públicos'), del ejercicio real de funciones públicas, comprendiendo así no sólo a funcionarios strictu sensu, sino a todo tipo de autoridades, empleados o contratados e, incluso, a cualesquiera agentes que por un título u otro desempeñen, aunque sea en forma ocasional, estas funciones (...)" García de Enterría y Tomás Fernández, op. cit. p. 347. Desde ya debemos señalar, por supuesto, que la responsabilidad de la Administración por las conductas ilícitas o culpables de sus funcionarios, debe, en consecuencia, por todo lo expuesto, limitarse dentro del contexto mismo del servicio o función pública, en el desempeño o en el ejercicio del cargo o de la función, excluyendo la actividad privada de éstos (Vid. García de Enterría, op. cit. p. 349 y ss). Es, en este marco de hasta dónde se considera desvinculada la actuación del funcionario o del agente, de la función o del servicio público, que se presentan las dificultades; es decir, en la determinación del nexo causal, de la existencia de la relación de causalidad entre la actividad del agente, el funcionamiento de la Administración y el resultado dañoso, por lo demás, uno de los temas -la causalidad- más difíciles y controversiales del ámbito jurídico: "en el tratamiento de este intrincado tema se impone al jurista afinar al máximo su instrumento metodológico. No debe perder de vista el dato esencial de que, aún cuando el hecho causa y el hecho resultado pertenecen al mundo de la realidad natural, el proceso causal va a ser en definitiva estimado de consuno con una norma positiva dotada de un juicio de valor, que servirá de parámetro para mesurar jurídicamente ese encadenamiento de sucesos. Para la debida comprensión del problema, ambos niveles no deben confundirse. De este modo, las consecuencias de un hecho no serán necesariamente las mismas desde el punto de vista empírico que con relación al área de la juridicidad. En el iter del suceder causal el plexo jurídico sólo toma en cuenta aquellos efectos que conceptúa relevantes en cuanto pueden ser objeto de atribución normativa, de conformidad con pautas predeterminadas legalmente, desinteresándose de los demás eslabones de la cadena de hechos que no por ello dejan de tener, en el plano ontológico, la calidad de 'consecuencias'. A su vez, el ordenamiento imputa en ciertas hipótesis los resultados de un suceso a una acción que, según sea el curso regular de los acontecimientos, no constituye estrictamente en el mundo del ser un hecho 'antecedente'" Goldenberg, Isidoro. La relación de causalidad en la responsabilidad civil, Buenos Aires. Editorial Astrea. 1989. p. 8). Así, se trasladan a este campo las teorías jurídicas sobre la causalidad que se desarrollaron, en especial, en el campo del derecho penal, como la teoría general de la equivalencia de las



Centro de Información Jurídica en Línea



condiciones o conditio sine qua non -cualquiera de los hechos o condiciones, en la medida en que todos ellos contribuyen a producir el resultado final, pues si faltara uno de ellos, éste no se produciría, o al menos se produciría en forma diferente, deben ser calificados como causas-; la teoría individualizadora de la causalidad adecuada -para que un hecho sea considerado causa del daño, es preciso que sea en sí mismo idóneo para producirlo según la experiencia común; es decir, que tenga una especial aptitud para producir el efecto lesivo-; causa eficiente -interesa establecer en el acontecimiento, su condición causal según el grado de eficiencia en el resultado, en oposición al principio de indiferencia de las condiciones, propio de la teoría de la equivalencia-. Dentro de ellas, se ha erigido con especial fuerza, a propósito de la responsabilidad patrimonial del Estado, el criterio de la llamada ocasionalidad necesaria, entendida como la relación existente entre el daño causado y el servicio o la tarea encomendada al agente público, de forma que pueda constatarse que si no hubiera existido la ocasión del ejercicio del servicio, el hecho dañoso no se habría producido. "Si el dato fenomenológico relevante para señalar los mencionados límites, es precisamente el hecho dañoso, lo que interesa destacar ante todo no es tanto la hipotética esfera de atribuciones comprendidas en la concreta relación de servicio, dentro de la cual el agente puede llevar a cabo una conducta imputable al ente, sino la posibilidad de hallar, desde el punto de vista del dañado, alguna conexión entre el hecho dañoso y una función pública, esté o no atribuida ésta al funcionario causante del hecho dañoso. (...) En suma, el elemento determinante para poder precisar los límites de la imputación a un ente público del hecho lesivo realizado por un funcionario viene dado simplemente por el nexo externo existente, desde la perspectiva del sujeto dañado, entre el daño producido y la actividad de un ente público (...) la expresión 'actividad de un ente público' es utilizada aquí en un sentido atécnico, que abarca toda la actividad desempeñada por el ente por medio de sus agentes, es decir, el conjunto de las funciones, tareas y servicios cuya titularidad ha sido atribuida a un ente público por el ordenamiento jurídico" (Leguina Villa, op. cit. p. 210. Esta teoría puede, en alguna forma, considerarse una variante de la de equivalencia de las condiciones, que para algunos resulta de utilidad en la resolución de los problemas de la responsabilidad civil, especialmente en materia de responsabilidad objetiva, en el caso de los actos ilícitos cometidos por los dependientes en ocasión de esa dependencia, que vendría a desempeñar el papel de condición necesaria (sine qua non); o bien, en materia de accidentes de trabajo, aquellos que ocurren por el



Centro de Información Jurídica en Línea



hecho o en ocasión de la labor desempeñada: cualquiera de ellas es la causa del accidente de trabajo, regla que ha dado sus frutos para considerar como riesgo del trabajo los llamados accidentes in itinere, en los cuales el trabajo es también la condición necesaria para la producción del daño (Vid. Goldenberg, op. cit. pp. 23 y ss.) Sin embargo, la cuestión relativa a delimitar los alcances del nexo causal "no es tan fácil de resolver como parecen indicar estas primeras aproximaciones al problema (...) No es posible olvidar, en efecto, que a la producción de un resultado lesivo determinado pueden contribuir varias causas, referibles a personas, empresas o actividades diferentes. En tales supuestos (...) al Juez se le plantea un problema difícil de resolver, puesto que deslindar el poder causal de cada hecho y asignar a cada causa una parte del daño y a cada agente una parte de la indemnización correspondiente es algo siempre difícil, que en ocasiones resulta, incluso, prácticamente imposible (...) El Juez requerido para decidir tiene ante sí a un demandante que, en cuanto víctima del daño causado, tiene derecho a una completa reparación, que no sería justo negar ni demorar cuando el sujeto concretamente demandado ha contribuido con su conducta (sin perjuicio de que otros lo hayan hecho) a producir ese daño. El principio de garantía de la víctima, en función del cual se orienta toda la institución de la responsabilidad patrimonial, contribuye muchas veces a forzar el planteamiento puramente teórico del problema de la causa, obligando al Juez a prescindir del concepto de causa adecuada (en principio, más razonable) para fundar su decisión en la tesis de equivalencia de las condiciones (cuya consagración con carácter general sabe perfectamente que sería peligrosa. No es de extrañar, por ello, habida cuenta de que sobre la noción de nexo causal se hacen gravitar problemas diferentes al de la causalidad misma del daño, que la jurisprudencia (española y extranjera) renuncie a todo intento de categorización y se limite a resolver caso por caso, en función de las concretas circunstancias de cada uno de ellos, utilizando expresiones de valor no muy preciso y dotadas por ello de flexibilidad suficiente" (García de Enterría, Eduardo, Tomás Fernández, op. cit. p. 354.). En materia de la responsabilidad extracontractual de El Estado, la jurisprudencia española se ha inclinado mayormente y de manera constante, si bien con apoyo doctrinal diverso, a sostener que la relación existente entre el hecho del que eventualmente derivaría la posibilidad de imputarle responsabilidad a la Administración y el daño, debe ser directa, inmediata y exclusiva (Parejo Alfonso, op. cit. p. 360 y ss). En nuestro caso, la jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte, ha reconocido el carácter directo y solidario de la responsabilidad



Centro de Información Jurídica en Línea



del Estado, por su funcionamiento normal o anormal, legítimo o ilegítimo, fundándola en la teoría del riesgo, cuando ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto, básicamente en procesos de responsabilidad por mal praxis entablados contra la Caja Costarricense de Seguro Social, en virtud de los daños resultantes de tratamientos médicos realizados, abarcando con claridad en esos casos, los supuestos de caso fortuito, que quedan asumidos en general por los riesgos inherentes a la actividad médica como servicio público, permitiendo a los damnificados accionar en forma directa contra El Estado, con independencia de la responsabilidad personal del funcionario; así como, en general, si bien no se ha enunciado expresamente, si se ha esbozado la tesis de que la relación entre la actividad administrativa y el evento dañoso, debe ser, al menos directa e inmediata, aunque no necesariamente exclusiva. (Al respecto, consúltense sentencias 136-F-91, de las 14:40 del 23 de agosto de 1991; 016-F-92, de las 8:45 hrs. del 24 de enero de 1992; 023-F-93, de las 14:40 hrs. del 21 de abril de 1993; 007-F-95, de las 14:20 hrs. del 13 de enero de 1995; en materia de imputación y nexo de causalidad, sentencias 263-F-90, de las 15:30 hrs. del 22 de agosto de 1990; 041-F-93, de las 15:00 hrs. del 18 de junio de 1993). Por su parte, esta Sala se ha pronunciado en favor de esta interpretación amplia de la responsabilidad de la Administración, por su funcionamiento anormal, concretado en actos ilícitos de sus servidores y, al respecto, ha señalado que: "(...) la responsabilidad solidaria del Estado por conducta ilícita de sus servidores, constituye un principio fundamental que la ley ha establecido en favor de los administrados, en razón de que los actos de aquellos -realizados durante el desempeño de las funciones encomendadas o con motivo de ellas- son sus propios actos, por cuyas consecuencias dañosas debe responder" (sentencia 114-F-88 de las 9:05 hrs. del 22 de abril de 1988). También ha puntualizado la responsabilidad de El Estado por las consecuencias dañosas producto de su funcionamiento anormal o ilegítimo, independientemente de que no se haya individualizado al responsable del hecho ilícito, siempre que se haya establecido el nexo causal entre el daño producido y aquella actividad y, en consecuencia, la viabilidad de la imputación de éste a la Administración: "(...) Debe señalarse también, que independientemente de que se condenara o no al imputado, la Ley faculta para que de estimarse procedente, se pueda -si es el caso-, declarar con lugar la acción civil resarcitoria, ordenando la condena correspondiente. Además, al contrario de la interpretación que ha pretendido establecer la recurrente, el Tribunal tuvo por acreditada la existencia del hecho punible, pese a que no se pudo



Centro de Información Jurídica en Línea



determinar con certeza la responsabilidad del imputado, ya que pudiendo ser uno u otro. -él o el occiso- quienes condujeran el vehículo, esa circunstancia le permitió concluir -independientemente de quien conducía, por ser ambos al momento de ocurrir el percance, funcionarios del Ministerio de Salud- que existe obligación del Estado de reparar los daños y perjuicios ocasionados (...) la conclusión a que arriba el juzgador, encuentra sustento en la normativa contenida en el Código Penal de 1941 y en la Ley General de la Administración Pública; en efecto, esta última dispone en el Título Séptimo relativo a la Responsabilidad de la Administración y del Servidor Público, artículo 190, que "La Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo e ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero" y por otra parte, el artículo 191 fija la responsabilidad del Estado por conducta ilícita, obligándolo a reparar los daños ocasionados por faltas de sus servidores cometidas durante el desempeño de los deberes del cargo o con ocasión del mismo, utilizando las oportunidades o los medios que ofrece. Por otra parte, en la Sección Cuarta del Título citado, dispone el artículo 196 que: "En todo caso el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable e individualizable en relación con una persona o grupo" y además, que: "Cabrán responsabilidad por el daño de bienes puramente morales, lo mismo que por el padecimiento moral y el dolor físico causados por la muerte o por la lesión inferida, respectivamente" (artículo 197 ibídem). Así las cosas, la Administración responde de manera objetiva, independientemente de la responsabilidad que corresponda a sus servidores, la que de determinarse permitiría al Estado tomar las medidas pertinentes para recuperar lo pagado. Por eso, habiéndose acreditado la existencia de un hecho delictivo en el que participaron -indudablemente- servidores del Ministerio de Salud en el ejercicio de sus cargos y siendo el vehículo (medio) propiedad de esa dependencia gubernamental, así como determinado el daño efectivo causado a la familia del occiso, el reclamo que presenta la Procuraduría General de la República, no resulta atendible. Para concluir, debe señalarse que incluso, en este asunto se indica que el cambio de chofer fue avalado por el Ingeniero Topógrafo P.C. (jefe de los comisionados), por lo que aún estimándose la irregularidad del mismo, también en ese supuesto la Administración resultaría responsable de los daños causados a terceros". (sentencia 309-F-94, de las 9:40 del 12 de agosto de 1994). Finalmente, en cuanto al nexo de causalidad existente entre el hecho ilícito productor del daño y la actividad administrativa, se ha señalado que: "(...) los reclamos no son de recibo, pues como se



Centro de Información Jurídica en Línea



desprende del cuadro fáctico que se tuvo por acreditado, la actividad dañosa realizada por el imputado, lo fue al margen de las funciones de su cargo, es decir, en su actuación ilegítima no obró en ningún momento por cuenta de la Administración, al punto de entender que la responsabilidad de aquél y del Estado se articulen técnicamente como solidarias. Del fallo impugnado se observa que no quedó establecida la necesaria conexidad entre la función pública del sujeto activo del delito y los actos que llevó a cabo aquél como motivadores del ejercicio de su cargo o con ocasión del mismo, en los términos del art. 191 de la Ley Gral. de Administración Pública, dado que si bien es cierto inicialmente el acusado actuó en calidad de agente de seguridad del IMAS, -si se quiere en el correcto ejercicio de sus funciones-, no menos cierto es que, la razón fundamental que lo indujo a perpetrar tan lamentable suceso, estuvo constituida por aspectos de índole personal, reflejados en el acoso de que fue objeto el imputado a raíz del incidente, sin dejar a un lado las viejas rencillas personales que entre ambos existían; de tal suerte que dichas razones no permiten extender la responsabilidad al ente estatal, no existiendo por lo tanto hecho alguno que vincule al Estado en su calidad de demandado civil, de ahí que deban desestimarse estos motivos. (sentencia 363-F-91, de las 9:20 hrs. del 12 de julio de 1991). "I.- En el único motivo de su recurso por violación de la ley sustantiva -que por economía procesal se entra a resolver antes que los defectos formales impugnados- el representante del Estado (demandado civil en esta causa) alega la errónea aplicación de las normas de fondo que regulan la responsabilidad civil solidaria que le impuso a aquel el tribunal de mérito (...) Según su criterio, al acreditarse que el imputado realizó el ilícito cuando se encontraba fuera de servicio (...) no podía responsabilizarse al Estado solidariamente al pago de las respectivas indemnizaciones, ya que inclusive debió estimarse que este último también resultó ofendido (ibid). Señala el impugnante que se demostró que el imputado E.G.A. (que a la fecha de los hechos era Auxiliar de Investigación del O.I.J. en la sede regional de Cartago) acudió a dicha oficina -estando fuera de servicio- y sin autorización alguna sustrajo las llaves y un vehículo oficial con el cual se dirigió a donde se encontraba una ex-novia suya en compañía del ofendido, a quien le disparó con su arma de reglamento después de una discusión con la primera. Agrega que lo anterior determina que el encartado -quien además de la perturbación emocional usó indebidamente el arma que se le había entregado para el cumplimiento de sus deberes- actuó de modo "personalísimo", usando de manera abusiva bienes del Estado y sin que este tuviera ningún vínculo con tal conducta. Efectivamente le



Centro de Información Jurídica en Línea



asiste razón al impugnante. Esta Sala ha dicho que si la actividad dañosa realizada por el imputado lo fue al margen de las funciones de su cargo o con ocasión de ellos, es decir, si en su actuación ilícita no obró en ningún momento por cuenta de la Administración, no se puede atribuir al Estado responsabilidad civil alguna (ver V-363 de las 9:20 hrs. del 12 de julio de 1991). Para poder establecer tal responsabilidad debe acudirse al artículo 191 de la Ley General de la Administración Pública (relativo a la responsabilidad de la Administración por conducta ilícita) y no al 190 ibid que se refiere a otros supuestos en sus disposiciones generales. En el presente caso no cabe duda que G.A. actuó por sí mismo en los hechos delictivos que se investigaron (y por los cuales resultó penalmente condenado y despedido de su trabajo), sin que el Estado tuviese en ellos ninguna conexión o vinculación, por lo que no podría extenderse la obligación de reparar o indemnizar de modo solidario hacia aquél" (sentencia 248-97 de las 9:05 hrs. del 14 de marzo de 1997. [...])."

"VI.- La Ley General de la Administración Pública establece que la Administración Pública responde solidariamente y debe reparar todo daño causado por faltas de sus servidores cometidas durante el desempeño de los deberes del cargo o con ocasión del mismo, utilizando las oportunidades o medios que ofrece, aún cuando sea para fines, actividades o actos extraños a dicha misión (artículos 191 y 201 ibídem). La responsabilidad de la Administración, ya sea por funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, sólo queda excluída por fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero (artículo 190 de la misma ley citada), por cuanto en estos tres supuestos se rompe el vínculo causal. En el presente caso, el señor Hermógenes Mata Valles ocasionó la muerte del señor Raúl Machado Machado mientras se encontraba laborando como guardia civil en la Comisaría del Barrio Los Corales en Limón y con su arma de reglamento, lo que genera la responsabilidad solidaria del Estado. Alega la representación estatal que el homicidio no se produjo como consecuencia o con ocasión del cargo desempeñado por Mata Valles, sino por venganza, lo que es un aspecto ajeno a la actividad de un guardia civil. Efectivamente, de lo discutido en el proceso penal y lo que consta en el expediente, se extrae que actuó por venganza personal, pero lo anterior, no elimina el hecho de que lo hizo siendo funcionario del Estado en horas de servicio y con el arma de reglamento que le entregó la Administración. El Estado es responsable por los daños producidos en el uso de armas reglamentarias, aún cuando no puedan ser referidos al "servicio" o "funcionamiento de la Administración", porque cuando pone en manos



Centro de Información Jurídica en Línea



de un funcionario un instrumento potencialmente dañoso, y éste lo utiliza, se vale de los medios que le brinda la Administración, aunque sea para fines extraños a su actividad de guardia civil y es precisamente el supuesto contemplado en el artículo 191 de la Ley General de la Administración Pública antes citado. Nuestro ordenamiento jurídico configura el régimen de responsabilidad de la Administración de forma objetiva, por lo que es independiente de las motivaciones estrictamente subjetivas de los funcionarios o empleados, bastando que se utilice los medios brindados por la Administración, en este caso, un arma de reglamento. VII.- El artículo 197 de la Ley General de cita, expresamente establece el derecho a la indemnización del daño en bienes puramente morales, padecimiento moral y dolor físico causados por la muerte o lesión, respectivamente. En el presente caso, constituye un verdadero daño moral la muerte del padre y del compañero, que no necesita una prueba especial, pues se determina "in re ipsa". A cualquier edad, la muerte de uno de los progenitores es dolorosa y recuperarse de su ausencia difícil; perder a la persona con la que convivimos y se ha compartido un proyecto de vida, igual. Por otra parte, el monto fijado por el Juzgado de instancia, resulta proporcional y adecuado a las circunstancias, porque ha de tenerse en cuenta que es especialmente traumático para cualquier persona, que un ser querido sea asesinado en la forma en que aconteció con el señor Machado. VIII.- La sentencia apelada concede intereses sobre los montos de la condenatoria, al tipo legal y a partir de la firmeza de la sentencia, y no desde ocurrió la muerte del señor Machado Machado, lo que se ajusta en un todo a lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que dice: "Aunque la sentencia no lo dispusiere, la Administración vendrá obligada al pago de intereses por todo el tiempo de atraso en la ejecución."⁸

b). Fundamento normativo del carácter solidario de la obligación de resarcir

"I.- PRIMER MOTIVO (fondo): Falta de aplicación de la ley sustantiva. De conformidad con los artículos 39 y 41 de la Constitución Política; 103 y 106 del Código Penal; 122 y 124 del Código Penal de 1941; y 199 y 201 de la Ley General de Administración Pública, los que se acusan como inobservados por falta de aplicación, el ofendido, querellante y actor civil formula recurso de casación contra el fallo de mérito. En concreto, reprocha que a lo largo del proceso (e incluso en las conclusiones



Centro de Información Jurídica en Línea



del juicio) su representante legal solicitó que la acción civil se acogiera contra el imputado y en forma solidaria contra el Estado. No obstante ello, la juzgadora condenó al Estado en forma subsidiaria, siendo éste un error que debe corregirse, pues el artículo 106 del Código Penal fue modificado por el 201 de la Ley General de Administración Pública. Lleva razón el impugnante, por lo que su queja debe ser declarada con lugar. En lo que al aspecto en discusión se refiere, el tribunal de mérito estimó lo siguiente: "... Por su parte el Estado en su condición de demandado civil subsidiario interpuso la defensa de FALTA DE DERECHO ... Por último, el artículo 106 párrafo in fine del Código Penal establece la responsabilidad civil subsidiaria del Estado por el pago de daños y perjuicios derivados de los hechos punibles cometidos por sus funcionarios con motivo del desempeño de sus cargos ... En lo que atañe al daño material, el obligado civilmente a hacerle frente a la indemnización es también el acusado en su carácter personal y el Estado subsidiariamente, según se determinó. En ese sentido tenemos que el primero como autor del delito que generó ese daño cuya indemnización se reclama, y el Estado como responsable subsidiario según establece el numeral 106 párrafo in fine del Código Penal, están obligados en esas condiciones a enfrentar Pública (N ° 6227 de mayo de 1978 que entró en vigencia seis meses después de su publicación y que es posterior tanto a la ley que mantuvo la vigencia del artículo 137 inciso 6) del Código Penal de 1941, como al Código Penal actual que comenzó a regir a partir de noviembre de 1971) dispuso en su Título Séptimo (artículos 90 y siguientes) la normas a seguir en caso de la Responsabilidad de la Administración y del Servidor Público, para luego señalar en la Sección Segunda este Título, la Responsabilidad de la Administración por Conducta Ilícita (artículos 191 a 193), no haciendo distinción entre ilícitos civiles y penales. Establece el artículo 191 que " la Administración deberá reparar todo daño causado a los derechos subjetivos ajenos por faltas de sus servidores cometidas durante el desempeño de los deberes del cargo o con ocasión del mismo...", y posteriormente el 201 indica que "la Administración será solidariamente responsable con su supervisor ante terceros por los daños que éste cause en las condiciones señaladas por esta Ley". Como puede observarse, existe una clara contraposición entre el tipo de responsabilidad civil que disponen para el Estado las leyes penales (subsidiaria), y la Ley General de la Administración Pública (solidaria), pero como bien afirma el apoderado del actor civil en su escrito de folios 249 y siguientes, si aún quedara duda respecto de que la segunda -a pesar de disponer expresamente que es de orden público y deroga las que se le opongan (364 inciso 1)- es



Centro de Información Jurídica en Línea



la que debe regular la materia que aquí se discute, el propio legislador la resolvió a favor de la Ley de Administración Pública referida, cuando determinó que "en caso de duda, sus principios y normas prevalecerán sobre los de cualquiera otras disposiciones de rango igual o menor" (364 inciso 2) (El subrayado no es del original). Así pues, la responsabilidad solidaria del Estado por conducta ilícita de sus servidores, constituye un principio fundamental que la ley ha establecido en favor de los administrados, en razón de que los actos de aquellos -realizados durante el desempeño de las funciones encomendadas o con motivo de ellas- son sus propios actos, por cuyas consecuencias dañosas debe responder." (Cfr. Sala Tercera, V-114-F de las 9:05 horas del 22 de abril de 1988) ...", Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, voto N° 632-F-91, de las 14:20 hrs. del 20 de noviembre de 1991. Así las cosas, es claro que la juzgadora ha incurrido en un vicio de fondo, pues dejó de aplicar las normas sustantivas que se han analizado, por lo que se acoge el presente motivo por vicios in iudicando que interpone el actor civil, en virtud de lo cual corrige sustancialmente el fallo de mérito, en el sentido de que la condena civil dispuesta en contra del Estado es de tipo solidario y no subsidiario. En lo demás, el fallo permanece incólume."⁹

c). Supuestos en los que el Estado es solidariamente responsable.

VIII- La última queja, por defectos en la aplicación de la ley sustantiva, se basa en las previsiones de los artículos 137 inciso 7 del Código Penal de 1941 y 106 párrafo final del Código Penal. Señala el impugnante que tales normas establecen la responsabilidad subsidiaria del Estado por delitos cometidos por sus servidores, de manera que se equivocó el a quo al establecer que debía responder de forma solidaria con el acusado. Es inatendible el reparo: Los preceptos a que alude la Procuraduría fueron tácitamente modificados por la Ley General de Administración Pública, normativa posterior a la promulgación de aquellas y específica para regular la responsabilidad del Estado y sus instituciones. El artículo 201 de dicha ley señala que: "La Administración será solidariamente responsable con su servidor ante terceros por los daños que éste cause en las condiciones señaladas por esta ley.". Dentro de esas "condiciones" se encuentra lo previsto en el artículo 199, en cuanto dispone: "1. Será responsable personalmente ante terceros el servidor público que haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo, aunque sólo haya



Centro de Información Jurídica en Línea



utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo... 4. La calificación de la conducta del servidor para los efectos de este artículo se hará sin perjuicio de la solidaridad de responsabilidades con la Administración frente al ofendido.". El 191 indica: "La Administración deberá reparar todo daño causado a los derechos subjetivos ajenos por faltas de sus servidores cometidas durante el desempeño de los deberes del cargo o con ocasión del mismo, utilizando las oportunidades o medios que ofrece, aún cuando sea para fines o actividades o actos extraños a dicha misión.". El 190 establece la responsabilidad general de la Administración, tanto por conducta lícita como ilícita, normal o anormal; el 192 se refiere, en iguales términos, a la obligación de responder por suprimir o restringir derechos subjetivos y el 197 establece como resarcible el daño "de bienes puramente morales", así como el dolor moral y físico causado por lesiones o muerte. De lo anterior se obtiene que la responsabilidad del Estado por los hechos punibles cometidos por sus funcionarios con ocasión del cargo, es solidaria y ello impone declarar sin lugar este extremo del recurso."¹⁰



Centro de Información Jurídica en Línea



FUENTES CITADAS

- ¹ Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 de 02 de mayo de 1978, Costa Rica. Art. 201.
- ² TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Resolución N° 2001-0099 de las dieciséis horas del treinta de marzo del año dos mil uno.
- ³ TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Resolución N° 2002-00128 de las once horas quince minutos del veintiséis de abril del año dos mil dos.
- ⁴ Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 01488-97 de las nueve horas cincuenta minutos del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y siete.
- ⁵ Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 01414-97 de las diez horas cinco minutos del cinco de diciembre de mil novecientos noventa y siete.
- ⁶ Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2002-00661 de las nueve horas cuarenta y cinco minutos del cinco de julio del dos mil dos.
- ⁷ Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 00432-98 de las quince horas diez minutos del once de mayo de mil novecientos noventa y ocho.
- ⁸ TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Resolución N° 2002-280 de las quince horas con diez minutos del treinta de agosto del año dos mil dos.
- ⁹ Tribunal de Casación Penal, Resolución N° 01003-2003 de las doce horas con quince minutos del treinta de setiembre del dos mil tres a las doce.
- ¹⁰ Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2003-0000672 de las nueve horas cincuenta minutos del siete de agosto del dos mil tres.