



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 ADMINISTRATIVA
ARTICULO 192 DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

SUMARIO:

- 1) NORMATIVA APLICABLE.

- 2) JURISPRUDENCIA.



DESARROLLO:

1) Normativa aplicable

Ley General de Administración Pública

Artículo 192.- La Administración será también responsable en las anteriores condiciones cuando suprima o limite derechos subjetivos usando ilegalmente sus potestades para ello.¹

2) Jurisprudencia

"Obsérvese, que, aun y cuando la Ley General de la Administración Pública, propiamente, en sus artículos 190, 191 y 192 y la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en sus artículos 10, 23, 61 y 62, dispongan, en términos generales, que la Administración será responsable de los daños y perjuicios causados en el ejercicio de sus funciones, debiendo resarcirlos e indemnizarlos en beneficio del sujeto perjudicado en sus derechos subjetivos con su actuación, es lo cierto, también, que el artículo 196 de la Ley General de la Administración Pública, que, precisamente, se ubica dentro del apartado que regula el régimen común de la responsabilidad, establece que "En todo caso el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable e individualizable en relación con una persona o grupo". Asimismo, el artículo 23 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dispone que la parte demandante podrá pretender, además del reconocimiento de una situación jurídica individualizada, y la adopción de las medidas necesarias para su restablecimiento, la



indemnización de los daños y perjuicios "cuando proceda". De acuerdo con esas disposiciones, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, solo procederá, cuando esos daños y perjuicios sean efectivos, evaluables e individualizables, en relación con la persona que los reclama, como sujeto con interés legítimo y directo en ello, pues de lo contrario, la pretensión de daños y perjuicios se torna improcedente.." ²

"El criterio de esta Sala respecto de la responsabilidad subsidiaria del Estado, contenido en las resoluciones que cita la impugnante, fue modificado posteriormente para sustentar la tesis de la responsabilidad solidaria, que hoy día mantiene su validez. En efecto ya desde el año 1988 se determinó, luego de un exhaustivo análisis, que: el Estado debe responder -desde el punto de vista indemnizatorio- solidariamente con sus servidores por los delitos que estos eventualmente hubiesen cometido. Para definir esa posición se dieron -entre otras- las siguientes razones. "La Ley General de la Administración Pública dispone en su Título Séptimo, artículos 190 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 de ese título, la responsabilidad de la administración por conducta ilícita (arts. 191 a 193), no haciendo distingo entre ilícitos civiles y penales; se puede observar la 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); no obstante, el legislador resolvió en favor de la Ley



de Administración Pública, cuando determinó expresamente que en caso de duda, sus principios y normas prevalecerán sobre los de cualesquiera otras disposiciones de rango igual o menor (artículo 364 inc. 2°); así expuesto, la responsabilidad civil 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 deben responder; de ahí que no parece atendible la gestión del recurrente en el sentido de que debe privar la normativa penal para fijar cuál es la forma de responsabilidad civil del Estado; ello por cuanto la Ley General de la Administración Pública no se refiere a los delitos en particular, pero si la mencionada ley ha contemplado el caso de obligar al Estado a reparar los daños ocasionados a los particulares con actos lícitos (solidariamente con sus servidores), con mayor razón debía regular el comportamiento ilícito o delictivo, que es la conducta más grave que puede realizar un funcionario público" (Res. No. 168 de las 10:00 del 17 de junio de 1988 de la Sala III). Como puede apreciarse, en el presente caso el encartado [...] (quien se desempeñaba como Guardia Civil en Montecillos de Alajuela) fue sentenciado por el delito de Lesiones Graves por disparar en contra del menor ofendido, a quien pretendía detener por haberlo sorprendido inhalando cemento, todo lo cual hace que efectivamente derive de su acto la responsabilidad civil solidaria del Estado en la forma que el tribunal de mérito lo dispuso."³

"Obsérvese que, aún y cuando la Ley General de la Administración Pública, propiamente en sus artículos 190, 191 y 192 y la Ley



reguladora de la Jurisdicción contencioso - Administrativa, en sus artículos 10, 23, 61 y 62 dispongan, en términos generales, que la administración será responsable de los daños y perjuicios causados en el ejercicio de sus funciones, debiendo resarcirlos e indemnizarlos en beneficio del sujeto perjudicado en sus derechos subjetivos con su actuación, es lo cierto, también, que el artículo 196 de la Ley General de la Administración Pública, que, precisamente se ubica dentro del apartado que regula el régimen común de la responsabilidad, establece que "en todo caso el daño alegado habrá de ser **efectivo**, evaluable e individualizable en relación con una persona o grupo". Asimismo, el artículo 23 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que la parte demandante podrá pretender, además del reconocimiento de una situación jurídica individualizada, y la adopción de las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios "**cuando proceda**". Por su parte el artículo 62 inciso c) claramente indica que " 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." De lo cual se deduce y existe doctrina jurisprudencial conteste al respecto, que tanto la **existencia** de esos daños y perjuicios como el **motivo** y/o **causa** que los origina **deben probarse** dentro del proceso ordinario, pues en ejecución de sentencia sólo puede determinarse su cuantía. Se trata de la misma doctrina establecida en las disposiciones de los artículos 290 inciso 5) y 156 del Código Procesal Civil. De acuerdo con esas normas, y en lo que



191 a 193), no haciendo distingo entre ilícitos civiles y penales; se puede observar la 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); no obstante, el legislador resolvió en favor de la Ley de Administración Pública, cuando determinó expresamente que en caso de duda, sus principios y normas prevalecerán sobre los de cualesquiera otras disposiciones de rango igual o menor (artículo 364 Inc. 2°); así expuesto, la responsabilidad civil 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 aquéllos realizados durante el desempeño de las funciones encomendadas o con motivo de ellas son sus propios actos, por cuyas consecuencias dañosas deben responder; de ahí que no parece atendible la gestión del recurrente en el sentido de que debe privar la normativa penal para fijar cuál es la forma de responsabilidad civil del Estado; ello por cuanto la Ley General de la Administración Pública no se refiere a los delitos en particular, pero sí la mencionada ley ha contemplado el caso de obligar al Estado a reparar los daños ocasionados a los particulares con actos lícitos (solidariamente con sus servidores), con mayor razón debía regular el comportamiento ilícito o delictivo, que es la conducta más grave que puede realizar un funcionario público" (Res. No. 168 de las 10:00 del 17 de junio de 1988 de la Sala III, ver también la N° 183 F de las 10 horas del 27 de mayo de 1994). En consecuencia se declara con lugar este motivo en ese exclusivo punto. Se anula parcialmente la sentencia y se declara que la responsabilidad civil a que resultó condenado el Estado es solidaria."⁵



"A mayor abundamiento, es preciso referirse al carácter objetivo del sistema de responsabilidad pública, fundado en un principio general de garantía y protección de la órbita patrimonial de toda persona, que gira en torno a la víctima y descansa en la idea de lesión, establecido en la Ley General de la Administración Pública -artículo 190 a 198-. En virtud de él, las administraciones públicas son responsables por todos los daños que cause su funcionamiento, incluidos los que tengan origen en conducta legítima, lícita y normal"⁶

"Si bien tanto el artículo 106 del Código Penal, como las reglas vigentes sobre responsabilidad civil del Código de 1941, en su artículo 137, señalan como subsidiaria la responsabilidad del Estado por hechos u omisiones en que incurrieren sus funcionarios en el ejercicio del cargo, estas normas son anteriores a lo establecido en la Ley General de la Administración Pública, norma no sólo posterior, sino también especial. Dicha ley establece en sus artículos 190, 191 y 192, la responsabilidad de la administración por faltas cometidas por sus servidores, que dañen, supriman o limiten derechos de los administrados. Esta responsabilidad, de conformidad con el artículo 201, será solidaria con su servidor ante terceros: *"La Administración será solidariamente responsable con su servidor ante terceros por los daños que éste cause en las condiciones señaladas por esta ley"*, y contempla también el daño moral, conforme al numeral 197: *"Cabrá 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"*. Se ha



indicado: "... 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, voto N° 2001-00791, de las 10:10 horas del 20 de agosto de 2001)."⁷

"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 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."⁸

"Además, es claro que el numeral 106 que se invoca en el fallo, tácitamente fue derogado con la entrada en vigencia de la Ley



General de Administración Pública, cuyos artículos 190, 199 y 201 establecen para este tipo de supuestos una responsabilidad solidaria y no subsidiaria. En tal sentido, la jurisprudencia de la Sala Penal ha sido clara en afirma lo siguiente "... Del estudio del fallo se aprecia la fundamentación, si bien escueta pero suficiente, que permitió a la juzgadora de mérito al establecer el nexo entre el imputado ... y el Estado, la obligación de este último de pagar solidariamente los montos fijados en el aspecto civil, toda vez que "el aquí encartado produjo las lesiones investigadas con un vehículo al servicio del Estado" ... pues al momento de los hechos "conducía una Radiopatrulla" ... 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) 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 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. "9

"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"... 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 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) [...]. 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)."¹⁰

"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."¹¹



FUENTES CONSULTADAS

-
- ¹ Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 de 02 de mayo de 1978, Costa Rica. Art. 192.
 - ² Sala Primera de la Corte, número 055, de las catorce horas y treinta minutos del cuatro de julio de mil novecientos noventa y siete.
 - ³ Sala Tercera de la Corte, número 183 de las diez horas del veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.
 - ⁴ Tribunal Contencioso Administrativo, número 233 de las diez horas y quince minutos del veintidós de agosto del dos mil.
 - ⁵ Sala Tercera de la Corte, número 245 de las nueve horas y cincuenta minutos del diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y seis.
 - ⁶ Sala Segunda de la Corte, número 289 de las quince horas y cuarenta minutos del dieciocho de junio del dos mil tres.
 - ⁷ Sala Tercera de la Corte, número 363 de las nueve horas y diez minutos del dieciséis de abril del dos mil cuatro.
 - ⁸ Sala Tercera de la Corte, número 672 de las nueve horas y cincuenta minutos del siete de agosto del dos mil tres.
 - ⁹ Tribunal de Casación Penal, número 1003 de las doce horas y quince minutos del treinta de setiembre del dos mil tres.
 - ¹⁰ Sala Tercera de la Corte, número 1414 de las diez horas y cinco minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y siete.
 - ¹¹ Sala Tercera de la Corte, número 1488 de las nueve horas y cincuenta minutos del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y siete.