

## Informe de Investigación

### Título: La Responsabilidad del Funcionario Público

<b>Rama del Derecho:</b> Derecho Administrativo.	<b>Descriptor:</b> Funcionario Público.
<b>Tipo de investigación:</b> Compuesta.	<b>Palabras clave:</b> Sujeto activo de la responsabilidad, Elementos subjetivos, Responsabilidad del funcionario frente a la Administración, Responsabilidad del Juez.
<b>Fuentes:</b> Doctrina, Normativa, Jurisprudencia.	<b>Fecha de elaboración:</b> 07 – 2010.

## Índice de contenido de la Investigación

<b>1 Resumen.....</b>	<b>2</b>
<b>2 Doctrina.....</b>	<b>2</b>
a)ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	2
A. Sujeto activo de la responsabilidad administrativa.....	2
A.1. Ente público.....	2
A.2. Funcionario público.....	3
A.3. Pluralidad de sujetos responsables y responsabilidad administrativa concurrente.....	4
b)Elementos Subjetivos de la Responsabilidad de la Administración Pública en la Jurisprudencia.....	4
c)Responsabilidad personal del funcionario.....	8
§ 1.—Condiciones de su empleo.....	8
§ 2.—Régimen contencioso.....	9
§ 3.—Responsabilidad del funcionario frente a la administración.....	9
d)Especies de responsabilidad.....	9
e)Responsabilidad de los funcionarios de facto.....	10
<b>3 Normativa.....</b>	<b>11</b>
De la Responsabilidad del Servidor ante Terceros .....	11
<b>4 Jurisprudencia.....</b>	<b>12</b>
a)Responsabilidad civil del juez: Presupuestos del recurso.....	12
b)Acto administrativo: Definición, elementos y nulidad absoluta.....	13
c)Responsabilidad civil del juez: Error judicial de acoger la excepción de falta de derecho y remitirlo a la jurisdicción penal.....	20
d)Funcionario público: Contratación para trámites aduaneros sin cumplir procedimiento .....	30



e)Responsabilidad civil de la Administración: Fundamento y presupuestos de la objetiva .....	32
f)Proceso de responsabilidad civil de los jueces: Necesaria existencia de dolo o culpa grave.....	34
g)Responsabilidad civil derivada de hecho punible: Titularidad administrativa de la actividad en que se produjo el perjuicio justifica la imputación a la Administración.....	38
h)Responsabilidad civil del juez: Necesario actuar doloso o culposo que cause perjuicio .....	43
i)Deber del juzgador de motivar exhaustivamente razonamiento donde condena solidariamente al IDA a cancelar daños y perjuicios por fomentar arrendamientos ilegítimos sobre terrenos que no le pertenecen.....	45

## 1 Resumen

En el presente resumen se compilan, en sus tres fuentes escritas, Doctrina, Normativa y Jurisprudencia, información sobre la Responsabilidad del Funcionario Público, de la cual se transcriben textos de los tratadistas argentinos Rafael Bielsa, Manuel Diez, el profesor francés André Laubadere, el español José Boquera, y el Doctor Jinesta Lobo, conocido jurista nacional. Anunado a ello, se anexan los artículos sobre este tipo de responsabilidad contenidos en la Ley General de la Administración Pública (Arts. 199-202) y abundante jurisprudencia en relación del Artículo 199, siendo el artículo más acorde para este tema.

## 2 Doctrina

### a)ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

[Jinesta Lobo]<sup>1</sup>

#### A. Sujeto activo de la responsabilidad administrativa

##### A.1. Ente público.

El ente público que incurra, a través de un funcionario o servidor público -persona física-, en la acción u omisión determinante de la lesión antijurídica causada al damnificado será el sujeto responsable patrimonialmente (damnificante). El ente público será responsable directamente, aunque, por el carácter solidario de la responsabilidad administrativa, el damnificado pueda dirigirse, también, contra el funcionario o servidor público (artículo 201 LGAP).

## **A.2. Funcionario público.**

El funcionario o servidor público -persona física- será, siempre, en cuanto le presta al ente público su energía psico-física, el autor de la lesión antijurídica y, eventualmente, solidariamente responsable con el ente respectivo a cuya organización pertenece cuando se trata de una falta firmada o identificada y haya actuado con dolo o culpa grave-falta personal-(artículos 111,199y201 LGAP).

En tesis de principio, no existe ningún problema cuando se trata de un funcionario público, esto es, cuando sea titular de uno de los órganos del ente (órgano-individuo). Las dudas pueden surgir respecto de otras personas físicas que no son funcionarios, en sentido estricto, pero que ejercitan funciones públicas integradas en la organización tales como los empleados de empresas públicas o servicios económicos de un ente público encargados de gestiones sometidas al Derecho común (artículo 111, párrafo 3 o, LGAP), trabajadores de la Administración Pública-vinculados por una relación laboral y no estatutaria-, interinos, trabajadores esporádicos o los que prestan servicios profesionales (artículo 112, párrafo 2o, LGAP). En tales hipótesis habría que entender que, eventualmente, puede estar implicada la responsabilidad administrativa, si las labores están vinculadas, aunque sea de forma indirecta, con la gestión pública de la administración respectiva (prestación de un servicio público, ejercicio de una competencia pública, etc.). De modo que, por el solo hecho que la relación entre el ente público y el trabajador, obrero o empleado que no participa de la gestión pública se rija por el Derecho Laboral o Mercantil (artículo 112, párrafo 2o, LGAP), no es motivo suficiente para excluir la responsabilidad administrativa. Desde luego, que habrá supuestos en que resulta claro que la actuación de un empleado de un servicio económico de un ente público, por sus actuaciones, puede generar responsabilidad mercantil, pero no administrativa (v. gr. un cajero de un banco comercial del Estado que cambia un cheque, siendo que previamente y con antelación suficiente el cuentacorrentista le ha comunicado al ente la sustracción o extravío del talonario de cheques, supuesto en el que, independientemente de que el asunto sea residenciado ante la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, por la unidad de vías propia de nuestro sistema, probablemente, existirá una responsabilidad contractual de carácter mercantil -contrato de cuenta corriente-, del banco respectivo). Es preciso recordar que el párrafo 3o del artículo 112 de la LGAP establece que a este tipo de trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública se les aplicarán las disposiciones legales de Derecho Público para garantizar la legalidad y moralidad administrativas, dentro de las cuales, entendemos, se encuentran las relativas a la responsabilidad administrativa y, en especial, la acción de regreso o de recuperación de lo pagado.

Mención especial merece el funcionario de hecho, dado que, el artículo 116, párrafo 2o, de la LGAP dispone expresamente que "La Administración quedará obligada o favorecida ante terceros por virtud de los mismos" -actos del funcionario de hecho-. La regla anterior queda plenamente especificada, para efectos de responsabilidad administrativa, en el ordinal 118, al disponerlo siguiente:

- "1.-El funcionario de hecho será responsable ante la Administración y ante los administrados por los daños que cause su conducta.
2. - La Administración será responsable ante los administrados por la conducta del funcionario de hecho "

De esa norma cabe extraer las siguientes conclusiones:



a) Según el párrafo lo resulta claro que el funcionario de hecho puede ser responsable por incurrir en una falta personal impura, esto es, cuando con dolo o culpa grave comete una lesión antijurídica a un administrado aprovechando o utilizando los medios materiales, oportunidades de tiempo y lugar y los fines que le brinda el servicio público (artículos 191 y 199, párrafo lo, de la LGAP).

b) El ente público respectivo será solidariamente responsable con el funcionario de hecho cuando incurra en una faltapersonal impura (parcialmente conectada al servicio público -falta de servicio-, al haberse éste aprovechado de los medios materiales, tiempo y lugar o fines del servicio -detrás de toda falta personal hay una falta de servicio-).

c) El funcionario de hecho puede ser responsable ante la Administración Pública sólo cuando ha cometido, con dolo o culpa grave, una lesión a su patrimonio, siempre que no se le haya causado un daño a un tercero (artículo 210 LGAP).

En lo tocante a los muñera pubblica o particulares en ejercicio de funciones públicas (v. gr. notarios públicos, ingenieros civiles, arquitectos y topógrafos, corredores de aduanas, etc.), estimamos que las lesiones antijurídicas que causen a los administrados se rigen por la normativa especial y sectorial, siendo de carácter personal y no administrativa, salvo la hipótesis en que se compruebe una clara fiscalización inadecuada de la actividad desplegada por parte del órgano o ente público encargado de supervisarla, caso en el cual se habrá configurado una falta de servicio (omisión) que implicará la responsabilidad administrativa.

### **A.3. Pluralidad de sujetos responsables y responsabilidad administrativa concurrente**

Frecuentemente la lesión antijurídica le puede ser imputada a un conjunto de sujetos con lo que surge una concurrencia de responsabilidades.

Ante todo, debe aclararse que las obligaciones solidarias se distinguen de las concurrentes o conexas por lo siguiente: a) la solidaria es una sola obligación, las concurrentes son varias (dos o más) que se conectan por tener idéntico objeto y existir a favor del mismo acreedor; b) en las solidarias existen relaciones internas de contribución entre los codeudres, de modo que si uno paga puede recuperar parcialmente su desembolso mediante una acción de regreso.

La concurrencia de responsabilidades puede presentarse entre un ente público y un sujeto de Derecho Privado que ha contribuido a provocar la lesión antijurídica como cuando media un relación contractual entre el primero y el segundo o en ausencia de ésta.

#### ***b) Elementos Subjetivos de la Responsabilidad de la Administración Pública en la Jurisprudencia***

[Boquera Oliver]<sup>2</sup>

1. Las declaraciones legales pueden ser generosamente interpretadas por los teóricos del Derecho, pero los Jueces, en su dura y difícil tarea de procurar hacer justicia en cada uno de los casos que resuelven, miran la realidad tan de cerca y ésta es tan variada, que necesariamente



tienen que establecer distinciones que el legislador a veces ni siquiera insinúa y que algunos autores creen que no es necesario tomar en consideración (por ejemplo, la distinción entre daños ocasionados directamente y daños incidentales; daños causados por hechos o actuaciones materiales y daños consecuencia de actos jurídicos; daños causados por actos administrativos legales y daños producidos por actos administrativos ilegales). Algunos consideran estas distinciones trabas y obstáculos al reconocimiento de la responsabilidad de la Administración (véase el Prólogo de García de Enterría al libro de J. Leguina, "La responsabilidad civil de la Administración Pública", Madrid, Tecnos, 1971).

El tiempo ha demostrado que la distinción entre daños ocasionados por hechos de la Administración y daños causados por actos administrativos es absolutamente necesaria.

Blasco Esteve, en el núm. 91 (enero-abril de 1980, pp. 295-240) de la Revista de Administración Pública, en un trabajo titulado "La responsabilidad de la Administración por los daños causados por actos administrativos: Doctrina jurisprudencial", puso de relieve la singularidad de los principios de la responsabilidad por los daños o perjuicios que son consecuencia de actos administrativos (Véase también su libro "La responsabilidad de la Administración por actos administrativos", Cívitas, Madrid, 2ª ed., 1985).

Blasco Esteve afirma que "no cabe duda de que cuando la doctrina o la jurisprudencia habla de responsabilidad administrativa suele pensar en supuestos de responsabilidad por actuaciones materiales y por omisiones de la Administración, pero no en daños causados por actos administrativos, a pesar del tiempo ya transcurrido desde que la Ley de Expropiación Forzosa aportara la nueva regulación del tema en 1954..." (Pág. 195). La jurisprudencia también ha tenido que pensar y resolver sobre pretensiones de indemnización por daños derivados de actos administrativos. Blasco Esteve dice, adelantando las conclusiones que ha obtenido al examinar la jurisprudencia, que "el carácter objetivo de la responsabilidad, tan frecuentemente recordado y aplicado en la hipótesis de actuación material, desaparece como por encanto cuando nos trasladamos al terreno de la responsabilidad por actos. Así, en primer lugar, y con la salvedad de excepciones muy contadas, no se encuentra prácticamente en los repertorios jurisprudenciales **decisiones que declaren la existencia de responsabilidad por actos lícitos** y que lleven, por tanto, hasta sus últimas consecuencias la concepción objetivista de esta institución entre nosotros. Por otra parte, **en el ámbito de los actos ilícitos, la jurisprudencia aplica con gran restricción y severidad las posibilidades que le concede el ordenamiento** de restablecer la situación jurídica individualizada y **otorgar la indemnización de daños y perjuicios procedente...**"

2. Importa averiguar por qué nuestros jueces actúan de este modo, especialmente cuando anulan actos ilícitos, que mejor deberíamos denominar actos ilegales. Me parece que la razón es la siguiente: Los actos administrativos que imponen obligaciones a los administrados, les restringen sus derechos o les impiden su ejercicio, les perjudican o lesionan. Si estos actos son impugnados ante el Juez, tanto si los considera legales, como si los anula por ilegales, la Administración responderá por la lesión que la obligación impuesta, el derecho restringido o paralizado en su ejercicio, causará a los administrados. En el primer caso, es decir si el Juez considera los actos legales la lesión incluso podrá continuar y, en el segundo, la lesión se producirá desde el nacimiento del acto hasta el momento de su anulación. Si los perjuicios que causan los actos administrativos hubieran de indemnizarse siempre, la consecuencia inevitable, con la regla de la responsabilidad objetiva de la Administración, sería la paralización total de la actividad de la Administración o un coste de las indemnizaciones insoportable por la Hacienda pública. Esto es



debido a que el principio de la responsabilidad objetiva de la Administración pública no es compatible con la inmediata ejecutoriedad de los actos administrativos y ésta es una consecuencia de la presunción *iuris tantum* de legalidad que favorece a todos los actos administrativos. Se presume que el acto administrativo, por naturaleza, trata de satisfacer un fin público de acuerdo con la legalidad. Por eso, salvo que se disponga otra cosa, el fin público debe ser atendido inmediatamente. Si el acto no se ejecuta inmediatamente deja de satisfacerse el fin público para cuya atención se dictó. Cuando alguien cree que el acto administrativo no satisface un fin público o no lo hace de acuerdo con la legalidad, lo impugna mediante la interposición de un recurso, pero su ejecución no se paraliza, pues esto perjudicaría sin justificación el fin público que el acto administrativo debe atender. La regla de que la Administración indemnizará toda lesión que cause con sus hechos o con sus actos le llevaría a no ejecutar sus actos cuando sean impugnados, aunque se establezca su inmediata ejecutoriedad y que los recursos no paralizan su ejecución, pues esto le ocasionaría la ruina incluso aunque sólo indemnizara cuando con posterioridad fueran declarados ilegales.

"La simple anulación en vía administrativa o por los Tribunales contenciosos de las resoluciones administrativas —dijo el artículo 40.2 de la LRJAE—, no presupone derecho a indemnización". La indemnización del daño es independiente de la anulación del acto, pero aquélla puede pedirse al mismo tiempo que ésta. Ante el temor de tener que pagar una indemnización por el daño que puede causar, la Administración paralizará su actividad hasta que se declare, mediante sentencia firme, que sus actos son legales. Esto, como es sabido, puede tardar fácilmente varios años. En otras palabras, la responsabilidad objetiva de la Administración aplicada a su actuación jurídica puede arrumbar la regla de la inmediata ejecutoriedad de los actos administrativos con todas sus consecuencias.

3. La jurisprudencia española ha combinado la regla legal de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública con la de la inmediata ejecutoriedad de sus actos administrativos utilizando los elementos subjetivos que durante tanto tiempo han servido de fundamento a aquélla. Lo ha hecho de manera correcta y acertada, ayudada, en algunas ocasiones, por el referido matiz que el artículo 40.2, de la LRJAE añadió al artículo 121 de la LEF.

"La nulidad de un acto administrativo no presupone por sí solo el derecho a ser indemnizado – dice la Sentencia de 18 de enero de 1967 (A. 115) –, siendo para ello preciso, de una parte, que se justificara que la entidad actualmente procediera con malicia o negligencia, y de otra, que se demuestre también la realidad de esos daños y perjuicios".

La Sentencia de 26 de marzo de 1973 (A. 4563) habla de la "necesidad de constatarse como requisitos para la condena indemnizatoria la culpa o negligencia de la Administración". El supuesto de hecho de esta Sentencia y su solución jurídica, son muy expresivos y por ello me permito recordarlos. Un Ayuntamiento sanciona al titular de un puesto de venta en el mercado con la pérdida del derecho a la utilización de éste. El sancionado interpone recurso ante la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial correspondiente contra la sanción y solicita la indemnización de daños y perjuicios que le han sido causados por el tiempo en que no ha podido vender en el mercado. La Audiencia anula la sanción y condena al Ayuntamiento a pagar al recurrente una cantidad por los daños y perjuicios que le ha ocasionado la privación indebida del puesto de venta en el mercado. El Ayuntamiento apela la sentencia de la Audiencia Territorial ante el T.S. Este la confirma en cuanto a la anulación de la sanción de pérdida del puesto de venta en el mercado, pero, aunque reconoce que al titular de aquél se le causó un perjuicio evidente, no admite la condena del Ayuntamiento a indemnizarle los daños y perjuicios, porque, dice el Tribunal



Supremo (Considerando quinto), no es suficiente el que se le haya ocasionado un daño o perjuicio "pues fundado por el demandante en los arts. 405 a 407 LRL y 378 ROFRJ corresponde aplicar la doctrina señalada al respecto por Sentencia de esta Sala de 10 de marzo de 1969 (A. 1514) sobre perjuicio derivado de resolución municipal anulada jurisdiccionalmente, en el sentido de necesidad de constatare, como requisito para **la condena indemnizatoria, la culpa o negligencia de la Administración que en las bases fácticas del presente caso no aparece acreditada...**"

Martín Rebollo, L., ("La responsabilidad patrimonial de la Administración en la Jurisprudencia", Civitas, Madrid, 1977, pág. 49), al comentar la anterior Sentencia, dice que "lo que late en esta y parecidas Sentencias es la aplicación de lo que el juez, un tanto intuitivamente, con toda probabilidad, encuentra como justo o de equidad". Sin embargo, no creo, como también dice este autor, que, al actuar así el juez, "se introduce un tanto subrepticionalmente una ambigua doctrina de la culpa que matiza la responsabilidad cuando ciertamente la legislación vigente ha abandonado tal teoría". Lo que hace la sentencia es aflorar una distinción que la legislación oscurece desde la Ley de Expropiación Forzosa hasta el artículo 139.1 de la Ley de 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Nuestra legislación se refiere al "funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos" y no a la actividad jurídica de la Administración Pública. Ha sido y es, gran parte de la doctrina española la que quiere que la legislación con una sola frase lo diga todo sobre el origen de los daños causados por la Administración Pública sin distinguir si éstos se deben a una actuación material, por ejemplo, al mal funcionamiento de una obra pública, o a su actividad jurídica. La jurisprudencia no entiende la legislación como la mayor parte de la doctrina quiere entenderla, porque si así lo hiciera llegaría a soluciones injustas o faltas de equidad y contrarias a la naturaleza misma de la actividad administrativa.

El T.S., en su sentencia de 24 de enero de 1974 (A. 1154), acepta el considerando de una sentencia ente él apelada que dice: "para que las pretensiones por indemnización de daños y perjuicios prosperen —puesto que la simple anulación de un acuerdo no genera la postulada indemnización sin más— se requiere que, aparte de que la Corporación en cuestión obre con **malicia o negligencia**, la persona que formula tal pretensión pruebe su existencia..."

En otras ocasiones la obligación de indemnizar se justifica en que el Derecho ha sido infringido de manera **manifiesta**. La Sentencia de 3 de enero de 1979 (A. 7) dice que "cuando la lesión o el perjuicio existen y además el acto de la Administración es **manifiestamente contrario a derecho**, debe imputarse ese daño a la Administración, puesto que existe una relación directa entre el acto impugnado y el perjuicio o daño sufrido". La adopción de un acto con manifiesta ilegalidad es una forma de negligencia.

La Sentencia de 14 de junio de 1975 (A. 3506) dice que "... los elementos que permiten configurar cualesquiera responsabilidad patrimonial de la Administración, a los efectos del artículo 40 de la LRJAE, lo condicionan a que se declare la disconformidad del acto con el ordenamiento jurídico, su anulación y el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada ... no cabe otorgarle tan dilatado ámbito y extensivo alcance, que llevaría a que de todo desacierto jurídico de la Administración sería ésta responsable patrimonialmente del mismo, lo que estaría en contradicción con lo dispuesto en el número 2 de aquel precepto legal".

Un principio único de responsabilidad objetiva, aplicable, pues, a todos los supuestos, choca frontalmente, insisto, con la esencia misma del acto administrativo. "La idea de culpabilidad" no está ni vetada por la Ley, ni mucho menos superada, ha acompañado hasta ahora a la de responsabilidad y posiblemente la seguirá acompañando indefinidamente. Lo que resulta indudable es que, actualmente, nuestra jurisprudencia, como demuestran las sentencias citadas, exige, para



que pueda ser condenada una Administración Pública al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por un acto administrativo ilegal, que éste haya sido adoptado con **malicia, culpa, negligencia o sea manifiestamente ilegal**. La responsabilidad objetiva se aplica sin dificultad a los daños causados por hechos, pues para estos (teoría del riesgo) fue pensada, pero no a los originados por actos administrativos.

La fórmula legal española de responsabilidad objetiva y directa de la Administración Pública conlleva que no se hable de los elementos subjetivos de la responsabilidad hasta bien avanzado el proceso contencioso-administrativo y para exonerar de responsabilidad a la Administración. Las conductas de las autoridades y funcionarios públicos salen a relucir tardíamente y con poco riesgo para éstos. La situación no favorece la eficiencia administrativa que depende en gran manera del comportamiento de los individuos humanos que sirven a la Administración.

### **c) Responsabilidad personal del funcionario**

[de Laubadere]<sup>3</sup>

#### **§ 1.—Condiciones de su empleo**

La distinción entre la responsabilidad de la administración y la del funcionario estriba en la oposición fundamental entre la falta del servicio y la falta personal. El daño ocasionado por una falta de un agente público compromete la responsabilidad de la administración si se trata de una falta del servicio; por el contrario, compromete únicamente al funcionario cuando hay una falta personal.

La falta personal es *separable* de la función.

Pero ¿en qué circunstancias se puede considerar separable una falta? La definición de la falta separable se debe a la jurisprudencia; su criterio tiene matices y es difícil de concretar en fórmulas. Sin embargo, una de estas fórmulas sigue siendo célebre y es la que fue dada por Laferrière en sus conclusiones sobre el negocio Laumonier-Cariol: hay falta del servicio cuando "el acto perjudicial es impersonal y revela un administrador más o menos sujeto a error", y falta personal si revela al "hombre con sus debilidades, sus pasiones y sus imprudencias".

Según la jurisprudencia hay entonces falta separable:

1o) En primer lugar y eso se cae de su peso, cuando se trata de un acto realizado por el funcionario fuera del ejercicio de sus funciones, completamente en su vida privada o por lo menos al margen del ejercicio propiamente dicho de sus funciones.

2o) En razón del fin, cuando el acto realizado en el ejercicio de las funciones, ha tenido mala intención (tirria, venganza contra la víctima).

En razón de la gravedad, cuando el acto, realizado siempre en el ejercicio de las funciones, ha consistido en una irregularidad burda, en un error flagrante; es, por ejemplo, el caso de la vía de hecho, o también la hipótesis en que el hecho perjudicial ha constituido un delito penal. Pero estas



no son más que directrices básicas, pues la jurisprudencia tiene más matices; para ella la gravedad es solamente un elemento de evaluación y no un criterio absoluto: por eso la culpa penal lo mismo que la vía de hecho, a veces pueden constituir culpas de servicio.

## § 2.—Régimen contencioso

Competencia.—Los tribunales judiciales son los competentes para conocer de acciones de responsabilidad personal dirigidas contra el funcionario, y esto es lógico, pues en este caso se investiga al agente público como a un simple particular.

*Supresión de la garantía de los funcionarios.*—Durante mucho tiempo no se podía intentar ninguna persecución civil ni penal contra un funcionario si no mediaba una autorización del Consejo de Estado. Esta institución denominada "garantía de los funcionarios", que permitía al Estado sustraer a sus agentes de las persecuciones, había sido establecida por el artículo 75 de la Constitución del año VIII (decía: "Con excepción de los ministros, los agentes del gobierno sólo pueden ser perseguidos por hechos relativos a sus funciones en virtud de una decisión del Consejo de Estado. En este caso, el procedimiento tendrá lugar ante los tribunales ordinarios."); un decreto del 19 de septiembre de 1870 la suprimió a raíz de los abusos a que dio lugar bajo el segundo imperio.

## § 3.—Responsabilidad del funcionario frente a la administración

Si el funcionario es responsable frente a terceros de sus faltas personales, ¿también es responsable ante la administración por esas mismas faltas cuando le han causado algún perjuicio?

Durante largo tiempo prevaleció el principio de la irresponsabilidad del funcionario frente a la administración.

Pero el Consejo de Estado desistió de él en la sentencia *Lareulle* del 28 de julio de 1951 (R. D. P., 1951, pág. 1087, nota de Waline): el funcionario de ahora en adelante responde pecuniariamente ante la administración por las consecuencias perjudiciales de sus faltas personales.

### **d)Especies de responsabilidad**

[Bielsa]<sup>4</sup>

I. En general, el funcionario está sometido a una triple responsabilidad: civil, penal y administrativa, según haya transgredido una norma civil, penal o administrativa. La sanción civil alcanza al funcionario en su patrimonio; la sanción penal afecta al funcionario en sus derechos personales, que tiene como todo ciudadano, y en primer término a su libertad; finalmente, la sanción administrativa influye en sus derechos de funcionario. Las dos primeras son judiciales, por lo que se hacen efectivas en la jurisdicción judicial; la última es administrativa, y según se la considere en su aspecto civil o contable y en su aspecto disciplinario, así es su régimen en cada caso; la de

índole disciplinaria tiende a determinarse con un procedimiento jurisdiccional, en sustitución de la forma de aplicación jerárquica, es decir, de la pena impuesta directamente por el superior jerárquico.

II. La responsabilidad jurídica es civil, penal y administrativa, pero hay una cuarta clase de responsabilidad, la llamada política, cuyo estudio no interesa principalmente a nuestra materia, y ello por dos motivos: 1, porque por nuestra Constitución esa responsabilidad no comprende sino a un limitado número de funcionarios políticos (pues no consideramos aquí a los judiciales); 2-, porque el hacerla efectiva —por el juicio político— sólo tiene por efecto principal la remoción del funcionario, sea por mal desempeño del cargo, sea por los delitos en ejercicio de funciones públicas y como accesorio la inhabilitación para ocuparlo nuevamente, pues el fallo del Senado puede declarar al acusado incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo de la Nación (art. 52 de la Constitución nacional). En razón, pues, de su especial naturaleza, el estudio de tal responsabilidad es materia propia del derecho constitucional, a cuyos textos positivos y doctrinales nos remitimos.

III. La responsabilidad no política debe examinarse de acuerdo con el siguiente plan:

a) En el desempeño de su cargo o servicio, el funcionario o empleado puede causar un daño por su culpa; entonces es civilmente responsable, y, en tal virtud, está obligado a indemnizar al damnificado, que puede ser la Administración pública, y también un particular.

b) Si se trata de delito, sea él previsto en el Código penal, sea en leyes especiales, entonces será penalmente responsable y, en consecuencia, condenado a sufrir una pena restrictiva de su libertad, o una pena pecuniaria, e inhabilitación, que es accesorio.

c) Finalmente, la transgresión de una norma establecida para regular la acción administrativa del Estado, y que existe respecto del funcionario como deber inherente a su cargo o empleo, da origen a una responsabilidad, administrativa que puede concurrir con las anteriores.

De ahí las tres clases de responsabilidad que en el Estado, y dentro de una jerarquía administrativa, alcanza a los funcionarios (lato sensu, empleados): la responsabilidad civil, la responsabilidad penal y la administrativa o disciplinaria.

Huelga observar que un mismo hecho puede generar dos o más procedimientos: v. gr., el civil y el disciplinario; el disciplinario y el penal. Los efectos y el orden de prioridad en su iniciación son distintos. Volveremos sobre esto más adelante (v. núms. 563 a 565).

#### ***e) Responsabilidad de los funcionarios de facto***

[Diez]<sup>5</sup>

El funcionario de jacto puede violar los deberes a su cargo y por ello incurrirá en responsabilidad como los funcionarios de iure, la que podrá ser civil, penal o disciplinaria. El funcionario de jacto no podrá argüir, para eludir su responsabilidad civil, penal o disciplinaria, los vicios de qua adolece su designación. El funcionario de jacto que se presenta al público como funcionario de iure, tiene que ser responsable de sus actos de omisión o de comisión. Puede actuar o rehusarse a hacerlo, pero si elige la primera alternativa, debe desempeñar todos los deberes de su cargo y no solamente

aquellos que elija. No existe ninguna razón para que un funcionario de jacto tenga una situación de privilegio con relación a los funcionarios de iure, por el solo hecho de ser un funcionario irregular.

En cuanto a la responsabilidad penal en períodos normales, el funcionario de hecho incurriría en ella si ejerciera su función conociendo la irregularidad de su investidura. Ello es así porque socialmente es necesario evitar en la medida de lo posible el ejercicio de funciones públicas por quienes no estuvieren regularmente investidos. En tiempos de crisis políticas o sociales sería contrario al interés público aplicar penas a aquellas personas que se encarguen de ejercer las funciones abandonadas por las autoridades públicas regularmente investidas, sobre todo en los supuestos en que el ejercicio ha sido pacífico y generalmente aceptado.

### **3 Normativa**

[LGAP]<sup>6</sup>

#### ***De la Responsabilidad del Servidor ante Terceros***

##### **Artículo 199.-**

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.
2. Estará comprendido en tales casos el funcionario que emitiera actos manifiestamente ilegales, y el que los obedeciere de conformidad con esta ley.
3. Habrá ilegalidad manifiesta, entre otros casos, cuando la Administración se aparte de dictámenes u opiniones consultivos que pongan en evidencia la ilegalidad, si posteriormente se llegare a declarar la invalidez del acto por las razones invocadas por el dictamen.
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.

##### **Artículo 200.-**

1. Siempre que se declare la invalidez de actos administrativos, la autoridad que la resuelva deberá pronunciarse expresamente sobre si la ilegalidad era manifiesta o no, en los términos de artículo 199.
2. En caso afirmativo, deberá iniciar de oficio el procedimiento que corresponda para deducir las responsabilidades consiguientes.

##### **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.

##### **Artículo 202.-**

1. El administrado o tercero nunca tendrá derecho a más de una indemnización plenaria por el

daño recibido, y la Administración o el servidor público culpable podrá rebajar de su deuda lo pagado por el otro, a efecto de evitar que la víctima cobre lo mismo dos veces.

2. El pago hecho podrá hacerse valer por vía de acción o de excepción.

#### 4 Jurisprudencia

##### ***a) Responsabilidad civil del juez: Presupuestos del recurso***

[Sala Segunda]<sup>7</sup>

Voto de mayoría

"I.- La empresa [...], representada por [...], quien otorgó poder especial judicial al Licenciado [...], promueve la presente demanda de responsabilidad civil, contra los Integrantes del Tribunal Superior de Liberia, en virtud de la sentencia de segunda instancia, recaída en el proceso ejecutivo simple [...]. Al efecto, los reproches que formula la demandante son: a) Que la sentencia omitió analizar la prueba testimonial evacuada y la totalidad de las probanzas aportadas por la sociedad demandada en aquel proceso. En este particular, señala que, con la prueba aportada los Jueces se encontraban obligados a desestimar la demanda, a revocar la ejecución y, a levantar los embargos, con el fin de que el actor tramitara su demanda por la vía ordinaria o abreviada, según correspondiera, pues el título aportado no es Ejecutivo. b) Que la sentencia omitió el resultando y por ende, el extracto lacónico del fallo de primera instancia. c) Que en la parte considerativa de la sentencia se omitió: 1- la cita de los elementos de prueba que demuestren los hechos tenidos por probados, con la cita de los folios del expediente donde se encuentran; 2- la indicación de los hechos alegados por las partes, de influencia en la decisión del proceso, que el Tribunal considere no probados, con expresión de las razones que tenga para estimarlos como faltos de prueba; 3- el análisis de las cuestiones de fondo fijadas por las partes y el análisis de las excepciones opuestas; 4- la relación de los hechos no probados; 5- la justificación de la condenatoria en costas; 6- además, en el Por Tanto, el pronunciamiento sobre las excepciones rechazadas. Este cúmulo de omisiones, al decir del gestionante, conducen al quebranto del ordinal 155 del Código Procesal Civil, que señala las solemnidades a las que debe ajustarse toda sentencia. En el mismo orden expuesto, cabe esbozar brevemente, la posición de los demandados [...]. Concluyen los Juzgadores su exposición, manifestando que no han resuelto contra lo demostrado ni contra el derecho que era aplicable, de ahí que no se la ha ocasionado daños y perjuicios al actor, máxime que lo que pretende demostrar debe hacerlo en otra vía. Solicitan en consecuencia, que se declare sin lugar la presente demanda de responsabilidad civil en su contra y se condene al accionante al pago de ambas costas. Sobre los alcances de este tipo de procesos, dijo la Sala, en la sentencia N° 51, de las 9 horas, del 2 de mayo de 1990: "... tal y como lo ha definido la jurisprudencia, dentro de la cual es digno de destacar el antecedente de las 10 y 45 horas del 29 de noviembre de 1938, no pueden ser todas las infracciones a las leyes las que den lugar a la responsabilidad civil del juez y particularmente no lo pueden ser las que a juicio de la parte o de otro órgano, superior o no, constituyen errores in iudicando, por incorrecta interpretación y aplicación de las leyes, su preterición o bien la mala interpretación de los hechos debatidos con incidencia en la aplicación de aquéllas, porque de lo que se trata es del campo de acción del juez, cuyo producto es siempre la síntesis de una labor de interpretación de los hechos debatidos y de las normas que gobiernan el

caso, tanto en su letra como en su espíritu, de manera que por tratarse de una labor intelectual dirigida a desentrañar sentidos que pueden ser diversos según se valoren los principios de interpretación de los hechos y de las normas y porque nadie puede reputarse en semejante campo dueño de la verdad absoluta, resulta de esencia para el sistema reconocer un margen razonable de discrecionalidad. Es contrario al interés público de una administración de justicia libre el permitir la revisión de las cuestiones decididas en procesos contra los jueces para resarcirse de ellos lo que se perdió con el otro litigante, porque por la sola posibilidad de que a consecuencia del sistema otro funcionario pueda interpretar las situaciones y las normas de manera diferente, como ocurre frecuentemente, no habría una administración de justicia verdaderamente libre y posiblemente no la habría del todo. En el citado antecedente jurisprudencial se explica que "La expresión "infringieron las leyes", tomada en su tenor literal, induce a los litigantes a creer que pueden echar mano al recurso de responsabilidad civil para resarcirse de las pérdidas sufridas, cada vez que, según su modo de pensar, el Juez no ha hecho una correcta aplicación de las leyes, o ha incurrido en una mala interpretación, o ha dejado de aplicar los preceptos legales que rigen el caso decidido. Si así hubiera de entenderse el artículo 224 citado, resultaría que la demanda de responsabilidad civil no sería otra cosa que un recurso de revisión de lo resuelto, semejante al recurso ordinario de apelación o al extraordinario de casación. Y tendríamos entonces que cada vez que el Superior fuera de criterio distinto al del Juez, ya en la interpretación o aplicación de las leyes, o bien en la apreciación de las actuaciones y pruebas del juicio, se daría el caso de responsabilidad civil, quedando así a la parte perdedora abierto el camino para recuperar del Juez lo que hubiera tenido que pagar en virtud de resolución basada en autoridad de cosa juzgada. Tal inteligencia no podría ser más absurda, pues conduciría a una continua revisión de los fallos definitivos y a una frecuente condenatoria contra los jueces, al punto de que nadie querría desempeñar esas funciones". "La doctrina corriente en esta materia, -se agrega en ese mismo fallo- es la de que la responsabilidad civil no puede prosperar sino en el caso de dolo o culpa grave imputable al Juez. Es necesario que haya en el funcionario malicia que lo haya llevado a perjudicar a la parte perdedora, o una ignorancia tan grande de las normas básicas del derecho o un descuido tan evidente en el estudio general del pleito, que hagan imposible toda excusa en el proceder del Juez... Nuestra legislación admite la responsabilidad en términos generales, pero es natural que, de acuerdo con la doctrina, esté supeditada a los casos de dolo o culpa grave". Es importante agregar sobre el particular que actualmente el artículo 199, inciso 1º, de la Ley General de la Administración Pública, aunque no referido expresamente al Poder Judicial, recoge el principio de responsabilidad en dichos términos, cuando dice que "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", lo cual está en armonía con lo que viene explicado". Tal y como lo resalta el Código Procesal Civil, en su artículo 5º, "las normas procesales son de orden público y, en consecuencia, de obligado acatamiento" para los jueces. No obstante, para los efectos de una demanda como la que se conoce, sólo el peregrino desconocimiento de aquellas disposiciones, con ocasión de dolo o culpa grave, puede desembocar en la obligación de resarcir los daños y perjuicios ocasionados."

***b) Acto administrativo: Definición, elementos y nulidad absoluta***

***Análisis respecto a la coacción ilegítima de la administración***

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI]<sup>8</sup>

Voto de mayoría :



**“ IV).-** La Administración Pública puede ejercer la denominada función administrativa, por diversos medios, formales e informales, con diversos efectos jurídicos para con los administrados. En este sentido, se dice que la Administración Pública actúa mediante actos y contratos administrativos y también por una serie de hechos jurídicos, como son la coacción directa, la coacción anómala (en casos de urgencia y necesidad), la prestación de servicios públicos, las actuaciones preparatorias de actos y la denominada coacción ilegítima o vía de hecho. En el caso de esta última, se encontraba su única referencia en el artículo 357 de la Ley General de la Administración Pública, vigente en el momento de los hechos, mas hoy derogado, en tanto establece lo siguiente: *“- 1. No será necesario agotar previamente la vía administrativa para accionar judicialmente, inclusive por la vía interdictal, contra las simples actuaciones materiales de la Administración, no fundadas en un acto administrativo eficaz. 2. En tales casos, la autoridad judicial podrá inclusive detener prima facie la actuación impugnada en la forma prevista por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para la suspensión del acto administrativo. 3. En los demás casos no será admisible la vía interdictal”* Esta figura es definida doctrinariamente de la siguiente manera: *“... habrá vía de hecho cuando la Administración Pública ejerce coacción sin un acto administrativo o servicio público que le otorgue cobertura o fundamento, o bien, si no median las circunstancias propias que motivan el ejercicio de la coacción directa o anómala...”* Jinesta Lobo Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Página 381. En virtud de lo anterior, el indicado autor excluye de las vías de hecho, todo acto administrativo que sea absolutamente nulo, en tanto que en éstos, sí existe como antecedente una actividad formal de la administración y no una mera actuación material, al señalar: *“... excluimos, como manifestaciones de la vía de hecho, los actos administrativos absolutamente nulos o los que algunos han denominado inexistentes, por tratarse de actividad formal y no de actuaciones materiales.”* Jinesta Lobo Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Página 382. En el mismo sentido el voto 2005-13146 de nueve horas veintinueve minutos del veintitrés de setiembre del dos mil cinco de la Sala Constitucional, señaló: **“ III.- SOBRE LA COACCIÓN ILEGÍTIMA DE LA ADMINISTRACIÓN. La expresión más acabada de la coacción administrativa ilegítima es la vía de hecho. Dicha institución, desde una perspectiva sustantiva, puede ser definida como una actuación material ilícita de una Administración Pública que afecta o daña, directa o reflejamente, los derechos fundamentales del administrado. En este sentido el artículo 357 de la Ley General de Administración Pública, al referirse a las vías de hecho, las define como “(...) las simples actuaciones materiales de la Administración, no fundadas en un acto administrativo eficaz (...)”.** Dentro de las hipótesis de la coacción administrativa ilegítima o de las simples actuaciones materiales se encuentran los siguientes: a) cuando no existe un acto ejecutorio de base válido y eficaz, dictado en el ejercicio de la autotutela declarativa de la Administración, que le da cobertura a las actuaciones materiales o técnicas; b) cuando se produce un exceso en la ejecución del acto administrativo y se va más allá de la habilitación que brinda éste; c) cuando no existe un servicio público autorizado por el ordenamiento jurídico que justifique el despliegue de las actuaciones materiales; d) cuando no existe una situación de hecho que justifique el ejercicio de la coacción directa para la autodefensa administrativa, prevenir los delitos o mantener el orden público; e) cuando no median circunstancias anormales o excepcionales que justifiquen la sustitución o desaplicación provisional del ordenamiento jurídico vigente por uno adecuado a aquellas (estado de necesidad o de urgencia administrativos). Por consiguiente, habrá vía de hecho cuando la Administración Pública ejerce coacción sin un acto administrativo o un servicio público que le otorgue cobertura o fundamento, o bien, si no median las circunstancias propias que motivan el ejercicio de la coacción directa o anómala. Cuando se trata de las Administraciones Públicas, el principio general es que sólo resultan legítimas las actuaciones opuestas a los derechos o intereses del administrado cuando son ejecución fiel

**y directa de un acto administrativo previo, el cual tiene que estar fundado en una potestad abstracta, concedida a la Administración por una norma expresa, sea una ley formal o un reglamento ejecutivo en virtud de los principios de legalidad y de reserva de ley. Adicionalmente, entre el acto de ejercicio de la potestad y su ejecución debe mediar, para legitimar a la última, otra potestad que autorice la ejecución..."** Esta tesis es atemperada por este Tribunal, con base en consideraciones del Dr. Eduardo Ortiz Ortiz, para quien sí puede existir una vía de hecho, en casos muy calificados en que exista un acto administrativo previo, de la siguiente manera:

*"La vía interdictal que contempla el artículo 357 antes transcrito (y que no excluye el resto de remedios procesales que en un caso dado sean pertinentes, como el recurso de amparo o el proceso contencioso administrativo), presupone la existencia de ACTUACIONES MATERIALES de la Administración o vía de hecho, sea en donde: a.- no existe acto administrativo que legitime o que fundamente la actuación material; b.- existe un acto administrativo válido, pero no eficaz, ejemplo, por no haber sido comunicado al administrado; c.- existe un acto administrativo válido y eficaz, pero la ejecución material no guarda la debida relación con él. La doctrina admite un cuarto supuesto de vía de hecho: d.- que exista acto y la actuación material se ajuste al mismo, pero el acto padece de tal ilicitud, que pierde su fuerza legitimadora. Sin embargo, no toda ilicitud del acto da lugar a la vía de hecho. "Ahora bien: tales expresiones pueden significar una de dos cosas o las dos: que el acto está viciado totalmente por falta o defecto de la competencia o de las condiciones para su adopción; o bien que el acto está gravemente viciado por cualquier otra infracción sustancial del ordenamiento. Esto último está desechado y la jurisprudencia se inclina claramente por el primer enfoque, restringiendo al máximo las hipótesis de vía de hecho, en beneficio de la jurisdicción administrativa. Ejemplos de lo primero son obviamente las usurpación de funciones (por quien no es servidor público), lo mismo que la incompetencia absoluta (por invasión de funciones legislativas o jurisdiccionales, o de otras administrativas radicalmente extrañas, por razón de la materia o del territorio..." (ORTIZ ORTIZ, Eduardo. "La Vía de Hecho y la Jurisdicción Contencioso Administrativa". San José- Costa Rica, Litografía e Imprenta Lil, 1993) (voto 102-2002 de las quince horas cincuenta minutos del veintidós de marzo del dos mil dos. SECCIÓN PRIMERA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO) En el anterior, orden de ideas, Eduardo Ortiz Ortiz, con anterioridad ya había indicado lo siguiente: "Es correcta en C.R., en consecuencia, la tesis de que el acto absolutamente nulo o nulo de pleno derecho no produce efectos jurídicos y la de que el mismo puede bien equipararse a la ausencia o inexistencia del acto para efectos de aplicación del art. 357, en orden a obtener la protección interdictal contra la Administración Pública: cuando ésta ha actuado después de dictar un acto, pero el mismo es grosero y flagrantemente ilegal y, por ahí, nulo de pleno derecho, debe equipararse la situación a aquella en que la Administración actúa materialmente contra el particular sin que medie ningún acto que legitime, regule y anticipe su conducta, y debe concederse la protección interdictal contra ella, con lo que obviamente aludimos no sólo a la debida admisión de la demanda sino también a su debido acogimiento. Y ello porque en esta hipótesis si bien hay acto administrativo, no hay acto eficaz..." Eduardo Ortiz Ortiz Las Nulidades del Acto Administrativo en la Ley General de la Administración Pública Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo Colegio de Abogados 1981 página 398 y siguientes. En razón de lo anterior, es evidente que no todo acto viciado de nulidad absoluta puede ser considerado como una vía de hecho, en tanto que en principio, ésta no procede cuando se está en presencia de una actuación formal de la Administración. Únicamente operará esta figura cuando hay un acto subyacente, en el caso de que éste no sea comunicado al administrado o cuando sea grotescamente ilícito. Lo contrario hubiera sido legitimar, en épocas anteriores al Código Procesal Contencioso Administrativo, el uso indiscriminado de los interdictos para todo tipo de impugnación de nulidades del acto administrativo, amparado a una tesis absolutista de que con cualquier acto nulo, estamos en presencia de una inexistencia automática*

de éste, habida cuenta de su imposibilidad de generar efectos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

**V).-** El acto administrativo es la forma más representativa de manifestación de la decisión administrativa formal, con efectos jurídicos directos hacia los Administrados. En este orden de ideas, se ha definido al acto administrativo de la siguiente manera: *"El acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos o generales, de alcance normativo o no, en forma directa o inmediata."* Jinesta Lobo Ernesto. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Página 415.* Como elementos materiales del acto administrativo, se pueden determinar los siguientes: a) Motivo, entendido como los antecedentes y presupuestos de hecho y derecho que fundamentan la necesidad, oportunidad, conveniencia y legitimidad del acto administrativo. b) Contenido, el cual consiste en la parte dispositiva o declarativa de todo acto c) Fin público buscado con la emisión del correspondiente acto administrativo, como resultado perseguido en función del motivo del acto. Como elementos formales del acto administrativo, encontramos tanto la competencia del órgano responsable de su emisión, como la investidura y legitimación del servidor que emite el acto, el cumplimiento de determinados requisitos en la emisión de la voluntad de éste, sea su razonabilidad, proporcionalidad, la ausencia de error, dolo y violencia en la voluntad y la sujeción a las reglas de la técnica y la ciencia, fundamentalmente y el cumplimiento de un procedimiento administrativo adecuado, como mecanismo orientado a preparar el respectivo acto. Nuestro ordenamiento jurídico, ha previsto que ante la ausencia o defectos en alguno de los indicados elementos, estaríamos en presencia de un vicio de nulidad absoluta o relativa, según sea el caso. Es así como el artículo 166 y 167 de la Ley General de la Administración Pública, al respecto, señala: *"Habrá nulidad absoluta del acto cuando falten totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos, real o jurídicamente". "Habrá nulidad relativa del acto cuando sea imperfecto uno de sus elementos constitutivos, salvo que la imperfección impida la realización del fin, en cuyo caso la nulidad será absoluta."*

Con respecto a los alcances de la nulidad absoluta, se ha indicado lo siguiente: *"... cuando el acto es manifiesta y flagrantemente ilegal, o mejor dicho, gravemente ilegal (en el sentido preciso que posteriormente se indicará), ni se presume legítimo ni se puede ejecutar sin incurrir en responsabilidad, por lo que el resultado final que esa ejecución pueda agregar al mundo jurídico o real -de darse- deberá reputarse perturbación del ordenamiento y de su "efectividad" y reprimirse como atentado contra el estado posesorio de sus derechos e intereses por el administrado.."*

*Eduardo Ortiz Ortiz. Nulidades del Acto Administrativo en Ley General de la Administración Pública (Costa Rica).* De conformidad con lo anterior, la emisión de un acto administrativo por un órgano carente de la competencia suficiente para su dictado, deviene en nulidad absoluta de lo resuelto y como consecuencia de la ejecución de éste, nuestro ordenamiento jurídico establece los siguientes efectos: *"El ordenar la ejecución del acto absolutamente nulo producirá responsabilidad civil de la Administración, y civil, administrativa y eventualmente penal del servidor, si la ejecución llegare a tener lugar."*

En virtud de lo anterior, el dictado de un acto posteriormente declarado como nulo, sea en sede administrativa, como judicial, deviene necesariamente en el deber de resarcir cualquier daño o perjuicio que con motivo de su ejecución se pudo haber producido en contra de un Administrado.

**V).-** El ordenamiento jurídico costarricense ha establecido una serie de formalidades del procedimiento de emisión de determinados actos administrativos que podrían interpretarse desfavorables al administrado, como un mecanismo de autocontrol. En este orden de ideas, el párrafo 1 del artículo 214 de la Ley General de la Administración Pública indica: *"1. El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la*

*Administración; con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico. 2. Su objeto más importante es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final."*

En materia de actos, que puedan afectar derechos subjetivos, el voto 1132-94 de la Sala Constitucional señaló con claridad la importancia del procedimiento a seguir, de la siguiente manera: *" De ese modo, estamos ante un acto declarativo de derechos que no podía cercenarse por acto propio de la administración sin seguir las garantías que a favor de los administrados que se encuentren ante ese tipo de situación, establece la Constitución Política y desarrolla la Ley General de la Administración Pública. La Constitución en su artículo 34 tutela los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, en el numeral 39 establece el principio del debido proceso, derechos que en el campo concreto de la Administración Pública desarrolla la Ley General mediante los artículos 155, 173, 308 inciso a) y la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo en el 35. Del análisis sistemático de este conjunto de normas y principios, ha señalado en ocasiones anteriores la Sala (ver entre otras las sentencias 2754-93 y 3287-93 ) que en virtud del principio de los actos propios, que tiene rango constitucional , no puede la Administración en vía administrativa eliminar los actos que declaren derechos a favor del administrado, salvo las excepciones de los artículos 155 y 173 supracitados y mediante el procedimiento que para ello expresamente señala la Ley General (308 y siguientes) y en caso de no encontrarse ante esas excepciones, debe acudir al juez de lo contencioso, para que sea en esa vía que el acto declarado lesivo anteriormente se anule."*

En el anterior orden de ideas, el artículo 155 de la Ley General, establece el procedimiento a seguir para la revocación de actos que otorgan derechos subjetivos, por motivos de oportunidad, conveniencia, mérito o distinta valoración de las circunstancias motivantes del acto, de la siguiente manera: *"1. La revocación de un acto declaratorio de derechos subjetivos deberá hacerse por el jerarca del ente respectivo, previo dictamen favorable de la Contraloría General de la República. 2. Simultáneamente deberá contener el reconocimiento y si es posible el cálculo de la indemnización completa de los daños y perjuicios causados, so pena de nulidad absoluta. 3. En todo caso los daños y perjuicios deberán ser liquidados por la Administración dentro del mes posterior a la solicitud o recurso del administrado que contenga la liquidación pretendida por éste."*

Por su parte, el artículo 173 de la misma Ley prevee el procedimiento a seguir para declarar la nulidad de un acto, de la siguiente manera: *"Cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos sea evidente y manifiesta, podrá ser declarada por la Administración en la vía administrativa, sin necesidad de recurrir al contencioso-administrativo de lesividad, previsto en el Código Procesal Contencioso-Administrativo, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República; este dictamen es obligatorio y vinculante. Cuando la nulidad absoluta verse sobre actos administrativos directamente relacionados con el proceso presupuestario o la contratación administrativa, la Contraloría General de la República deberá rendir el dictamen. En ambos casos, los dictámenes respectivos deberán pronunciarse expresamente sobre el carácter absoluto, evidente y manifiesto de la nulidad invocada.*

*2 ) Cuando se trate de la Administración central del Estado, el ministro del ramo que dictó el respectivo acto deberá declarar la nulidad. Cuando se trate de otros entes públicos o Poderes del Estado, deberá declararla el órgano superior supremo de la jerarquía administrativa. Contra lo resuelto cabrá recurso de reposición o de reconsideración, en los términos del Código Procesal Contencioso-Administrativo. 3) Previo al acto final de anulación de los actos a que se refiere este artículo, la Administración deberá dar audiencia a las partes involucradas y cumplir con el debido procedimiento administrativo ordinario dispuesto en esta Ley. 4) La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo, caducará en un año, a partir de la adopción del acto, salvo que sus*



efectos perduren. 5) La anulación administrativa de un acto contra lo dispuesto en este artículo, sea por omisión de las formalidades previstas o por no ser absoluta, evidente y manifiesta, será absolutamente nula, y la Administración estará obligada, además, al pago por daños, perjuicios y costas; todo sin perjuicio de las responsabilidades personales del servidor agente, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 199". Como bien lo indica la Sala Constitucional, las anteriores formalidades deben realizarse, previo cumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 308 de la Ley General de la Administración Pública, el cual es previsto por el ordenamiento para los siguientes supuestos: "a) Si el acto final puede causar perjuicio grave al administrado, sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos; y b) Si hay contradicción o concurso de interesados frente a la Administración dentro del expediente. 2. Serán aplicables las reglas de este Título a los procedimientos disciplinarios cuando éstos conduzcan a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualesquiera otras de similar gravedad". Resulta de relevancia destacar que la necesidad ineludible de cumplir a cabalidad los actos de rito de este procedimiento, para la emisión de títulos ejecutivos por parte de la Administración, la ha señalado la Sección Segunda del Tribunal Superior Contencioso Administrativo, en el voto número 1004-92, de 16 horas del 11 de noviembre de 1992: " En reiterados pronunciamientos, la mayoría del Tribunal, ha sostenido la posición de que para que la Administración pueda emitir un documento con carácter de título ejecutivo, es necesario la existencia de un procedimiento, concretamente al ordinario, como medio que exige la relación de los ordinales 146 y 308 de la Ley General de la Administración Pública para garantizar el debido proceso en los casos en que lo que resuelva, afecta aspectos patrimoniales, al imponer una obligación. El artículo 149 ibídem, señala que para su emisión se requiere la existencia de un crédito líquido, lo que evidentemente es una característica de cualquier documento que goce de fuerza ejecutiva, según letra del numeral 440 del Código Procesal Civil."- La obligación de cumplir el procedimiento señalado para la revocatoria o anulación de actos creadores de derechos subjetivos es consustancial al principio de intangibilidad de los actos propios, habida cuenta que éste en tutela de la confianza legítima en la actuación de la administración, limita la posibilidad de que la revisión oficiosa de los actos favorables o declaratorios de derechos. Mediante voto 2006-15828 de las 17:02 horas del 31 de octubre de 2006, la Sala Constitucional, al respecto, resolvió: "V.- La anulación o revisión de oficio de los actos administrativos favorables o declaratorios de derechos para el administrado, como posibilidad de las administraciones públicas y sus órganos, constituye una excepción calificada a la doctrina de la inderogabilidad de los actos propios y favorables para el administrado o del principio de intangibilidad de los actos propios, al que esta Sala especializada le ha conferido rango constitucional por derivar del ordinal 34 de la Constitución Política (ver sentencias #2186-94 de las 17:03 hrs. del 4 de mayo de 1994 y #899-95 de las 17:18 hrs. del 15 de febrero de 1995). La regla general es que la administración pública respectiva no puede anular un acto declaratorio de derechos para el administrado, siendo las excepciones la anulación o revisión de oficio y la revocación. Para ese efecto, la administración pública, como principio general, debe acudir, en calidad de parte actora y previa declaratoria de lesividad del acto a los intereses públicos, económicos o de otra índole, al proceso de lesividad (artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), el cual se ha entendido, tradicionalmente, como una garantía para los administrados. Sobre este particular, este Tribunal Constitucional en el voto #897-98 del 11 de febrero de 1998 señaló que "... a la Administración le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que haya emitido confiriendo derechos subjetivos a los particulares. Así, los derechos subjetivos constituyen un límite respecto de las potestades de revocación (o modificación) de los actos administrativos, con el fin de poder exigir mayores garantías procedimentales. La Administración, al emitir un acto y con posterioridad al emanar otro contrario al primero, en menoscabo de derechos subjetivos, está desconociendo estos derechos, que a través del primer acto había concedido, sea por error o por cualquier otro motivo. Ello implica que la única



vía que el Estado tiene para eliminar un acto suyo del ordenamiento es el proceso de jurisdiccional de lesividad, pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrado, o bien, en nuestro ordenamiento existe la posibilidad de ir contra los actos propios en la vía administrativa, en la hipótesis de nulidades absolutas, evidentes y manifiestas, previo dictamen de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República (como una garantía más a favor del administrado) y de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, si la Administración ha inobservado las reglas de estos procedimientos, o bien, las ha omitido del todo o en parte... el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad la invalidez del acto.” A tenor del numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública, un ente u órgano público bien puede anular en vía administrativa un acto declaratorio de derechos para el administrado pero lesivo para los intereses públicos o patrimoniales de la primera, sin necesidad de recurrir al proceso contencioso administrativo de lesividad normado en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (proceso en el cual la parte actora es una administración pública que impugna un acto propio favorable para el administrado pero lesivo para ella) cuando el mismo esté viciado de una nulidad absoluta evidente y manifiesta. La nulidad absoluta evidente y manifiesta debe ser dictaminada, previa y favorablemente, por la Procuraduría o la Contraloría Generales de la República —acto preparatorio del acto anulatorio final—. Le corresponderá a la Contraloría cuando la nulidad verse sobre actos administrativos relacionados directamente con el proceso presupuestario o la contratación administrativa (Hacienda Pública). Ese dictamen es indispensable, a tal punto que esta Sala en la sentencia # 1563-91 de las 15 hrs. del 14 de agosto de 1991 estimó que “... Es evidente, entonces, que a partir de la vigencia de la Ley General de la Administración Pública, la competencia de anular en sede administrativa solamente puede ser admitida si se cumple con el deber de allegar un criterio experto y externo al órgano que va a dictar el acto final.”. Se trata de un dictamen de carácter vinculante —del que no puede apartarse el órgano o ente consultante—, puesto que, el ordinal 2° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que es de acatamiento obligatorio, a través del cual se ejerce una suerte de control previo o preventivo de legalidad, en cuanto debe anteceder el acto final del procedimiento ordinario incoado para decretar la anulación oficiosa, que no riñe con ninguno de los grados de autonomía administrativa, por ser manifestación específica de la potestad de control inherente a la dirección intersubjetiva o tutela administrativa. Resulta lógico que tal dictamen debe ser favorable a la pretensión anulatoria de la administración consultante, y sobre todo que constate, positivamente, la gravedad y entidad de los vicios que justifican el ejercicio de la potestad de revisión o anulación oficiosa. La Administración pública respectiva está inhibida por el ordenamiento infraconstitucional de determinar cuándo hay una nulidad evidente y manifiesta, puesto que, ese extremo le está reservado al órgano técnico-jurídico y consultivo denominado Procuraduría General de la República, como órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia. En los supuestos en que el dictamen debe ser vertido por la Contraloría General de la República, también, tiene naturaleza vinculante en virtud de lo dispuesto en artículo 4°, párrafo in fine, de su Ley Orgánica No. 7428 del 7 de septiembre de 1994. VI.- Por otra parte, la administración pública respectiva —autora del acto que se pretende anular o revisar—, de previo a la declaratoria de nulidad, debe abrir un procedimiento administrativo ordinario en el que se deben observar los principios y las garantías del debido proceso y de la defensa (artículo 173, párrafo 3°, de la Ley General de la Administración Pública), la justificación de observar ese procedimiento está en que el acto final puede suprimir un derecho subjetivo del administrado (artículo 308 ibidem). Durante la sustanciación del procedimiento ordinario, resulta indispensable recabar el dictamen de la Procuraduría o de la Contraloría siendo un acto de trámite del mismo. Tal y como se indicó supra, el dictamen debe pronunciarse, expresamente, sobre el carácter absoluto, manifiesto y evidente de la nulidad (artículo 173, párrafo 4°, de la Ley General de la Administración Pública). Si el dictamen de la Procuraduría o de la Contraloría Generales de la República es desfavorable, en el sentido



que la nulidad absoluta del acto administrativo no es evidente y manifiesta, la respectiva administración pública se verá impedida, legalmente, para anular el acto en vía administrativa y tendrá que acudir, irremisiblemente, al proceso ordinario contencioso administrativo de lesividad. El dictamen de los dos órganos consultivos citados es vinculante para la administración respectiva en cuanto al carácter evidente y manifiesto de la nulidad. Sobre este punto, el artículo 183, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública preceptúa que “Fuera de los casos previstos en el artículo 173, la administración no podrá anular de oficio los actos declaratorios de derechos a favor del administrado y para obtener su eliminación deberá recurrir al contencioso de lesividad previsto en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”. La revisión oficiosa o anulación con quebranto de los requisitos legales referidos en los considerandos precedentes “sea por omisión de las formalidades previstas o por no ser la nulidad absoluta evidente y manifiesta” (v. gr. que el dictamen sea desfavorable, que no se recabó el dictamen o que no se abrió un procedimiento administrativo ordinario) es absolutamente nula y hace responsable por los daños y perjuicios provocados tanto a la administración pública como al funcionario (artículo 173, párrafo 6°, *ibidem*.)” En razón de lo anterior, la revisión de la actuación de la Administración, debe partir de previo, con la aplicación de un procedimiento *sine qua non*, establecido expresamente por nuestro ordenamiento jurídico administrativo, a efecto de no lesionar los derechos de aquellos que puedan derivar un derecho subjetivo o un interés legítimo.”

**c) Responsabilidad civil del juez: Error judicial de acoger la excepción de falta de derecho y remitirlo a la jurisdicción penal**

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI]<sup>9</sup>

“II.- El actor se alza contra la sentencia indicando, en resumen, que el a- quo incurrió en error de derecho al acoger la excepción de falta de derecho y remitirlo a la jurisdicción penal, pues de la lectura de los artículos 408, 419, siguientes y concordantes del Código Procesal Penal se puede deducir con claridad que el recurso de revisión está establecido únicamente para ser ejercido por el imputado, por lo que ese recurso está vedado para la víctima en la jurisdicción penal y que por esa situación ha tenido que acudir a la vía contenciosa, única que le posibilitaría obtener la indemnización por error judicial. Agrega que el ordenamiento jurídico como un todo debe responder a la solución de los conflictos generados por las diferentes relaciones que se presentan a diario entre los particulares y entre éstos y el Estado; que no puede quedar un asunto sin solución, que el juzgador ante ausencia de norma expresa para el caso debe integrar normas y realizar una labor científica, para que por aplicación analógica, prohibida en materia penal, solucionar el sub- litem. Manifiesta que su demanda en esta vía contenciosa no va dirigida a cambiar la situación de la incolumidad de la sentencia penal dictada por la Sala Tercera, por cuanto esto contravendría el instituto de la cosa juzgada material y de la seguridad jurídica; sino establecer la existencia del error judicial en la aplicación del derecho, para así poder acceder en esta vía a la indemnización que por derecho le corresponde, a efecto de lo cual, vuelve a hacer una formulación de los errores que achaca a la actuación judicial y que sirvieron de fundamento a su demanda. Más adelante de su recurso, agrega que la tendencia doctrinaria y legislativa de los últimos tiempos, es que el Estado debe responder objetivamente también, por los daños y perjuicios que por el funcionamiento judicial, en el ejercicio de la función jurisdiccional de administrar justicia, se le



causen al particular, por cuanto el Poder Judicial forma parte del Estado y no puede tenerse como nicho aparte como consecuencia de su función natural; y que pretender, como lo hace la a-quo, que debe acudir a la vía penal donde se le rechazará de plano la revisión, lo deja en total indefensión, frente a actuaciones contrarias a derecho debido a que, por lo general, el funcionario, que es un asalariado, no cuenta con el patrimonio suficiente para responder por sus yerros en la actividad de administrar justicia, lo que imposibilita a la víctima, poder resarcirse de los daños y perjuicios irrogados. Concluye argumentando que al existir de parte de los funcionarios de la Administración una actuación contraria a derecho, por todas las irregularidades que apuntó, existe conforme a nuestro ordenamiento jurídico una responsabilidad objetiva del Estado - Juez, y que en consecuencia debe fijársele una compensación monetaria a la lesión, dentro de los principios de razonabilidad y proporcionalidad para así tratar de reparar, aunque sea en parte, el daño causado.

IV.- Tal y como se enuncia en la sentencia recurrida, está fuera de toda duda que el Poder Judicial como órgano constitucional o poder del Estado es responsable por las lesiones antijurídicas que les provoque a los usuarios de los servicios judiciales o a terceros, ya sea en el ejercicio de la clásica función materialmente jurisdiccional a través de los jueces y tribunales, o de la administrativa por sus órganos administrativos y auxiliares adscritos. Sin embargo, el desarrollo de la responsabilidad del Estado en el ejercicio de la función jurisdiccional, no ha ido aparejado con la evolución propia que ha seguido el instituto de la responsabilidad por su función administrativa, en la que han sido ampliamente superadas, en forma progresiva, las arcaicas etapas de total irresponsabilidad de la administración, de imputación exclusiva de los daños a los funcionarios públicos que actuaran con dolo o culpa, y aquella de admisión de la responsabilidad de los entes públicos únicamente por funcionamiento anormal y conducta ilícita; siendo que hoy es indiscutible la objetivación de la responsabilidad administrativa, fundada en el daño causado al particular y ya no en el dolo o culpa grave del funcionario, al punto que en el artículo 190 de la Ley General de la Administración Pública se establece que la Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal. Debido a su nítida expresión constitucional y desarrollo legal, esta suerte de responsabilidad objetiva ha sido aplicada sin ambages a toda la función administrativa del Estado, independientemente que haya sido ejercida por los otros Poderes distintos del Ejecutivo. Sin embargo, tratándose de la función jurisdiccional, es decir, la que según el artículo 153 de la Constitución Política consiste en conocer, resolver o dirimir definitivamente las controversias planteadas y ejecutar lo resuelto (juzgar y hacer ejecutar lo juzgado); esta evolución ha requerido más tiempo. Las dificultades propias de esta delicada función, la independencia judicial, la intangibilidad de la cosa juzgada, el riesgo de influir negativamente en la psique del Juez haciéndolo actuar (o no actuar) por temor a la eventual responsabilidad que asumiría, son, entre otras muchas, aristas que se han esgrimido metódicamente para separar a la función jurisdiccional de la amplia responsabilidad objetiva admitida para la administrativa. Pero quizás, el mayor asidero para fundamentar la posición descrita se encontró en una interpretación literal y aislada del artículo 154 de la Carta Magna, que al establecer respecto del Poder Judicial que *"...las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos"*, fue interpretado reiteradamente por nuestra jurisprudencia en el sentido que para exigirle responsabilidad al Poder Judicial en el ejercicio de la función jurisdiccional, se requería de una ley por parte de la Asamblea Legislativa, que en forma expresa le impusiera la obligación de reparar los daños y perjuicios que cause tal actuación. Sin embargo, esta posición se ha transformado por diversos motivos. El Dr. Eduardo Jinesta Lobo, nos explica que: *"...El panorama de la responsabilidad del Estado-juez ha cambiado jalonado por dos fenómenos que son el desarrollo de los poderes judiciales, que progresivamente asumen más funciones y la aceptación del principio de la responsabilidad administrativa como una garantía patrimonial de los administrados. El resurgimiento del interés por la responsabilidad de los jueces se ha producido por varios factores tales como los siguientes: a) el fortalecimiento y desarrollo de los poderes judiciales, con nuevas funciones y un mayor protagonismo en la*



conformación social a través del incremento de los poderes del juez, sin caer en el "judge-made law" o el Derecho libre de los sistemas anglosajones (common law); b) la superación del concepto decimonónico de que el juez es la boca que pronuncia las palabras de la ley o que es un mero aplicador automático de ésta; c) el replanteamiento de la labor interpretativa del juez en el sentido que puede elegir entre varias y posibles interpretaciones permitidas por la norma, su labor creativa -dentro de ciertos límites-; d) la crisis de la ley frente a las constituciones rígidas y la existencia de una super legalidad constitucional, que obliga al juez a resolver la conformidad de aquélla (sic) con un bloque de constitucionalidad; e) el deber del juez de aplicar directa e inmediatamente el Derecho de la Constitución (v.gr. vinculación más fuerte del órgano jurisdiccional a los derechos fundamentales, la consulta judicial de constitucionalidad de una ley o norma, la desaplicación de una ley inconstitucional por aplicación de los precedentes de la Sala Constitucional ex artículo 8º, inciso 1º, LOPJ, el principio de interpretación del ordenamiento jurídico conforme al Derecho de la Constitución); f) el aumento de una legislación abierta, por los consensos legislativos modernos para su promulgación, con cláusulas generales, normas en blanco o ambiguas o conceptos jurídicos indeterminados, lo que, a su vez, incrementa la discrecionalidad judicial pues debe concretar su aplicación para cada caso concreto -función supletoria de los jueces por la falta de concreción del Legislador-; g) el autogobierno e independencia de la magistratura; h) la aplicación politizada o ideologizada de las normas por algunos grupos de jueces al servicio de intereses de clase o de grupo -uso alternativo del Derecho con un fuerte activismo judicial-; i) ampliación de los poderes de dirección e iniciativa del juez en el proceso, aun con respeto del principio dispositivo, para evitar que sea un mero espectador o árbitro pasivo del conflicto de interés entre las partes; g) la crisis de la justicia por la lentitud patológica de los procesos, dada la ausencia de recursos materiales y humanos, la falta de formación o especialización de los jueces, la reforma y modificación de la legislación procesal y sustantiva, etc." (Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Biblioteca Jurídica Dique, pp. 447, 448). Ante el panorama descrito, el punto de inflexión en este desarrollo lo encontramos con la resolución de la Sala Constitucional, número 5981-95 de las quince horas cincuenta y un minutos del siete de noviembre de mil novecientos noventa y cinco; que en lo que interesa, estableció: "**V. DE LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA DEL PODER JUDICIAL. PRINCIPIOS.** En cuanto a la alegada inconstitucionalidad por omisión de los artículos 190, siguientes y concordantes de la Ley General de Administración Pública, que establecen la responsabilidad objetiva de la Administración Pública, por no consignar en forma expresa al Poder Judicial, de manera tal que la responsabilidad objetiva del Estado establecida en estas normas se refiera únicamente a actos y funciones administrativas, no pudiendo ser aplicables al Poder Judicial, en el tanto desarrolla el servicio público de la administración de justicia, la acción también resulta improcedente. La responsabilidad del Estado derivada del ejercicio de la función jurisdiccional debe regirse de conformidad con lo establecido en la propia Constitución Política y en la ley, según lo dispuesto en la Carta Fundamental en su artículo 154: "El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la Ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos."; de lo cual se derivan dos conclusiones básicas: 1.) En primer término, constituye un principio constitucional la responsabilidad directa del Estado en los casos de error judicial y funcionamiento anormal de la administración de justicia, la cual deriva precisamente de lo dispuesto concretamente en el artículo 9 constitucional, el cual dispone en lo que interesa: "El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial."; en relación con los artículos 11, 33, 41 y 154 constitucionales, y que resulta congruente con los principios del Estado Social de Derecho, precisamente con el de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos, el de seguridad jurídica e igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Esta responsabilidad se justifica por el hecho de que la función de juzgar es manifestación de un Poder, uno de los tres del Estado, lo cual implica su condición de servicio público, de organización de medios materiales y



personales destinados a la satisfacción de la demanda social de justicia. En este sentido, en un Estado de Derecho, tanto la función administrativa como la jurisdiccional constituyen modos de ejecución de la ley, y su única distinción consiste en los efectos; a los tribunales de justicia les corresponde la comprobación de los hechos y del derecho mediante fallos que poseen una fuerza especial, el valor jurídico propio que se llama "cosa juzgada", en virtud de la cual no puede ser modificada, discutida, retirada, retractada, sino únicamente mediante los recursos establecidos en la ley; la decisión de la Administración no tiene esta fuerza de verdad legal que se le reconoce a la cosa juzgada. Debe tenerse en claro que son dos funciones distintas, ambas responden a fines distintos; mientras que la función administrativa está destinada a proveer a las necesidades de la colectividad, la función jurisdiccional tiene por fin consolidar el orden público con la solución de las diferencias y la sanción a las violaciones de la ley; pero que, por igual están sujetas al régimen de responsabilidad del Estado, por cuanto el daño causado por el ejercicio de cualquiera de estas funciones es imputable a un acto del Estado, y por lo tanto, susceptible de comprometer su responsabilidad. En virtud de lo dispuesto en los transcritos artículos 9 en relación con el 153 constitucionales, en consonancia con el principio general de que "todo aquel que causa un agravio debe repararlo", no podría eximirse de responsabilidad al Poder Judicial por el "error judicial" en el ejercicio de la función jurisdiccional. Cabe señalar que esta responsabilidad objetiva del Estado resulta complemento de la responsabilidad civil, penal y disciplinaria a que está sujeto el juez, pues éstas no resultan suficientes para garantizar debidamente los intereses de los justiciables, que por las dificultades para su exigencia, convierten en una verdadera carrera de obstáculos la posible reclamación, y en la mayoría de los casos, deja al margen y sin protección aquellas situaciones en las que no es posible apreciar el dolor o culpa del juzgador. La responsabilidad debe provenir de una conducta dolosa o culposa del órgano jurisdiccional, constitutiva o no de delito (responsabilidad por falta). 2.) Por otra parte, el modo de hacer efectiva la responsabilidad del Estado por "las resoluciones que dicten en los asuntos de su competencia" los jueces de la República corresponde desarrollarla a la ley - según lo dispuesto en el transcrito artículo 154 constitucional-, y es el inciso b.) del artículo 2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la norma legislativa que expresamente señala la forma de hacer efectiva esa responsabilidad, ya que atribuye a esa jurisdicción el conocimiento "b.) De las cuestiones que se susciten sobre la constitucionalidad patrimonial del Estado y demás entidades de la Administración Pública ; ..."; Nótese que en esta norma se utiliza se utiliza el término Estado en sentido amplio, comprendiendo con ello al Poder Judicial, como uno de los tres Poderes que lo conforman, tanto por la función administrativa como por la función jurisdiccional que realice. Viº.- La normativa impugnada únicamente será de aplicación al Poder Judicial en el tanto realice función administrativa. La Ley General de la Administración Pública delimita el ámbito de su aplicación a la Administración Pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1): "... estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con una personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado." En este sentido, la doctrina predominante, con acierto considera a la Administración Pública no desde el punto de vista material, subjetivo u objetivo, sino que la misma resulta caracterizada con base a la naturaleza interna del acto administrativo, con prescindencia de la índole del órgano o del agente productor; lo que hace definir una institución es la "substancia" de los actos respectivos, por lo cual, puede haber "administración no sólo en la actividad del Poder Ejecutivo, sino que también la hay en parte de la actividad del Legislativo y del Judicial; criterio adoptado en nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto la jurisdicción contencioso administrativa se aplica a: "a.) El Poder Ejecutivo; b.) Los Poderes Legislativo y Judicial en cuanto realizan, excepcionalmente, función administrativa; y c.) Las municipalidades, instituciones autónomas y todas las demás entidades del Derecho Público." (Artículo 4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.) En este sentido, la Administración puede ser definida como la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social (interés público) y de los individuos que lo integran.



*Esta función es distinta de la legislativa, la cual supone siempre la creación de una regla de derecho de carácter general y abstracta o de control político; y de la judicial, que consiste en la resolución de conflictos y en la satisfacción de pretensiones, cuyo fin esencial es la tutela o defensa de los derechos subjetivos en aplicación de la ley, y el control de la legalidad de la función pública, función que es encomendada al Poder Judicial -conformada por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales de justicia-. VIIº.- De todo lo anterior, se deriva que la responsabilidad del Estado -Poder Judicial- por el ejercicio de la función jurisdiccional no puede regirse por las normas impugnadas, de donde resulta improcedente la impugnación de inconstitucionalidad de los artículos 190 y 201 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública por omitir incluir la responsabilidad del Poder Judicial por el ejercicio de la función jurisdiccional. por cuanto ella viene establecida y regulada en la propia Constitución Política, y para hacer efectivo su reclamo, debe acudir a la vía contencioso- administrativa, de conformidad con las normas supra citadas; por lo que no existe la alegada inconstitucionalidad por omisión, procediendo en consecuencia, el rechazo por el fondo de la acción en cuanto a este punto se refiere."*

En este voto, cuya posición ha sido reiterada en subsecuentes fallos, la Sala Constitucional dictaminó que la responsabilidad del Estado - Juez encuentra suficiente cobertura en el Derecho de la Constitución, específicamente en las normas 9, 11, 33, 41 y 154 de la Carta Magna, por lo que no puede quedar exento del deber de reparación por las lesiones antijurídicas que cause con su funcionamiento, y aunque reconoce que en vista de lo establecido en la última norma citada esta responsabilidad requiere desarrollo legislativo, entiende que el mismo se encuentra en el artículo 2º, inciso b) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Esta importante resolución, y sus subsecuentes confirmando tal posición, motivaron un cambio en la jurisprudencia atinente, fundamentalmente, admitiendo la responsabilidad objetiva del Estado juzgador. Esta evolución jurisprudencial queda explicada en el siguiente extracto de una reciente resolución de la Sala Primera: "IX. - En su segundo reparo el recurrente niega la responsabilidad del Estado por conducta jurisdiccional. El punto ha sido abordado en anteriores oportunidades por esta Sala. Hasta el voto n° 438 de las 15 horas 35 minutos del 30 de julio de 1999 se venía sosteniendo, -esa vez, por tesis de mayoría-, que al no existir disposición legal expresa que habilite el pedimento de responsabilidad civil objetiva del Estado por un acto de un juez emitido en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, era irresponsable en ese tipo de supuestos. Sin embargo, este criterio fue cambiado en el voto n° 894-f- 00 de las 15 horas 32 minutos del 29 de noviembre del 2000, el cual expresó la necesidad de revisar lo sostenido hasta entonces y expuso: IV.- El fundamento del Ad- quem para reconocer los daños infligidos al actor por la conducta negligente de los funcionarios judiciales del Juzgado Civil de Santa Cruz de Guanacaste, al haber expedido dos ejecutorias en una información posesoria, lo cual provocó que el Registro Público de la Propiedad Inmueble inscribiera varias fincas con doble matrícula, lo constituye los precedentes de la Sala Constitucional. En el voto número 5981 de las 15:51 hrs. del 7 de noviembre de 1995, el cual se refiere a una acción de inconstitucionalidad interpuesta, entre otros, contra los artículos 190, 201 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública por haberse omitido incluir al Poder Judicial dentro de la hipótesis ahí contemplada de responsabilidad objetiva, transcrito parcialmente en el fallo recurrido, también se lee lo siguiente: " Vio.- La normativa impugnada únicamente será de aplicación al Poder Judicial en el tanto realice función administrativa . La Ley General de la Administración Pública delimita el ámbito de su aplicación a la Administración Pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º: "... estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con una personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.". En este sentido, la doctrina predominante, con acierto considera a la Administración Pública no desde el punto de vista material, subjetivo u objetivo, sino que la misma resulta caracterizada con base a la naturaleza interna del acto administrativo, con prescindencia de la índole del órgano o del agente productor; lo que hace definir una institución es la "substancia" de los actos respectivos, por lo cual,



puede haber "administración" no sólo en la actividad del Poder Ejecutivo, sino que también la hay en parte de la actividad del Legislativo y del Judicial; criterio adoptado en nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto la jurisdicción contencioso administrativa se aplica a: "a.) El Poder Ejecutivo; b.) Los Poderes Legislativo y Judicial en cuanto realizan, excepcionalmente, función administrativa ; y c.) Las municipalidades, instituciones autónomas y todas las demás entidades del Derecho Público." (Artículo 4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.). En este sentido, la Administración puede ser definida como la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social (interés público) y de los individuos que lo integran. Esta función es distinta de la legislativa, la cual supone siempre la creación de una regla de derecho de carácter general y abstracta o de control político; y de la judicial, que consiste en la resolución de conflictos y en la satisfacción de pretensiones, cuyo fin esencial es la tutela o defensa de los derechos subjetivos en aplicación de la ley, y el control de la legalidad de la función pública, función que es encomendada al Poder Judicial -conformada por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales de justicia-. Vlllo.- De todo lo anterior, se deriva que la responsabilidad del Estado -Poder Judicial- por el ejercicio de la función jurisdiccional no puede regirse por las normas impugnadas, de donde resulta improcedente la impugnación de inconstitucionalidad de los artículos 190 y 201 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública por omitir incluir la responsabilidad del Poder Judicial por el ejercicio de la función jurisdiccional, por cuanto ella viene establecida y regulada en la propia Constitución Política, y para hacer efectivo su reclamo, debe acudirse a la vía contencioso- administrativa, de conformidad con las normas supra citadas; por lo que no existe la alegada inconstitucionalidad por omisión, procediendo en consecuencia, el rechazo por el fondo de la acción en cuanto a este punto se refiere."(Lo subrayado no es del original). En igual sentido, pueden consultarse los votos de esa Sala números 3446-96 de las 15:18 hrs. del 9 de julio de 1996 y 5027-97 de las 16:24 hrs. del 27 de agosto de 1997. Según se colige de lo transcrito, la Sala Constitucional, dentro del marco de su competencia, determinó que la responsabilidad objetiva del Estado, por la función jurisdiccional, está expresamente prevista en nuestra Constitución Política. Por ello, para su reconocimiento, no es óbice la ausencia de normativa legal que la regule. Por otro lado, no debe olvidarse que antes de la promulgación de la Ley General de la Administración Pública, de acuerdo con nuestra reiterada jurisprudencia nacional, la responsabilidad extracontractual del Estado descansaba, además de los artículos 9 y 41 Constitucionales, en la normativa del Código Civil (artículos 1045 y 1048 según correspondiera). V.- Sin perjuicio de lo anterior, las tesis sustentadas por el casacionista, no sólo riñen con el precedente aludido, según lo apuntado en el considerando anterior, sino, además, con principios generales, los cuales configuran fuente no escrita de nuestro ordenamiento jurídico (artículos 1 del Código Civil; 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 7 y 8 de la Ley General de la Administración Pública). Asimismo, de postulados constitucionales, como el de tutela judicial efectiva. Este emana de los artículos 9, 11, 33, 41 y 153 de la Carga Magna, e impone la obligación al Estado, por medio del Poder Judicial, de proteger eficazmente los derechos e intereses del ciudadano. Por ello, si por retardo o error incumple ese deber, deberá responder por los daños ocasionados. Por otro lado, la administración de justicia es un servicio público. Sus funcionarios, por ende, tienen la investidura, subordinación administrativa y remuneración propias de esa categoría de trabajador. Como tales, pueden ser responsables en forma personal por los daños ocasionados en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad personal los vincula a la del Estado (régimen de acumulación de faltas), lo cual apareja la responsabilidad solidaria (artículo 201 de La Ley General de la Administración Pública)." De lo dicho se extraen dos ideas fundamentales; existe responsabilidad objetiva del Estado por el ejercicio de la administración de justicia como servicio público, caso en el cual le serán aplicables las regulaciones de la Ley General de la Administración Pública por cuanto esa actividad prestacional debe respetar los principios y reglas del servicio público en lo que es propio de la gestión administrativa, pero también resulta responsable por los daños generados cuando desarrolla función jurisdiccional en



su concepto primario o fundamental (artículo 153 de la Constitución Política), al resolver litigios y demás controversias, o ejecutar sus fallos, haciéndolo de manera anormal, ilícita o arbitraria. Así entonces, de producirse una afectación antijurídica en perjuicio de una de las partes del proceso, o de un tercero, cuando se ejercite esa competencia jurisdiccional, surge la responsabilidad del Estado-juez bajo la cobertura de los artículos 9, 11, 33, 41 y 154 de la Constitución Política. Esto no representa obstáculo para la responsabilidad personal que tiene el juzgador, de frente a las partes, o bien, ante al Estado, por lo que éste deba sufragar a los privados ante sus yerros jurisdiccionales. (RES: 001006-F-2006 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, ocho horas treinta minutos del veintiuno de diciembre de dos mil seis). En otro fallo coetáneo al supra transcrito, esta vez con redacción del Magistrado González Camacho, se establece y fundamenta la actual posición de la Sala de Casación con relación al tema en cuestión: "III.- Responsabilidad del Estado Juzgador. El tema medular gravita en torno a los efectos de la sentencia dictada por el Tribunal de Juicio del Segundo Circuito Judicial de San José. No obstante, de previo a ingresar a este punto, procede hacer referencia a algunos aspectos particulares respecto de la responsabilidad del Estado Juez, por ser de especial relevancia en este caso. Como bien lo señala el Tribunal, la función jurisdiccional está sujeta a los límites insoslayables que le impone el Ordenamiento Jurídico, de modo que su ejercicio debe ser compatible y armónico con los preceptos constitucionales y legales que en virtud de su naturaleza, debe aplicar a los casos concretos que sean juzgados. En este proceder, es claro que sus acciones, en tanto arbitrarias y contrarias a Derecho, pueden generar perjuicios a las personas, de lo que deriva y se justifica, que es responsable de esas eventuales consecuencias, siempre que dentro de un marco de causalidad, pueda demostrarse que el daño es el resultado de una conducta arbitraria y contraria a Derecho. No obstante, esta afirmación debe atemperarse, a tono con lo que al efecto ha dispuesto el mismo constituyente, para garantizar un funcionamiento objetivo e independiente, que permita como regla de principio, una mayor proximidad a la justicia pronta y cumplida y a la tutela judicial efectiva, " desideratum" de la justicia. En este orden, el numeral 154 de la Constitución Política establece: "El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos." En este sentido, la responsabilidad objetiva puede generarse por el ejercicio de la administración de justicia como servicio público, caso en el cual serían de aplicación las normas sobre responsabilidad de la Ley General de la Administración Pública. Pero a la vez, resulta responsable por los daños ocasionados en el ejercicio de la función jurisdiccional propiamente, sea, en la resolución definitiva de las controversias que le sean planteadas y ejecución de sus sentencias (canon 153 constitucional), cuando su proceder haya sido arbitrario, anormal o ilícito. De este modo, en este último escenario (relevante al presente caso), en tanto exista una lesión antijurídica o ilegítima causada al justiciable, producida como consecuencia de estas competencias, se impone la responsabilidad objetiva del Estado Juez. Lo anterior encuentra sustento en los numerales 9, 11, 33, 41 y 154, todos de la Carta Magna, normas que sientan las bases de la responsabilidad por el error judicial, el funcionamiento anormal o ilícito de la función jurisdiccional. De ahí que no podría sostenerse una "impunidad" del Estado Juez, bajo el fundamento de que carece de desarrollo legal, pues aquella se encuentra establecida por principio, en el marco de la Constitución, a la vez que supondría un quebranto a la seguridad jurídica, el principio de igualdad y al control de la arbitrariedad de los poderes públicos. Así visto, su reconocimiento no está condicionado a la existencia de mandato legal que la regule, ergo, no es óbice lo estatuido en el artículo 154 ibidem. La responsabilidad aludida se rige por lo estatuido en la Carta Fundamental, es decir, constituye un principio de base constitucional, impuesto por las normas referidas y que busca el control del ejercicio de dicha función y la tutela de los derechos e intereses de los justiciables."

(RES: 001011-F-2006 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, once horas del



veintiuno de diciembre del dos mil seis.) V.- Por lo acotado hasta el momento, afirmamos que en el actual estado de su desarrollo, está fuera de toda duda la responsabilidad objetiva del Estado por las lesiones antijurídicas e ilegítimas causadas como consecuencia del ejercicio de la función jurisdiccional, cuando su proceder haya sido arbitrario, anormal o ilícito. En el fondo, la sentencia recurrida no se separa de esta posición, y en varios apartados de su fundamentación expresamente admite esta responsabilidad, pero entiende la a-quo, como en efecto lo es, que la declaratoria de error judicial procedente de una sentencia penal firme con autoridad de cosa juzgada material y la determinación de su correspondiente indemnización corresponde declararla a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por medio del recurso de revisión regulado en los artículos 490 y siguientes del Código Procesal Penal; sin embargo sí se aprecia que la a-quo no advirtió la situación particular del actor. Al respecto tenemos que el artículo 408 del Código Procesal Penal establece la procedencia del recurso extraordinario de revisión disponiendo al efecto que: *"La revisión procederá contra las sentencias firmes y a favor del condenado o de aquel a quien se le haya impuesto una medida de seguridad y corrección, en los siguientes casos:..."*; mientras que el numeral 419 ibídem señala la posibilidad de indemnización en caso de estimarse un recurso de revisión en los siguientes términos: *"Cuando a causa de la revisión del procedimiento se reconozca un error judicial, a consecuencia del cual el sentenciado descontó una pena que no debió cumplir, o una mayor o más grave de la que le correspondía, el tribunal que conoce de la revisión podrá ordenar el pago de una indemnización a cargo del Estado y a instancia del interesado, siempre que este último no haya contribuido con dolo o culpa a producir el error. / Los jueces que dictaron la sentencia revisada serán solidariamente responsables con el Estado, cuando hayan actuado arbitrariamente o con culpa grave en los términos del artículo 199 de la Ley General de la Administración Pública./ La reparación civil sólo podrá acordarse en favor del condenado o sus herederos legítimos."*

De la relación de estas normas es claro que para los condenados o para aquellos a quienes se les haya impuesto una medida de seguridad y corrección, el mecanismo para obtener la reparación o indemnización correspondiente pasa por obtener la declaratoria de error judicial, lo que a su vez deberá solicitar mediante el recurso extraordinario de revisión ante la Sala Tercera, que además sería la competente para establecer el modo y el quantum de la eventual reparación. Para estos supuestos específicos de responsabilidad por la función jurisdiccional del Estado, y para algunos otros, existen normas concretas refiriendo a un proceso especial, y ante una jurisdicción específica para reclamarla, por lo que en atención al precepto establecido en el artículo 154 constitucional, quien quiera obtener la reparación correspondiente debe acudir a tales disposiciones legislativas. En consecuencia, si el actor se encontrase dentro de la hipótesis establecida en el artículo 490 del Código Procesal Penal, la decisión de la a-quo de denegarle la vía contencioso administrativa sería correcta, por cuanto esta jurisdicción no puede sustituir la establecida en los preceptos legales citados, debiendo aclarar sin embargo, que de conformidad con los artículos 59 y 60 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, debió declarar la inadmisibilidad de la acción. Sin embargo, la legitimación activa para incoar este recurso es limitada, pues el referido artículo 490 del Código Procesal Penal establece que únicamente procede contra las sentencias firmes y a favor del condenado o de aquel a quien se le haya impuesto una medida de seguridad y corrección. Como puede apreciarse, la sentencia que se va a someter a revisión debe cumplir dos requisitos, encontrarse firme y ser condenatoria. Este segundo requisito es el que nos interesa para este caso, puesto que evidencia que en nuestro ordenamiento jurídico se trata de un proceso "favor rei", es decir, a favor del condenado, propio del sistema francés o latino, y a diferencia de otros sistemas procesales que permiten la revisión aún en desfavor del condenado apoyados en el argumento que se trata de un procedimiento a favor de la justicia, donde lo que interesa es que se de una efectiva declaración de certeza. En este orden de ideas, siendo que el aquí actor figuró como querellante, y siendo obvio en consecuencia que no se le impuso pena de prisión ni medida



preventiva alguna en la sentencia que supuestamente contiene los errores que invoca, es evidente entonces que el actor no ostenta legitimación activa para incoar el proceso de revisión penal referenciado, por lo que al remitirle a él, se está vaciando de contenido real el derecho de reclamar la indemnización, según los parámetros establecidos en el considerando anterior. Así las cosas, visto que el procedimiento especial de revisión penal no resulta aplicable a este caso, lo procedente es concluir que el conocimiento de su reclamo corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, siguiendo al efecto lo dispuesto en el inciso b) del artículo 2 de la Ley Reguladora de esta jurisdicción, cuando referencia a esta sede las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, entendido este en el sentido amplio que expuso la sentencia de la Sala Constitucional transcrita parcialmente en el cuarto considerando. VI.- Dilucidado como está que ante la ausencia de régimen o procedimiento especial aplicable es esta la vía para conocer las pretensiones del actor, debe dejarse claro que la competencia atribuida se limita a determinar si se han configurado los presupuestos necesarios para reclamar la indemnización al Estado, y en caso afirmativo, a establecer los montos respectivos, pero de ninguna manera se podrá revocar ni variar aspecto alguno de la sentencia que origina el reclamo, pues como bien lo afirma el actor en su recurso *"esto contravendría el instituto de la COSA JUZGADA MATERIAL Y DE LA SEGURIDAD JURÍDICA"*. El instituto que refiere el actor tiene rango constitucional pues el artículo 42 de la Carta Magna indica que se prohíbe reabrir causas penales fenecidas y juicios fallados con autoridad de cosa juzgada, salvo cuando proceda el recurso de revisión, siendo que en el desarrollo de este precepto la Sala Constitucional ha establecido que es el atributo que la ley asigna a la sentencia cuando se dan los requisitos necesarios para que quede firme y sea inmutable, y es contemplada como uno de los principios integrantes del debido proceso, señala que la cosa juzgada es garantía de seguridad jurídica que impide que por un proceso posterior se altere el contenido de lo resuelto por el pronunciamiento de fondo de una causa, y que la firmeza de una causa tiene como consecuencia la inmutabilidad de resuelto, por lo que, se reitera, la labor del Tribunal se limitará a establecer si se configuran los elementos necesarios para acceder a la pretensión indemnizatoria del actor, sin variar en nada lo ya resuelto en sede penal. A efecto de esta tarea, tenemos que dentro del marco de la responsabilidad objetiva, y en consecuencia, al prescindir del reproche subjetivo, para el surgimiento de la obligación de reparación o resarcimiento de un ente público deben concurrir tres elementos, a saber, una actuación u omisión imputable a la Administración, una lesión antijurídica que el administrado o víctima no tiene el deber de soportar (daño), y una relación de causalidad directa e inmediata entre esa actuación u omisión y el daño irrogado. La concurrencia de estos tres elementos es indispensable para poder imponer al Estado la obligación de reparación, pues la ausencia de alguno de ellos implica a la vez la ausencia de la obligación resarcitoria. De los tres elementos señalados interesa destacar por la relevancia que tiene en el sub- ítem, el referido al daño. Tal y como se ha citado con anterioridad, el artículo 190, párrafo primero de la Ley General de la Administración Pública establece que *"La Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal..."*

de lo que se extrae que independientemente de la actuación u omisión de la administración, el régimen de responsabilidad administrativa gravita en torno al daño ocasionado, y de allí su carácter objetivo. La doctrina atinente nos informa que: *"La esencia de la responsabilidad (contractual o extracontractual), la constituye el daño. La esencia del daño es la lesión al bien jurídico. El núcleo de todo bien jurídico consiste en un interés humano jurídicamente relevante. Consecuentemente, la esencia del daño es la lesión a un interés humano relevante desde la perspectiva jurídica."*

(Rivero Sánchez, Juan Marcos. Responsabilidad Civil, Curso de Derecho Privado, Vol. I, p. 61), y sobre la importancia constitutiva de este elemento que: *"El daño o existencia del perjuicio es quizás el elemento esencial, pues sin él no puede configurarse ninguna responsabilidad."*



(Aguero, Mirta Noemí. Responsabilidad del Estado y de los Magistrados por Error Judicial, AD-HOC, p. 84). Por su parte la Sala Primera de Casación, al explicar el contenido y alcance de la responsabilidad administrativa dedicó un considerando al elemento daño, señalando al respecto que: " IV.- *El daño constituye uno de los presupuestos de la responsabilidad civil extracontractual, por cuanto el deber de resarcir solamente se configura si ha mediado un hecho ilícito dañoso que lesione un interés jurídicamente relevante, susceptible de ser tutelado por el ordenamiento jurídico. El daño, en sentido jurídico, constituye todo menoscabo, pérdida o detrimento de la esfera jurídica patrimonial o extrapatrimonial de la persona (damnificado), el cual provoca la privación de un bien jurídico, respecto del cual era objetivamente esperable su conservación de no haber acaecido el hecho dañoso. Bajo esta tesitura, no hay responsabilidad civil si no media daño, así como no existe daño si no hay damnificado. Por otra parte, sólo es daño indemnizable el que se llega a probar (realidad o existencia), siendo ello una cuestión de hecho reservada al prudente arbitrio del juzgador. En suma, el daño constituye la brecha perjudicial para la víctima, resultante de confrontar la situación anterior al hecho ilícito con la posterior al mismo.*"

(Nº SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Nº 112, catorce horas quince minutos del quince de julio de mil novecientos noventa y dos) Ahora bien, tal y como se adelanta en el extracto citado, no todo daño es capaz de originar la obligación resarcitoria que está en discusión, pues aunque una conducta u omisión administrativa haya ocasionado una lesión antijurídica, para que esta tenga el carácter de resarcible debe cumplir una serie de requisitos, enunciados en el artículo 196 de la Ley General de la Administración Pública, que señala: "*En todo caso el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable e individualizable en relación con una persona o grupo.*"

En la anterior sentencia citada, la misma Sala Primera nos explica parte de estos requisitos de la siguiente forma: "*VI.- No cualquier daño da pie a la obligación de resarcir. Para tal efecto, han de confluír, básicamente las siguientes características para ser un "daño resarcible": A) Debe ser cierto; real y efectivo, y no meramente eventual o hipotético, no puede estar fundado en realizaciones supuestas o conjeturales. El daño no pierde esta característica si su cuantificación resulta incierta, indeterminada o de difícil apreciación o prueba; tampoco debe confundirse la certeza con la actualidad, pues es admisible la reparación del daño cierto pero futuro; asimismo, no cabe confundir el daño futuro con el lucro cesante o perjuicio, pues el primero está referido a aquél que surge como una consecuencia necesaria derivada del hecho causal o generador del daño, es decir, sus repercusiones no se proyectan al incoarse el proceso. En lo relativo a la magnitud o monto (seriedad) del daño, ello constituye un extremo de incumbencia subjetiva única del damnificado, empero el derecho no puede ocuparse de pretensiones fundadas en daños insignificantes, derivadas de una excesiva susceptibilidad. B) Debe mediar lesión a un interés jurídicamente relevante y merecedor de amparo. Así puede haber un damnificado directo y otro indirecto: el primero es la víctima del hecho dañoso, y el segundo serán los sucesores de la víctima. C) Deberá ser causado por un tercero, y subsistente, esto es, sí ha sido reparado por el responsable o un tercero (asegurador) resulta insubsistente. D) Debe mediar una relación de causalidad entre el hecho ilícito y el daño.*"

( ibid) Con relación al primero de los requisitos del daño para que sea constitutivo de la obligación resarcitoria establecidos en el artículo 196 de la Ley General de la Administración Pública, explica Jinesta que debe ser: "*1) Efectivo o cierto, significa que no puede ser meramente eventual, posible, hipotético o condicionado.*"

( op. cit. p. 101), mientras que Noemí Aguero agrega que: "*El daño o existencia del perjuicio es quizás el elemento esencial, pues sin él no puede configurarse ninguna responsabilidad. Aclarándose que dicho daño debe ser cierto, pudiendo ser actual o futuro, pero necesariamente*



*cierto, con lo que queda excluido el puramente eventual. Así lo ha entendido la generalidad de la doctrina."*

(Aguero, *op.cit.*, pp. 84 y 85). En el presente asunto, el daño que acusa como irrogado el actor consiste en la no recepción de las sumas de dinero con las que pretendía ser indemnizado dentro del proceso penal en el que manifiesta se produjeron los yerros que darían pie a la responsabilidad. Así se desprende de la lectura de la pretensión establecida, específicamente la concretada en el inciso c) (folio 640) en la que expresamente indica: "*Que en virtud del error judicial apuntado, el Estado Costarricense es responsable por los daños y perjuicios sufridos, que corresponden, los daños a las sumas con las que pretendía se me indemnizara en el proceso penal a título de daño material y los perjuicios los intereses que dicha suma de dinero debía generar*". Es indudable que el daño referido solo encontraría sustento en realizaciones supuestas o conjeturales, en consecuencia es solamente eventual, hipotético y condicionado a que la Sala Tercera hubiera declarado con lugar el recurso de casación interpuesto. En suma, el daño alegado no es ni efectivo ni cierto. Nótese que la sentencia del Tribunal de Juicio abolsó de toda pena y responsabilidad al querrellado y declaró sin lugar la acción civil resarcitoria, y que el yerro que acusa en esta sede es una "*inexplicable*" declaratoria de prescripción de la acción penal formulada por la Sala Tercera al conocer el recurso de casación que contra esa sentencia interpuso el aquí actor. Con ello tenemos que, para que el daño que aduce fuera efectivo, aun en el hipotético caso que una vez revisados los demás presupuestos de fondo se determinara que la declaratoria de prescripción fue dictada en forma anormal, arbitraria o ilícita, sería necesario además suponer o conjeturar, que el recurso de casación interpuesto sería declarado con lugar, y que además, le sería concedida la totalidad de la reparación solicitada, puesto que al haber adquirido autoridad de cosa juzgada, y no siendo además esta la jurisdicción competente, no es posible modificar la sentencia, ni anularla, ni ordenar su reenvío. Así las cosas, el daño alegado es meramente hipotético y condicionado a una circunstancia respecto de la cual no se tiene certeza alguna. Siendo que está ausente uno de los elementos indispensables para la constitución de la responsabilidad, resulta inconducente entrar a discutir si se configuró o no la conducta u omisión que acusa el actor, porque al no existir un daño cierto, como lógica consecuencia, tampoco habrá relación de causalidad, y en consecuencia no hay posibilidad alguna de declarar procedente la responsabilidad del Estado, pues como se ha establecido: "*En el ámbito del derecho público la responsabilidad del Estado depende de la existencia del perjuicio, pues sin la existencia de ese deterioro, aquella no se pone en movimiento.*" (Aguero, *op. cit.* p. 84) VII. Toda vez que no se han configurado los presupuestos necesarios para establecer la obligación resarcitoria por parte del Estado, lo procedente en consecuencia es acoger la excepción de falta de derecho interpuesto por la representación del demandado. Así, aunque los motivos que fundamentan esta resolución son distintos, el Tribunal coincide con la parte dispositiva de la sentencia recurrida, en cuanto acoge la defensa de falta de derecho y declara sin lugar en todos sus extremos la demanda interpuesta, por lo que estima que debe confirmarse la resolución impugnada."

**d) Funcionario público: Contratación para trámites aduaneros sin cumplir procedimiento  
Responsabilidad de la Administración pese a invalidez de contrato**

[Sala Primera]<sup>10</sup>



Voto de mayoría:

"III. En el presente caso, tal y como lo estimaron los juzgadores de instancia, con fundamento en los elementos de prueba incorporados al proceso, se dan diversas relaciones jurídicas claramente diferenciadas. Una es la relación jurídica que surge del acuerdo entre el Gobierno de Japón, el Ministerio de Salud Costarricense y la Cruz Roja de Costa Rica, y en virtud del cual esta última debería administrar los fondos donados por Japón a fin de adquirir bienes que habrían de ser donados a su vez al referido Ministerio de Salud. Otra es la que surge del negocio en virtud del cual la Cruz Roja dona los bienes adquiridos con los fondos del gobierno japonés (100 motocicletas), al Ministerio de Salud, quedando obligado dicho Ministerio a tramitar la exoneración de impuestos, por tratarse de bienes para el patrimonio del Estado. Otra relación jurídica es la de la Cruz Roja con la empresa Sava., de conformidad con la cual, Sava queda obligada a entregar los vehículos en las bodegas de la Cruz Roja, a cambio del pago de su precio. La última relación es la que se da entre el Ministerio de Salud y la empresa "Aduanera C.F.S.A", que figura en las presentes diligencias como actora. Esta última relación se da como consecuencia de que un funcionario del Ministerio de Salud se dirige a la actora a fin de que ésta se encargue de hacer los trámites de importación y nacionalización en las aduanas. La empresa actora demanda al Estado, a la A. C. R. C. y a [la sociedad S.], con el fin de que se les condene al pago de la suma que considera que se le adeuda por concepto de los servicios prestados, más los intereses legales, corrientes y moratorios, hasta el momento en que se efectúe el pago efectivo. IV. Como bien se apreció en los fallos de instancia, tanto la C. R. C., como la empresa S., son terceros en lo que toca a la relación en virtud de la cual el funcionario del Ministerio de Salud solicitó a la actora que llevara a cabo los trámites de importación y nacionalización de los vehículos adquiridos con los fondos donados por el gobierno japonés. Y en tanto que terceros, no pueden resultar perjudicados por las obligaciones que eventualmente haya podido contraer la Administración en virtud de sus relaciones con la actora. No en vano dispone el artículo 1025 del Código Civil: "Los contratos no producen efecto sino entre las partes contratantes, no perjudican a terceros, así como no les aprovechan...". El punto se contrae, en consecuencia, a determinar si el Estado costarricense está jurídicamente obligado a reembolsarle a la actora la suma que ella reclama en el presente proceso. V. En el presente caso, ha quedado demostrado que fue un encargado de la Sección de Importaciones del Ministerio de Salud el que remitió a la actora los documentos relativos al desalmacenaje de los vehículos a que se refiere el presente litigio. Ello se llevó a cabo sin observar los procedimientos prescritos por la Ley de la Administración Financiera de la República en los artículos 92 y siguientes. Tampoco se siguieron las disposiciones conexas del Reglamento de la Contratación Administrativa. Por consiguiente, no cabe duda alguna de que la contratación que se dio entre el Ministerio de Salud y la empresa actora estuvo viciada, toda vez que los referidos procedimientos de contratación deben seguirse, necesariamente, siempre que la Administración proceda a contratar, ya que tienen por fin el garantizar la idoneidad del contratante y el logro del fin público que le ha sido confiado por el legislador a la entidad pública de que se trate. En este sentido, el artículo 100 *Ibidem*, no deja duda en cuanto a su interpretación: "Los contratos administrativos que no se ajusten a los requisitos, condiciones o procedimientos esenciales que establecen la presente ley y su reglamento, son absolutamente nulos.". La tesis de la invalidez del contrato encuentra también asidero en el artículo 130 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (Cauca). En efecto, el citado Ministerio y la actora celebraron un contrato de prestación de servicios aduaneros, el cual no tenía que llevarse a cabo, pues según el referido artículo 130: "No se considerará necesaria la intervención de un agente aduanero para las operaciones y trámites...: a) Cuando se trate de operaciones aduaneras efectuadas por el Gobierno y sus dependencias, las municipalidades y las instituciones autónomas



o semiautónomas del Estado". VI. La consecuencia de la nulidad es, por regla, la privación absoluta del negocio de sus efectos jurídicos. El Reglamento de la Contratación Administrativa, en el artículo 272 contempla una excepción, que autoriza el pago de una compensación: "en casos muy calificados, en que proceda con arreglo a principios generales de derecho, respecto a suministros, obras, servicios u otros objetos, efectivamente ejecutados y de buena fe, con evidente provecho para la Administración, más en este caso no comprenderá el lucro; si éste fuere de difícil determinación, se rebajará a título del mismo un 10% del monto de la operación". Esta es, a juicio de la Sala, la situación que se da en el presente caso. En efecto, a pesar de que no se siguieron los procedimientos prescritos por la ley, es lo cierto que la empresa llevó a cabo el servicio solicitado por la Administración, del cual se benefició, indudablemente, esta última. Por otra parte, no puede negarse que, en el caso concreto, la empresa fue contratada por el Ministerio de Salud para que le prestara sus servicios, circunstancia ésta que suscitó en la actora la confianza de que el negocio se habría de llevar a cabo. Por otra parte, de no concederse la compensación a que hace referencia el citado artículo 272, se daría un enriquecimiento sin causa por parte de la administración y un correlativo empobrecimiento injusto de la empresa actora, por el hecho de haber incurrido ésta en gastos, trabajos, trámites, etc., lo cual no debe ser amparado por el derecho. En consecuencia, la procedencia del pago de la compensación que el Tribunal Superior concedió a la actora está, en el presente caso, fuera de toda duda. Al entenderlo así, el Tribunal Superior actuó apegado al mérito de los autos y al derecho vigente. A mayor abundamiento, no debe olvidarse, tampoco, que la Ley General de la Administración Pública contiene principios que refuerzan la tesis de la procedencia de una compensación económica en favor de la actora. En efecto, el artículo 190 de dicho texto dispone: "La Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero". Y el 191 ibídem, señala: "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, aun cuando sea para fines o actividades o actos extraños a dicha misión". Y el artículo 199 ibídem estipula: "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 solo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo". Por último, el artículo 201 ibídem, dispone claramente: "La Administración será solidariamente responsable con su servidor ante terceros por los daños que éste cause en las condiciones señaladas por esta ley". Estos artículos, que no dejan duda alguna en el sentido de que la Administración debe compensar las pérdidas que haya podido causar su funcionamiento o sus funcionarios a los administrados, confirman, como ya se dijo, la procedencia de la indemnización que ha sido concedida a la actora, por lo que lo resuelto en el fallo impugnado se ajusta a derecho."

***e) Responsabilidad civil de la Administración: Fundamento y presupuestos de la objetiva***

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección VII]<sup>11</sup>

Voto de mayoría:



**“9.- DE LA ACREDITACIÓN DE ALGÚN TIPO DE RESPONSABILIDAD EN EL CASO CONCRETO:** Conocidos los argumentos de las partes, **este Tribunal** considera que las declaraciones conferidas ante la prensa o medios de comunicación colectiva que den los funcionarios públicos, sí podrían generar la responsabilidad, tanto del ente público que representan como de los funcionarios participantes en forma personal, al tenor de los artículos 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública. Respecto al tema de la responsabilidad de la Administración Pública y de sus servidores, conviene revisar lo establecido por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en el Voto 769-F-2008 de las nueve horas cuarenta minutos del trece de noviembre de dos mil ocho, que en lo que interesa dice: *“(...) El principio de responsabilidad derivada de la función administrativa, contenido en el artículo 190 de la Ley General de la Administración Pública, afirma que esta responde por todos los daños que cause su funcionamiento, legítimo o ilegítimo, normal o anormal. Se trata, como se puede observar, de una responsabilidad objetiva, en donde el dolo o la culpa trascienden a un segundo plano frente a la relación causal entre el hecho y el daño. En un esquema como el contenido en la legislación costarricense, para verificar el surgimiento del instituto de la responsabilidad, el operador jurídico debe verificar los siguientes elementos: en primer lugar, la existencia de un daño efectivo, evaluable e individualizable, de conformidad con el numeral 196 ibídem. En segundo lugar, debe darse una conducta generadora del daño; es importante destacar que el ordenamiento jurídico vigente utiliza una formulación abierta, en donde cualquier conducta, sea esta normal o anormal, lícita o ilícita, activa u omisiva, formal o material, resulta apta para el surgimiento de la responsabilidad. Finalmente, el tercer elemento a analizar es el nexo de causalidad, el cual permite imputar el daño al comportamiento específico que incidió en su creación. (...) Debe el juzgador determinar, a partir del cuadro probatorio incorporado al expediente, si desde un punto de vista objetivo, resulta lógico y probable que determinada acción (u omisión) tiene como resultado el daño específico que se solicita indemnizar. A partir de las anteriores generalidades, es preciso analizar el surgimiento de la responsabilidad en aquellos casos en donde un funcionario público, quien sin actuar en el ejercicio de sus funciones, pero con bienes puestos a su disposición por la Administración Pública, causa un daño, para determinar, posteriormente, en el caso concreto, si el fallo impugnado se ajusta a las reglas de la responsabilidad administrativa. Al respecto, resulta esencial lo dispuesto en el artículo 191 de la Ley 6227, el cual establece que se “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.” La anterior es una muestra diáfana del esquema objetivo que impregna esta legislación, en la medida en que, junto a las faltas de servicio, se amplían los supuestos de responsabilidad a aquellas circunstancias fácticas en donde, si bien en el marco de una actuación a título particular, se utiliza el cargo, o los medios que este proporciona, para la producción de un daño en la esfera vital de un tercero. Es la anterior situación la que genera el nexo causal, o como se ha conocido, la ocasionalidad causal, que encuentra fundamento, a su vez, en los ordinales 199.4 y 203 de la Ley General de la Administración Pública. A mayor precisión, debe indicarse que la responsabilidad por una falta personal (distinta a una falta de servicio) de un funcionario, se encuentra asentada en la causalidad que se deriva del uso de los medios, puestos a disposición del agente por parte de la Administración Pública, generándose una vinculación trilateral entre dicha situación, el daño irrogado y el hecho personal de un tercero, todo lo cual permite reconducir la causa del daño al Estado, lo que justifica que se le imponga el deber de reparación. (...)”*

**f)Proceso de responsabilidad civil de los jueces: Necesaria existencia de dolo o culpa grave  
Concepto y elementos a valorar para su declaratoria**

[Sala Segunda]<sup>12</sup>

Voto de mayoría

"IV.- La responsabilidad civil tiene como finalidad restablecer la situación patrimonial de la persona que ha sufrido un daño antijurídico. Eso se logra al imponerle al autor o a la autora de ese menoscabo o a quien la ley determina como responsable, el concreto deber de repararlo. Dentro de ese esquema, la responsabilidad civil de los jueces y de las juezas, por el ejercicio de la función jurisdiccional, tiene, además, un carácter eminentemente personal (responsabilidad por falta), a fuerza del cual sus reglas y principios se inspiran en el sistema subjetivo de resarcimiento económico. Esto quiere decir que para su configuración es necesario un calificativo legal de la conducta de la persona que figura como eventual responsable, sin lo cual no puede imponerse la obligación reparatoria. No basta el supuesto normativo general -infracción de la ley-, previsto en el numeral 85 del Código Procesal Civil, para ordenar la indemnización. Es necesario, también, un título jurídico que permita atribuir ese daño a quien lo produjo y genere, en su perjuicio, el deber de resarcirlo (criterio normativo de imputación). Rodrigo Escobar Gil lo sintetiza de la siguiente manera: "Para imponer a un sujeto la obligación de reparar un daño es necesario realizar un juicio de imputabilidad, que consiste en atribuir el daño a su autor, lo que requiere la concurrencia de dos elementos: la relación de causalidad y los criterios normativos de imputación. En primer lugar es necesario que obre una relación de causalidad material entre la lesión y la actividad del sujeto responsable, para poder atribuirle a este las consecuencias del evento lesivo por ser su autor. En segundo lugar se requiere la concurrencia de un criterio normativo de imputación, que es la circunstancia que justifica atribuir la lesión a su autor, o sea trasladar el daño del patrimonio del sujeto lesionado a su autor o al sujeto imputado. En ningún caso se trata de calificar un acto humano sino de encontrar "un título jurídico" o "una razón de justicia o equidad" que, además de la mera causalidad material, legitime la atribución del deber de reparar el daño a un sujeto determinado. Para la imputación del daño no solo es necesario la imputatio facti -causalidad material- sino además la imputatio juris -criterio normativo de imputación-." (Responsabilidad contractual de la Administración Pública, Bogotá, Editorial TEMIS, 1989, pp. 79 y 80). V.- El Código Procesal Civil no establece cuáles son esos criterios normativos de imputación. Para la persona que reclama el daño, la "infracción a la ley" -que es el supuesto general- siempre se presenta como una falta de servicio, detrás de la cual puede existir un incumplimiento personal de quien administra justicia, sin cuya presencia no habría lugar a la reparación, a título personal, del menoscabo producido. Por ese motivo es preciso completar la regulación jurídica contenida en aquella normativa, recurriendo a las previsiones generales de la Ley General de la Administración Pública. En lo que interesa, su artículo 199 dispone lo siguiente: "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 solo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo. / 2. Estará comprendido en tales casos el funcionario que emitiera actos manifiestamente ilegales, y el que los obedeciere de conformidad con esta ley. / 3. Habrá ilegalidad manifiesta, entre otros casos, cuando la Administración se aparte de dictámenes u opiniones consultivos que pongan en evidencia la ilegalidad, si posteriormente se llegare a declarar la invalidez del acto por las razones invocadas por el dictamen.". La especificidad de esas reglas,



relativas a la responsabilidad civil de los/as funcionarios/as públicos/as, se justifica por tratarse del ejercicio de una función pública y por la existencia de una relación estatutaria de servicio. Esos aspectos también se encuentran presentes en el caso de la responsabilidad civil de los jueces y de las juezas, pues el carácter público de la función jurisdiccional de la que aquella se deriva es incuestionable (véase el artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). La misma Constitución Política estipula que el régimen de empleo de los/as servidores/as judiciales se establece "...sin perjuicio de lo que dispone esta Constitución sobre servicio civil." (artículo 156), entendido éste no como un único cuerpo legislativo, sino como un régimen especial de empleo (ordinal 191), que incluye, entre otras, todas las disposiciones de la Ley General citada. En síntesis, la parte que se sienta agraviada en un proceso, por una resolución jurisdiccional firme (numeral 88 del Código Procesal Civil), dictada con infracción de la ley, tiene derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios únicamente si la actuación fue realizada con dolo o con culpa grave (artículo 199 de la Ley General de la Administración Pública). Si la conducta acusada no puede catalogarse como dolosa o culposa en ese grado, con independencia de que se haya dado una transgresión legal, no cabe ordenar la reparación a cargo del juez o de la jueza demandado/a (ver, en el mismo sentido, los votos Nos. 51, de las 9:00 horas del 2 de mayo y 187, de las 14:40 horas del 14 de noviembre, ambos de 1990). Ahora bien, contrario a la noción de dolo, la de culpa grave es un concepto jurídico indeterminado, por lo que su contenido debe establecerse en el caso concreto, tomando en cuenta las circunstancias particulares y la posición del sujeto demandado. VI.- En este asunto procede analizar si la conducta de la parte accionada constituye, en primer término, una infracción por se a la legislación vigente y, en segundo lugar, si fue una acción maliciosa o gravemente negligente (véase el voto No. 236, de las 14:30 horas del 12 de agosto de 1994). Naturalmente, también se deben constatar la existencia de un daño cierto, actual, individualizable y susceptible de valoración económica; y la relación de causalidad entre éste y la actuación humana cuestionada (artículo 86 del Código Procesal Civil. Ver, asimismo, DIAZ DELGADO, José, La responsabilidad patrimonial del Estado por dilaciones indebidas en el funcionamiento de la Administración de Justicia, s.d.e, pp. 13-22 y 34-56). Sólo identificados todos esos presupuestos del instituto en cuestión, procede ordenar la reparación solicitada, en la justa medida en que se haya afectado la esfera jurídica de quienes la reclaman." VII.- El señor B.H. se queja, por una parte, de los rechazos de su recurso de apelación y de una gestión suya posterior, planteadas con el propósito de modificar la disposición del producto de la madera decomisada, que ordenó el Juez de Instrucción en la sentencia de sobreseimiento, dictada en el proceso penal seguido en su contra. Los/as jueces/zas demandados/as declararon mal admitida la impugnación y rechazaron la solicitud de revocatoria, adición y aclaración y nulidad concomitante. Justificaron su decisión en los siguientes términos: "...las posibilidades para el imputado de apelar dicha resolución están taxativamente señaladas en el artículo 322 del Código de Procedimientos Penales, que es norma específica y prevalece sobre otras genéricas, y contempla este recurso para el imputado únicamente cuando se le hubiese impuesto una medida de seguridad o no se hubiese respetado el orden de causales contempladas en el artículo 320, situaciones que no originan el recurso de B.H. por lo que el mismo se declara mal admitido." (sic, folios 25 y 26). Para determinar la legalidad de las resoluciones del Tribunal integrado por la parte demandada es necesario revisar la normativa que estaba vigente cuando fueron emitidas. El artículo 322 del Código de Procedimientos Penales, hoy derogado, disponía que "La sentencia de sobreseimiento dictada por el Juez de Instrucción será apelable por el Ministerio Público y se admitirá ante el Tribunal de Apelaciones. / Podrá recurrir el imputado cuando se le imponga una medida de seguridad o cuando por no haberse observado el orden que establece el artículo 320 se le pueda causar perjuicio.". Por su parte, los numerales 447 y 463, pertenecientes al Libro IV - Recursos- de ese cuerpo legal, establecían: "ARTICULO 447: Las resoluciones judiciales serán recurribles sólo por los medios y en los casos expresamente establecidos. / El derecho de recurrir corresponderá tan sólo a quien le sea expresamente acordado. Cuando la Ley no distinga entre las diversas partes litigantes, el recurso podrá ser



interpuesto por cualquiera de ellas." "ARTICULO 463: El recurso de apelación procederá contra las resoluciones de los jueces encargados de la instrucción, siempre que expresamente sean declaradas apelables o que causen gravamen irreparable." Además, el ordinal 3 ibídem instituía: "Será interpretada restrictivamente toda disposición legal que coarte la libertad personal, o que limite el ejercicio de un poder conferido a los sujetos del proceso, o que establezca sanciones procesales." [...]. Finalmente, el numeral 449, párrafo primero, ibídem, también ubicado dentro del Título I: Disposiciones Generales, del Libro IV, señala: "El imputado podrá impugnar la sentencia de sobreseimiento o la absolutoria cuando le impongan una medida de seguridad; o solamente de las disposiciones que contenga la sentencia condenatoria sobre la restitución o el resarcimiento de los daños." VIII.- Es claro que, en sede penal, don E.B.H. no impugnó ninguno de los extremos del sobreseimiento dictado en su favor. Su recurso lo planteó contra la orden de giro, al ofendido, del producto de los bienes decomisados, los cuales -según dice- son propiedad de su representada. Por ello, para determinar la admisibilidad de su apelación no podía recurrirse a lo dispuesto, en ese entonces, por el artículo 322, en relación con el 320, del Código de Procedimientos Penales. Evidentemente, el Tribunal Superior de Pérez Zeledón incurrió en error al aplicar esa norma y al declarar, con base en ella, mal admitido el recurso intentado. El numeral 463 ibídem, que era norma general en materia de apelaciones, obligaba a admitir y a resolver por el fondo su impugnación, ya que estaba legitimado para interponerla en cuanto lo decidido sobre el particular le causaba gravamen irreparable. Con tal denominación se designa, según la doctrina procesal penal, a "...aquella situación de desventaja o menoscabo jurídico, procesal o sustancial, que es insusceptible de ser remediado durante el curso de los procedimientos o a través de la sentencia definitiva." (DOBLES OVARES, Víctor Alfonso, Código de Procedimientos Penales anotado, concordado, actualizado, con jurisprudencia constitucional, San José, Editorial Juritexto, primera edición, 1994, p. 425). La referida disposición del producto de la madera es gravosa para el accionante por el carácter de la resolución en la que se incluyó; toda vez que le restó toda posibilidad de continuar discutiendo sobre la propiedad de la misma. Nótese que, al tenor de lo que prevía el artículo 319 del Código de Procedimientos Penales: "El sobreseimiento total cierra irrevocable y definitivamente el proceso en relación con el imputado a cuyo favor se dicta.". La simple afirmación del accionante, de sufrir un menoscabo económico, toda vez que aducía (y aduce) derechos de propiedad sobre los bienes decomisados, debió haber bastado, pues, para que el Tribunal Superior de Pérez Zeledón procediera a conocer del recurso y a emitir su criterio en relación con los motivos de la inconformidad o bien, para que decidiera enviar a las partes al incidente que regulaba el numeral 537 ibídem; nada de lo cual hizo. En consecuencia, la aplicación de los artículos 320 y 322 del derogado Código de Procedimientos Penales, como fundamento para rechazar la apelación, fue errónea. Debió haberse admitido ese recurso, al amparo de lo dispuesto por el ordinal 463 del mismo cuerpo normativo. IX.- Debe analizarse, ahora, si la orden de entrega en cuestión era jurídica, razonable y objetivamente posible en el asunto concreto. Sobre el tema, los artículos 223 -aplicable durante la instrucción- y 536 -relacionado con la ejecución civil- del derogado Código de Procedimientos Penales, establecían, por su orden, que: "Los objetos secuestrados que no están sometidos a confiscación, restitución o embargo, serán devueltos, tan pronto como no sean necesarios, a la persona de cuyo poder se sacaron. Esta devolución podrá ordenarse provisionalmente, en calidad de depósito, e imponerse al poseedor la obligación de exhibirlos al tribunal. / Los efectos sustraídos serán devueltos, en las mismas condiciones y según corresponda, al damnificado o al poseedor de buena fe de cuyo poder hubieran sido secuestrados." "Las cosas secuestradas que no estuvieren sujetas a confiscación o comiso, restitución o embargo, serán devueltas a quien se le secuestraron. / Si hubieran sido entregadas en depósito antes de la sentencia, se notificará al depositario la entrega definitiva. / Las cosas secuestradas de propiedad del condenado, podrán ser retenidas en garantía de las costas del proceso y de la responsabilidad pecuniaria impuesta.". Esas normas dan sustento legal a lo resuelto respecto del producto de los bienes decomisados, pues obligan a los órganos jurisdiccionales a definir el destino de los mismos,



tan pronto como no sean necesarios; aspecto éste que no ha sido señalado ni objetado. El Juez de Instrucción de Osa ordenó la entrega del precio de la madera secuestrada, por cuanto tuvo como demostrado "Que antes del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, trabajadores y maquinaria de la F.F., a cargo de la empresa M.S.A., abrieron una trocha dentro de la finca del señor G.L.G., camino de aproximadamente cuatro metros de ancho. Seiscientos metros antes del lindero Sureste al camino que comunica S. con D. se le hizo una bifurcación en forma de "Y", dentro de la misma finca del ofendido, donde además se construyó un patio para apilar tucas de madera y se cortaron cincuenta y cinco árboles maderables, todo en un área aproximada a las veinticinco hectáreas (Ver testimonio de J.M.M. f. 233, D.M.M. f. 236, acta de inspección judicial fs. 49, 50 declaración indagatoria del imputado E.B.H. f. 72, 73, testimonios de J.R.D.Q. f. 82, N.G.C. f. 83, 318, 319, 320, 356 y M.C.C.G. f. 84, contrato de arrendamiento de f. 185 a 192, G.V.V. f. 243)." (folio 8). El Tribunal Superior de Pérez Zeledón, no obstante haber rechazado el recurso de apelación interpuesto por el señor B.H., confirmó el pronunciamiento de primera instancia, en todos sus extremos, y, en consecuencia, prohibió ese hecho probado. Incluso, al resolver su posterior solicitud de revocatoria, adición y aclaración y nulidad concomitante, señaló, en forma expresa, lo siguiente "...se hace ver al articulante que si bien él ha sido sobreseído también se tuvo por demostrado un ilícito contra la propiedad en perjuicio del ofendido G.L.G. y se ordenó un testimonio de piezas contra los presuntos responsables. En ello se justifica la disposición del producto de los bienes decomisados que hizo el instructor y que este Tribunal avaló." (folios 652 y 653 del expediente penal). Como puede observarse, la parte demandada ordenó la entrega del valor económico de la madera a don G.L.G. considerando que la misma había sido talada en terreno de su propiedad, es decir, que le pertenecía, y, aunque rechazó la apelación del señor B.H., justificó su proceder al pronunciarse sobre el recurso que había interpuesto el Ministerio Público. Por consiguiente, es lógico y razonable que se haya decidido la entrega del dinero al ofendido y no puede identificarse, en todo esto, una actuación dolosa o gravemente culposa que reprochar. Determinado lo anterior, resta decir que la irregularidad de la parte accionada consistió sólo en el rechazo de plano del recurso de apelación y en no haber enviado, expresamente, a las partes, a la vía incidental, como lo estipulaba el artículo 537 ibídem, o bien, a la civil. X.- Cabe también preguntarse si esa omisión era irreparable y si el accionante agotó todos los medios de impugnación que la normativa procesal penal le ofrecía para defender sus eventuales derechos sobre la madera decomisada. De conformidad con los artículos 471 y 472 del derogado Código de Procedimientos Penales, bien pudo haber recurrido, en casación, ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, alegando, entre otras cosas, la inobservancia de las disposiciones legales relativas a su legitimación para recurrir en segunda instancia (vicio de forma). Sin embargo, no lo hizo. Tómese en cuenta, también, que el señor B.H. no logró acreditar en sede penal, ni tampoco lo ha hecho en ésta, su derecho sobre la madera decomisada. En el sumario penal, aparte de prueba contradictoria, existen múltiples manifestaciones y actuaciones del señor L.G. y del aquí demandante, en las que se atribuyen ser dueños de la madera en cuestión e, incluso, se menciona que Inversiones M.S.A. arrendataria de la también accionante, D.S.A., cuando sucedieron los hechos denunciados, podría eventualmente ser titular de ese derecho (véanse folios 1-9, 10-15, 28, 30, 49-50, 64, 72-73, 74-81, 108-109, 118-120, 140, 224-228, 248-249, 256, 257-261, 304-308, 352-354, 372-376, 380-390, 449, 498-505, 506, 514-517, 558-567 y 617-620). En esta sede, la parte actora no ha aportado prueba alguna que permita dilucidar el punto. En consecuencia, la titularidad sobre esos bienes ha sido controvertida y esta Sala no puede proceder a definirlo por la vía de la demanda de responsabilidad civil. XI.- En mérito de lo anteriormente indicado y siendo innecesarias mayores consideraciones, procede declarar sin lugar la demanda de responsabilidad civil interpuesta en contra de los/as integrantes del otrora Tribunal Superior de Pérez Zeledón. Por las particularidades del caso, bien puede afirmarse que la parte reclamante actuó de buena fe al considerarse con derecho a procurar ser indemnizada. Por esa razón y de conformidad con el ordinal 222 del Código Procesal Civil, que la Sala estima de aplicación general a cualquier proceso

de los previstos en ese cuerpo normativo, procede eximirla del pago de las costas (en el mismo sentido véase el voto No. 236, ya citado)."

**g) Responsabilidad civil derivada de hecho punible: Titularidad administrativa de la actividad en que se produjo el perjuicio justifica la imputación a la Administración**

**Necesidad de acreditar el nexo causal entre la actuación y el daño sufrido**

[Tribunal de Casación Penal de San Ramón]<sup>13</sup>

Voto de mayoría:

" II. [...] Por otra parte, no obstante que la consecuencia en estos casos sería la nulidad parcial de la sentencia en relación con el punto impugnado, dada la forma en la que se corrigió el fallo absolutorio en lo penal, según se indicó en el Considerando anterior, en esta oportunidad lo que se impone es declarar sin lugar en todos sus extremos la acción civil resarcitoria interpuesta por la ofendida en contra de la Caja Costarricense de Seguro Social. En este sentido, no puede olvidarse que si bien el Estado o la Administración Pública deben responder civilmente de manera objetiva por los actos lícitos o ilícitos, normales o anormales de su funcionamiento, quedando excluida dicha responsabilidad sólo en los supuestos en los que existe fuerza mayor, hecho de un tercero o culpa de la víctima, conforme lo regula el inciso 1º del artículo 190 de la Ley General de Administración Pública (**Ley No. 6777**) [sic], también es lo cierto que dicho numeral en el inciso 2º dispone que resulta necesario acreditar una relación causal entre la actuación referida y el daño producido. Lo anterior, por cuanto remite, a efectos de establecer dicha responsabilidad, a lo que regula la sección tercera del capítulo que prevé todo lo referente a la responsabilidad que tiene la Administración Pública en su funcionamiento normal o lícito, y que se encuentra prevista de forma específica en este mismo cuerpo legal. En dicho apartado se dice que la Administración Pública o el Estado responderán civilmente por los daños a los derechos de los administrados que provengan precisamente de los actos lícitos o que se derivan de su normal funcionamiento (artículo 194). Este extremo sin embargo no se acreditó en la causa, conforme se dispuso en el análisis penal del fondo de este asunto, ya que no se estableció la causa por la que se le tuvo que amputar el dedo índice de la mano izquierda a la ofendida Madrigal Salazar, como consecuencia de la herida inicial que presentó. Sobre la relación causal que debe mediar entre el acto y el daño producido en materia de responsabilidad civil objetiva, la Sala Tercera de la Corte ha dicho lo siguiente: "*Aun cuando la responsabilidad civil objetiva no debe ser necesariamente la consecuencia de un hecho punible, lo cierto es que debe existir una vinculación causal entre la actividad riesgosa desarrollada y los daños a indemnizar. Como ya se ha indicado, para el caso de las empresas que desarrollan una actividad totalmente lícita, aunque riesgosa, de transporte, existe una obligación de indemnización o resarcimiento de daños, pero cuando estos son el resultado o la actualización de su actividad y no de las acciones de otros. Como se ha considerado en la jurisprudencia de la Sala Primera sobre responsabilidad objetiva: "Para que exista responsabilidad civil, contractual, es requisito indispensable la existencia de un nexo causal, directo, eficiente o adecuado, entre la conducta del sujeto al que se le pretende atribuir la responsabilidad, y*



**el daño causado. Aún en la responsabilidad civil objetiva debe existir un nexo causal entre la actividad riesgosa puesta en marcha por el agente, y el daño ocasionado.** El artículo 704 del Código Civil, en materia de daño contractual, dispone expresamente que "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". **La causa debe ser directa e inmediata en relación con el daño producido.** La Sala de Casación, en sentencia N° 29 de las 15,40 horas del 25 de marzo de 1958, estableció que "Los daños y perjuicios ... deben ser una consecuencia inmediata y directa ...". En otro fallo más reciente, la Sala expresó: "La naturaleza del reclamo no constituye daños y perjuicios inmediatos y directos conforme lo pide el artículo 704 del Código Civil ... En efecto, la posible ganancia que pudiera haber obtenido la compañía demandada con la venta del terreno en el predio vecino, constituye un hecho indirecto no indemnizable sin ninguna relación de causalidad directa con el acto productor del daño" (sentencia N° 35 de las 14,10 horas del 22 de abril de 1970). **Este principio, en defecto de norma expresa, es de aplicación también a la materia extracontractual.** Así lo consideró la Sala en la sentencia de las 15,15 horas del 10 de julio de 1970, al decir que "los daños y perjuicios que pueden reclamarse con base en el artículo 1045 del Código Civil, son los que sean una consecuencia directa e inmediata, es decir pueden haberse producido única y exclusivamente por haberse llevado a cabo los hechos que los motivaron". **Aún en los casos de responsabilidad civil objetiva deberá existir una causalidad adecuada, pero en este caso entre la puesta en marcha de una actividad peligrosa y el daño"** (Sala Primera, voto #354 de las diez horas del catorce de diciembre de mil novecientos noventa. La negrilla no es del original)." (Sala Tercera de la Corte, voto N° 383 de las 8:40 horas del 13 de mayo de 2005). A lo anterior, se debe agregar lo resuelto en torno a la responsabilidad civil objetiva del Estado, en donde también se ha examinado la necesidad de que los daños a resarcir sean consecuencia de una actuación de éste, sea por acto lícito o ilícito, normal o anormal en su funcionamiento, dado que: "... 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 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 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 'funcionamiento de los servicios públicos' es indiferente que aquélla 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 fórmula 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 (...). 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 funcional, 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 aquélla, 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." (Sala Tercera de la Corte, voto No. 661 de las 9:45 horas del 5 de julio de 2002). Como se deriva de lo expuesto, la declaratoria con lugar de la acción civil resarcitoria interpuesta por la ofendida en contra de la Caja Costarricense de Seguro Social no procedía en este caso, toda vez que el Tribunal de Juicio no acreditó la relación o nexo causal entre la actuación de la administración y el daño sufrido por la afectada. Su razonamiento se limitó a decir que de por sí la atención médica se dio en una dependencia de la CCSS, y que la causa eficiente, directa e inmediata de la lesión que ésta sufrió al amputársele el dedo lo fue la atención que recibió en un un centro médico de la Caja Costarricense de Seguro Social, conforme lo expuso en el análisis de fondo de lo penal. Sin embargo dicha afirmación no sólo resulta infundada, sino que además (según se indicó supra) es claro que tampoco es cierta, dado que cuando realizó dicho análisis, de manera clara, precisa, razonada y acertada, el juez de mérito descartó esta situación. Al respecto no sólo indicó (de manera acertada, por lo demás) que la atención brindada por el imputado, como médico y funcionario de dicha institución, fue la que correspondía en este caso, descartándose de esta forma que las complicaciones que sufridas por aquella derivaran de una actuación de la Administración, es decir, de la Caja Costarricense de Seguro Social, sino que además se cuestionó el proceder de la propia ofendida quien no se preocupó por recibir la atención médica que necesitaba en el momento que empezaron los problemas con su dedo (cuyo origen no se puede determinar con certeza), siendo que incluso, por el contrario, salió del país por aproximadamente un mes, y no fue sino hasta su regreso a territorio nacional, más de un mes y medio después de que se dio la herida, que buscó la atención médica que necesitaba. Atención que fue recibida por parte de ella en forma tardía, como lo advirtió el doctor Guillermo Arguedas Madrigal, especialista en ortopedia y profesional que la trató cuando presentó con los problemas o complicaciones del dedo. La versión de este profesional en medicina en este punto se estima esencial, pues el mismo descarta que hubiese existido una inadecuada atención del justiciable Quesada Chacón, dado que no sólo cumplió con el procedimiento médico que se requería en este caso, sino que **era posible** (aunque nunca se demostró) que en la especie se estuviese ante las llamadas "*lesiones inadvertidas*", las cuales son difíciles de percibir hasta para un especialista, siendo la forma y el tiempo de evolución de la herida lo que podría determinar si estaba afectado o no algún tendón del dedo. En otras palabras, se requería que luego de las primeras curaciones recibidas, la propia ofendida buscara ayuda si descubría problemas en la evolución o recuperación de la herida, y esto no ocurrió dado que salió del país, desconociéndose además el tipo de actividades que realizó en dicho viaje, lo cual también resultaba importante, pues perfectamente, como lo refiere dicho especialista, la lesión parcial del tendón flexor (que fue el

tendón que dio problemas en este caso) se pudo haber agravado o complicado por tales actividades, sin que mediara así responsabilidad alguna por parte de la Administración. Bajo esta perspectiva, si el imputado Quesada Chacón, como médico de la Caja Costarricense de Seguro Social, le brindó la atención debida y no se pudo acreditar que la causa de la amputación del dedo de la ofendida fue producto de una actuación lícita o ilícita, o bien, del normal o anormal funcionamiento de la Administración, no podría prosperar el reclamo resarcitorio que formuló la señora Madrigal Salazar. De lo que obra en el expediente y fue analizado por el Tribunal de Juicio en sentencia, no se puede establecer el vínculo o nexo causal entre lo actuado por la administración pública y las lesiones sufridas por la ofendida. Por otra parte, véase que no basta con decir que el daño se produjo en un centro médico de la Caja Costarricense de Seguro Social y que, por tanto, ésta debe responder, sino que resultaba indispensable acreditar el vínculo entre la actuación realizada y el daño producido. Así las cosas, siendo evidente que no medió mal praxis alguna de parte del imputado, al punto que en todo momento su actuación fue diligente al cumplir con lo que el saber médico le imponía, desconociéndose a la vez cuál fue la causa que generó la lesión sufrida por la ofendida, lo que se impone es anular *parcialmente* el fallo de mérito, *sólo* en cuanto se condenó civilmente a la Caja Costarricense del Seguro Social al pago de una indemnización a favor de la ofendida, y en su defecto lo que procede es declarar sin lugar la acción civil resarcitoria interpuesta por ésta en contra de dicha institución. En lo demás (con la salvedad de la corrección supra indicada) el fallo de instancia permanece incólume. Se omite pronunciamiento en cuanto a los demás motivos de la impugnación. Por último, si bien la ofendida María Cecilia Madrigal Salazar de manera directa y personal como actora civil y querellante formuló recurso de casación, cuestionando los **montos** que le fueron concedidos por incapacidad permanente y daño moral, se omite pronunciamiento al respecto debido a la forma en como se resuelven las impugnaciones presentadas por la licenciada Ana Lucrecia Hernández Chavarría (Considerando anterior) y el licenciado William Eduardo Rodríguez Alvarado. En este sentido, independientemente de los alegatos que formula en dicha impugnación, lo cierto es que en este caso no se demostró que a ella le correspondiera derecho alguno a ser resarcida por las lesiones sufridas, y que se derivaron de la amputación del dedo índice de la mano izquierda, pues no se conocen o acreditaron cuáles fueron las causas que originaron las complicaciones que se presentaron con la evolución de la herida de de dicho dedo y que obligaron su amputación. En otras palabras, no se puede establecer que la pérdida del dedo fue producto o consecuencia de una actuación lícita o ilícita, o bien, del normal o anormal funcionamiento de la Caja Costarricense de Seguro Social en cuanto a las actividades que ésta realizó. Asimismo, habiendo existido causa plausible para litigar de parte de la actora civil y querellante María Cecilia Madrigal García, cuya gestión incluso se vio respalda inicialmente al existir formal acusación por parte del Ministerio Público en contra del endilgado, se resuelve sin especial condenatoria en costas (Arts. 267 y 270 C.P.P.).”

***h) Responsabilidad civil del juez: Necesario actuar doloso o culposo que cause perjuicio***

[Sala Segunda]<sup>14</sup>

Voto de mayoría



" **B. Sobre la responsabilidad civil de los jueces.** De acuerdo con el artículo 85 del Código Procesal Civil, "Cuando los funcionarios que administran justicia, en el desempeño de sus funciones, infringieren las leyes, la parte perjudicada podrá exigir responsabilidad contra aquellos, ante el superior inmediato de quien hubiere incurrido en la falta, sin que sea necesario que haya precedido proceso penal". La jurisprudencia se ha encargado de precisar la expresión "infringieren las leyes" en el sentido de que no puede ser cualquier infracción, la que puede ser tomada como fuente de responsabilidad civil, sino únicamente aquellas que puedan ser calificadas como el fruto de una arbitrariedad, de un descuido o de una imprudencia manifiesta, o bien de la ignorancia supina. Al respecto, es importante recordar la sentencia de las 10 y 45 horas, del 29 de noviembre de 1938, de la antigua Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, redactada por el distinguido jurista don Antonio Picado Guerrero. En armonía con lo dicho, no puede ser procedente la responsabilidad civil, cuando se hace descansar en supuestos errores "in iudicando", por incorrecta interpretación y aplicación de las leyes, su preterición o bien la mala interpretación de los hechos debatidos, con incidencia en la aplicación de aquellas. Sobre el particular, esta Sala, inspirada en ese mismo fallo, en su sentencia N° 51, de las 9 horas, del 2 de mayo de 1990, indicó lo siguiente: *"...de lo que se trata es del campo de acción del juez, cuyo producto es siempre la síntesis de una labor de interpretación de los hechos debatidos y de las normas que gobiernan el caso, tanto en su letra como en su espíritu, de manera que por tratarse de una labor intelectual dirigida a desentrañar sentidos que pueden ser diversos según se valoren los principios de interpretación de los hechos y de las normas y porque nadie puede reputarse en semejante campo dueño de la verdad absoluta, resulta de esencia para el sistema reconocer un margen razonable de discrecionalidad. Es contrario al interés público de una administración de justicia libre permitir la revisión de las cuestiones decididas en procesos contra los jueces para resarcirse de ellos lo que se perdió con el otro litigante, porque por la sola posibilidad de que a consecuencia del sistema otro funcionario pueda interpretar las situaciones y las normas de manera diferente como ocurre frecuentemente, no habría una administración de justicia verdaderamente libre y posiblemente no la habría del todo... La expresión "infringieren las leyes", tomada en su tenor literal induce a los litigantes a creer que pueden echar mano al recurso de responsabilidad para resarcirse de las pérdidas sufridas, cada vez que, según su modo de pensar, el juez no ha hecho una correcta aplicación de las leyes, o ha incurrido en una mala interpretación, o ha dejado de aplicar los preceptos legales que rigen el caso decidido. Si hubiera de entenderse el artículo 224 citado (Se refiere el antecedente al artículo 224 de la Ley Orgánica del Poder Judicial antes de promulgarse el Código Procesal Civil) resultaría que la demanda de responsabilidad civil no sería otra cosa que un recurso de revisión de lo resuelto, semejante al recurso ordinario de apelación o al extraordinario de casación. Y tendríamos entonces que cada vez que el Superior fuera de criterio distinto al del juez, ya en la interpretación o en la aplicación de las leyes, o bien en la apreciación de las actuaciones y pruebas del juicio, se daría el caso de responsabilidad civil, quedando así a la parte perdedora abierto el camino para recuperar del juez lo que hubiera tenido que pagar en virtud de resolución basa en autoridad de cosa juzgada. Tal inteligencia no puede ser más absurda, pues conduciría a una continua revisión de los fallos definitivos y a una frecuente condenatoria contra los jueces, al punto de que nadie querría desempeñar esas funciones... La doctrina corriente en esta materia es la de que la responsabilidad civil no puede prosperar, sino en el caso de dolo o culpa grave del Juez. Es necesario que haya en el funcionario malicia que lo haya llevado a perjudicar a la parte perdedora, o una ignorancia tan grande de las normas básicas del derecho o un estudio tan evidente en el estudio general del pleito, que hagan imposible toda excusa en el proceder del Juez... Nuestra legislación admite la responsabilidad en términos generales, pero es natural que, de acuerdo con la doctrina, está supeditada a los casos de dolo o culpa grave..."* (También puede consultarse, al respecto, el Voto de esta misma Sala, N° 791, de las 10 y 10 horas del 25 de agosto del 2000). Por otra parte, los alcances de la responsabilidad civil de los Jueces, en tanto funcionarios públicos, puede encontrar sustento en el numeral 199, de la Ley General de la Administración Pública. La



norma, en lo que interesa señala "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 solo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo. / 2. Estará comprendido en tales casos el funcionario que emitiera **actos manifiestamente ilegales**, y el que los obedeciere de conformidad con esta ley. / 3. Habrá ilegalidad manifiesta, entre otros casos, cuando la Administración e aparte de dictámenes u opiniones consultivos que pongan en evidencia la ilegalidad, si posteriormente se llegare a declarar la invalidez del acto por las razones invocadas por el dictamen (lo evidenciado no es del original). Sobre la responsabilidad desde esta óptica, la Sala dijo, en la sentencia N° 955, de las 9 y 20 horas, del 24 de noviembre del 2000: "*La especificidad de esas reglas, relativas a la responsabilidad civil de los/as servidores/as públicos/a, se justifica por tratarse del ejercicio de una función pública y por la existencia de una relación estatutaria de servicio. Esos aspectos también se encuentran presentes en el caso de la responsabilidad civil de quienes son titulares de las potestades-poderes-deberes-jurisdiccionales, pues el carácter público de su función, de la cual aquella se deriva, es incuestionable (véase el artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). En síntesis, la parte que se sienta agraviada en un proceso, por una resolución jurisdiccional firme (numeral 88 del Código Procesal Civil), dictada con infracción de la ley, tiene derecho al resarcimiento de los daños y de los perjuicios, únicamente si el ejercicio de la respectiva potestad fue realizado con dolo o con culpa grave. Si la conducta o la actuación acusadas no pueden catalogarse como dolosas o culposas en ese grado, con independencia de que se haya podido dar una transgresión legal, no cabe ordenar la reparación, a cargo del juez o de la jueza demandado/a (ver, en el mismo sentido, los Votos Nos. 51, de las 9:00 horas, del 2 de mayo y 187, de las 14:40 horas del 14 de noviembre, ambos de 1990). Ahora bien, contrario a la noción de dolo, la de culpa grave es un concepto jurídico indeterminado, por lo que su contenido debe establecerse en cada caso concreto; tomándose, cuidadosamente en cuenta, tanto las circunstancias particulares cuanto la posición del sujeto demandado.*" (ver en el mismo sentido el Voto No. 338, de las 11:20 horas, del 27 de octubre de 1999)."

***i) Deber del juzgador de motivar exhaustivamente razonamiento donde condena solidariamente al IDA a cancelar daños y perjuicios por fomentar arrendamientos ilegítimos sobre terrenos que no le pertenecen***

***Actuación anormal e ilegítima del ente administrativo***

[Tribunal Agrario]<sup>15</sup>

Voto de mayoría

"IV.- No lleva razón el Instituto recurrente. En el proceso de ejecución de sentencia, debe de realizarse un análisis del fallo con fundamento a las normas especiales que rigen la disciplina en sus artículos 6 y 54 de la Ley de Jurisdicción Agraria, al tenor de los cuales deben de aplicarse los artículos 62 de la misma Ley y 162 del Código Procesal Civil, desde ese punto de vista, en materia procesal agraria las motivaciones son fundamentales para comprender los alcances de una ejecución de la sentencia que pasa en autoridad de cosa juzgada, debido a las particularidades de



este caso. Como bien lo indica el procesalista Eduardo Couture: “El problema de saber qué es lo que pasa en autoridad de cosa juzgada, si solamente lo dispositivo de la sentencia, o juntamente con esto los motivos o fundamentos en que se apoya la decisión, es un problema que tuvo una solución pacífica durante el siglo XIX y sobre el cual se han producido importantes variaciones posteriores... Los motivos o fundamentos del fallo pueden utilizarse ampliamente como elemento de interpretación de los pasajes poco claros de lo dispositivo del fallo. No se trata de una interpretación auténtica, que es una doctrina que ya hemos rechazado. Se trata de que siendo un antecedente lógico de la decisión, debe reintonar entre una y otra parte la debida correspondencia y armonía. Y la oscuridad de una se ilustra con la claridad de la otra. Ambas partes se prestan, recíprocamente, puntos de apoyo que aseguran la inteligencia de todo el conjunto...” (COUTURE, Eduardo, Fundamentos de Derecho Procesal Civil, 3ª. Ed., 1990, p. 426-428). Ese criterio, con más razón debe admitirse en materia agraria, donde rige el principio de libre valoración de la prueba (artículo 54 de la Ley de Jurisdicción Agraria), lo que obliga al juez agrario a exponer en la parte considerativa los fundamentos de equidad y de derecho en las cuales fundamenta su sentencia. Por ende, las motivaciones expuestas en los considerandos, cuando el por tanto no es lo suficientemente claro, o se presta para una interpretación distinta, resultan fundamentales para la correcta ejecución de la sentencia. De ese modo, en el caso particular que nos ocupa, la sentencia de primera instancia (de las 16:00 horas del 13 de febrero de 1998), confirmada por el Tribunal agrario, establece la obligación de los demandados, incluyendo al Instituto de Desarrollo Agrario, de pagar los daños y perjuicios ocasionados al actor. En la motivación del fallo, se indica con claridad en el punto E- del considerando cuarto, lo siguiente: “E- Que todas las personas aquí demandadas incluido el Instituto de Desarrollo Agrario, están solidariamente obligados al pago de los daños y perjuicios ocasionados al actor con su ilegítima acción...” (folio 378 vuelto). Como se puede observar, existe claridad en la motivación del fallo, en cuanto a la condenatoria solidaria al pago de los daños y perjuicios, lo cual tiene una explicación también razonable y objetiva en la misma sentencia, en la medida que fue el Instituto de Desarrollo Agrario, quien propició de alguna manera, la ocupación de la finca en posesión del actor, mediante el otorgamiento de varios contratos de arrendamiento agrario que posteriormente fueron revocados. De ahí, resulta inaceptable la tesis del recurrente, pues es evidente la responsabilidad solidaria en la cual incurrió el Estado por su actuación anormal e ilegítima, en perjuicio de un particular, responsabilidad, por lo demás, contemplada en la Ley General de la Administración Pública, en los artículos 191 en relación con el 201 de la misma. Por otra parte, este Tribunal, al conocer en alzada la sentencia que ahora se ejecuta, se refirió expresamente a la responsabilidad del ente, en los siguientes términos: “...En lo que atañe a la responsabilidad el Instituto de Desarrollo Agrario, en todos los perjuicios y atropellos cometidos contra don Erasmo, no puede ignorarse tan solo porque a ultima hora en un gesto irresponsable y cobarde procediera a cancelar los arriendos que les otorgó indebidamente sobre terrenos bajo posesión decenal, consolidada por parte de un verdadero y valiente agricultor, pues los usurpadores siempre se parapetaron al amparo del IDA, siendo incluso alentados por funcionarios de ese Instituto, pues necesitaba obtener recursos a través del arrendamiento de tierras, aunque fuera propiedad de terceros...” (folio 411). Por lo que resulta absolutamente clara la responsabilidad del Estado, y concretamente del Instituto de Desarrollo Agrario, en los daños y perjuicios sufridos por el actor.”



**ADVERTENCIA:** El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 JINESTA LOBO Ernesto (2005). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Responsabilidad Administrativa. Primera Edición. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín Colombia. Pp. 75-78.
- 2 BOQUERA OLIVER José María (1994). Elementos Subjetivos de la Responsabilidad Civil de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Eduardo Ortiz Ortiz. Colegio Santo Tomás de Aquino, Universidad Autónoma de Centroamérica. Imprenta y Litografía García Hermanos. San José Costa Rica. Pp. 72-75.
- 3 DE LAUBADERE André (1984). Manual de Derecho Administrativo. Editorial TEMIS Librería. Bogotá, Colombia. (Título del original francés: Manuel de droit administratif, 11a ed, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1978). Pp. 110-112.
- 4 BIELSA Rafael (1964). Derecho Administrativo. Tomo III. Sexta Edición. Ediciones LA LEY. Buenos Aires. 1964. Pp. 284-285.
- 5 DIEZ Manuel María (1967). Derecho Administrativo III. Bibliografía Omeba. Editores – Libreros. Buenos Aires. Pp. 561-562.
- 6 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley número 6227 del dos de mayo de mil novecientos setenta y ocho. Ley General de la Administración Pública. Versión de la norma: 8 de 8 del 14/09/2009. Datos de la Publicación: Colección de leyes y decretos: Año 1978. Semestre 1. Tomo 4. Página: 1403.
- 7 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia número 200 de las nueve horas cincuenta minutos del veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cuatro. Expediente: 94-000200-0005-CI.
- 8 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia número 31 de las once horas quince minutos del seis de junio de dos mil ocho. Expediente: 03-000941-0163-CA.
- 9 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia número 47 de las diez horas cuarenta y cinco minutos del dieciocho de julio de dos mil ocho. Expediente: 03-000943-0163-CA.
- 10 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia número 48 de las catorce horas del veintinueve de mayo de mil novecientos noventa y seis. Expediente: 96-100048-0004-CA.
- 11 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SÉTIMA. Sentencia número 73 de las diez horas del treinta y uno de julio de dos mil nueve. Expediente: 00-001028-0163-CA.
- 12 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia número 197 de las nueve horas treinta minutos del cinco de agosto de mil novecientos noventa y ocho. Expediente: 94-100175-0005-CI.
- 13 TRIBUNAL DE CASACIÓN PENAL DE SAN RAMÓN. Sentencia número 206 de las catorce horas del trece de abril de dos mil siete. Expediente: 02-200504-0331-PE.
- 14 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia número 212 de las nueve horas del dieciocho de abril de dos mil uno. Expediente: 99-100790-0005-CI.
- 15 TRIBUNAL AGRARIO. Sentencia número 724 de las catorce horas cincuenta y un minutos del catorce de setiembre de dos mil cinco. Expediente: 92-000134-0419-AG.