



# Centro de Información Jurídica



## Línea

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo

(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

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

### INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: "RESPONSABILIDAD VICARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA"

#### ÍNDICE:

#### 1. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- a. Concepto de vicario
- b. Concepto de responsabilidad
- c. Concepto de responsabilidad del Estado
- d. Concepto de responsabilidad judicial
- e. Concepto de responsabilidad Ministerial
- f. Concepto de responsabilidad Pecuniaria
- g. Índice de temas relacionados

#### 2. JURISPRUDENCIA

- a. Res: 211 del 2005. Sala I de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
- b. Res: 10 del 2005. Tribunal Contencioso Administrativo
- c. Res: 5 del 2005. Tribunal Contencioso Administrativo
- d. Res: 207 del 2004. Tribunal Contencioso Administrativo
- e. Res: 245 del 2004. Tribunal Contencioso Administrativo



# Centro de Información Jurídica Línea

**Resumen:** En el texto se menciona el concepto de vicario, también se menciona lo que es la responsabilidad y los diversos tipos que en este caso importan, en el caso de la jurisprudencia se dan varias resoluciones una es de la sala primera y las demás son de el tribunal contencioso administrativo, donde se tratan los temas antes mencionados y se amplían otros que no se mencionaban.

## DESARROLLO

### 1. Referencias Bibliográficas

#### a. Concepto de vicario

“VICARIO. Suplente, sustituto, reemplazante de otro; quien hace sus veces.|| En las órdenes religiosas, el segundo, luego del superior; al que sustituye en las ausencias, vacantes, indisposiciones y faltas. || Juez eclesiástico, elegido y nombrado por un prelado, para que ejerza la jurisdicción canónica ordinaria sobre los fieles.”

CITA DE:

CABANELLAS DE TORRES, (Guillermo); Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta S.R.L. 2° edición, 5° reimpresión, 1982, p 330. (Biblioteca de Derecho UCR, signatura R 340.03 C 112 di2)

#### b. Concepto de responsabilidad

“I. DEFINICIÓN. 1. Situación jurídica derivada de una acción u omisión ilícitas, que consiste en el deber de reparar el daño causado.

-2. Posición jurídica del obligado concurrente o subsidiariamente a satisfacer una deuda ajena.”

CITA DE

COTURE (Eduardo J), Vocabulario jurídico con especial referencia al derecho procesal positivo vigente Uruguayo, Ediciones Depalma, 1° edición 3° reimpresión, Buenos Aires, 1991, p 523 (Biblioteca de Derecho UCR, signatura R 340.03 c872v)

Dirección web <http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/> Teléfono 207-56-98

Email: [cijulenlinea@abogados.or.cr](mailto:cijulenlinea@abogados.or.cr)



# Centro de Información Jurídica Línea

## **c. Concepto de responsabilidad del Estado**

"DEL ESTADO. Como persona de Derecho Público, sólo es posible hablar de responsabilidad civil; y ello corresponde a concepto relativamente moderno, ya que en tiempos antiguos el Estado, como soberano, o el soberano, como Estado, eran irresponsables."

CITA DE

CABANELLAS DE TORRES, (Guillermo); Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta S.R.L. 2° edición, 5° reimpresión, 1982, p 283. (Biblioteca de Derecho UCR, signatura R 340.03 C 112 di2)

## **d. Concepto de responsabilidad judicial**

"JUDICIAL. Obligación o deuda moral en que incurren los magistrados y jueces que infringen la ley, sus deberes, en el ejercicio de sus funciones específicas."

CITA DE

CABANELLAS DE TORRES, (Guillermo); Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta S.R.L. 2° edición, 5° reimpresión, 1982, p 283. (Biblioteca de Derecho UCR, signatura R 340.03 C 112 di2)

## **e. Concepto de responsabilidad Ministerial**

"MINISTERIAL. La de índole política, civil o criminal que puede recaer sobre los integrantes del gobierno."

CITA DE

CABANELLAS DE TORRES, (Guillermo); Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta S.R.L. 2° edición, 5° reimpresión, 1982, p 283. (Biblioteca de Derecho UCR, signatura R 340.03 C 112 di2)

## **f. Concepto de responsabilidad Pecuniaria**

"PECUNIARIA. Aquella en que el resarcimiento de los daños y perjuicios se convierte en la entrega al perjudicado o a su causahabientes de una cantidad de dinero."

CITA DE

CABANELLAS DE TORRES, (Guillermo); Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta S.R.L. 2° edición, 5° reimpresión, 1982, p 283. (Biblioteca de Derecho UCR, signatura R 340.03 C 112 di2)

## **g. Índice de temas relacionados**

Dirección web <http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/> Teléfono 207-56-98

Email: [cijulenlinea@abogados.or.cr](mailto:cijulenlinea@abogados.or.cr)



# Centro de Información Jurídica Línea

- I. Caracteres de la potestad Vicaria
- II. Pluralidad de oficios Vicarios
- III. La responsabilidad de los oficios administrativos y de sus titulares
  - i. La responsabilidad orgánica
  - ii. La responsabilidad de los titulares de los oficios administrativos

## CITA

DELGADO (Gregorio), Desconcentración orgánica y potestad vicaria, Ediciones Universidad de Navarra, S.A. Pamplona, 1971, (Biblioteca Facultad de Derecho UCR, signatura 348.1 D 352d)

## 2. Jurisprudencia

- a. Res: 211 del 2005. Sala I de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica

**"III.- Evolución e independencia del régimen de responsabilidad de la Administración Pública.** Antes de cualquier otra consideración sobre la responsabilidad que se reclama, es pertinente hacer algunas observaciones sobre el tema. Desde que el Estado es persona sometida al Derecho y parte esencial del engranaje democrático, es **responsable**. En abandono ha quedado aquella inmunidad absoluta de quien ejerce el poder. La conocida expresión del " *Estado soy yo*", fue pulverizada con la reelaboración del sistema político moderno, en tanto sojuzga con el bloque de legalidad a todo aquel que ostenta posición de poder público, y le otorga como contrapartida, responsabilidad por su conducta antijurídica. El deber de reparación que hoy se impone al Estado y a la Administración por los daños que cause, es principio ineludible de cualquier estructura constitucional. Es verdad que para la concreción de tal instituto, hubo necesidad inicialmente de echar mano al régimen jurídico común (Código Civil). Sin embargo, avanzado el presente siglo en sus primeros pasos, puede afirmarse como superado el régimen exclusivamente subjetivo de la responsabilidad de la Administración Pública. Atrás han quedado los esfuerzos de una interpretación ampliativa, que con loable tesón (pero con débil resultado técnico-jurídico), buscaba el acomodo de la responsabilidad aquiliana de la autoridad pública en los conceptos de culpa y dolo. Desde la segunda mitad del siglo XIX (1873), quedó claro en el régimen jurídico francés,

Dirección web <http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/> Teléfono 207-56-98

Email: [cijulenlinea@abogados.or.cr](mailto:cijulenlinea@abogados.or.cr)



# Centro de Información Jurídica

## Línea

que las normas del Código Civil no se avienen a este particular espectro de conductas públicas, pues desde un inicio resulta insuficiente su perspectiva bidireccional en el fenómeno de la lesión extracontractual. El desprendimiento (que no abandono) del régimen jurídico común, fue tan claro como necesario. La estructura normativa civil no daba ni da explicación suficiente y satisfactoria al compromiso del patrimonio público por virtud de una conducta individualizada o global (conjunta), de aquél o aquellos que, en el anonimato de la organización, integran y ejercitan la función pública; en tales supuestos, las más de las veces resulta inviable la tradicional figura de la culpa *in eligendo* o bien *in vigilando*. Esto dio pie, entre otras cosas, a la construcción de las **faltas de y del servicio**, para ingresar con posterioridad en el cúmulo de ellas, lo que amplió aún más la distancia ya creada con el origen común de la reparación civil en este campo. Es a través del **cúmulo de faltas**, que se logra enlazar la conducta del funcionario o servidor con la responsabilidad directa y solidaria de la Administración, aún y cuando se trate de una ilicitud o anormalidad íntegra del sujeto que actúa en ejercicio de sus funciones (ello ha permitido la creación de la **falta impura**, elaborada bajo el enfoque del sujeto "activo" o productor del daño y su conexión con la autoridad pública). Las particularidades de un régimen propio quedan sentadas luego, cuando se compromete al órgano o ente público en aquellos supuestos en los que el titular directo en la causación del daño, viene representado por un sujeto físico o jurídico, en calidad de "tercero", vinculado tan sólo al ente por medio de circunstancias o instrumentos públicos que le permiten o facilitan la producción del hecho dañoso (aspecto que se cubre con el desarrollo de la figura del **nexo de ocasionalidad causal**). A dicha interrelación se aproxima con iguales resultados (solidaridad en la obligación indemnizatoria), aunque no con identidad sustancial de la figura, la hipótesis de la responsabilidad de la Administración ocasionada a tercero por acción u omisión del co-contratista de aquélla (*la transferencia de la actividad o servicio público a un tercero, se ha dicho, no enerva la responsabilidad del órgano o ente como titular originario*). Frente a tal estado de cosas, no fue difícil prever y formular el extraordinario salto cualitativo en esta materia, que permitió alcanzar la responsabilidad de la Administración y del Estado frente a conductas tanto administrativas como de orden legislativo, que aunque conformes con las normas jurídicas de rango superior (y por tanto válidas), producen una lesión en la esfera jurídica de la persona, ya sea



# Centro de Información Jurídica

## Línea

directa o colateral, en su origen o en su resultado (responsabilidad por **conducta lícita y normal**, así como por **actuación legislativa**). De esta evolución e independencia de la materia ha dado cuenta ya esta misma Sala, al señalar lo siguiente:

"... V.- Los conceptos de responsabilidad de la Administración Pública y del deber de indemnizar han evolucionado mucho en el derecho occidental. En la antigüedad no se concebía la responsabilidad estatal proveniente del daño o el perjuicio que la actividad de la Administración o de sus agentes pudiera producir a los administrados. Más tarde, se admitió, en ciertos casos, la responsabilidad de los funcionarios y se reconocieron algunos derechos al individuo, frente al Estado. Luego aparecieron las teorías de los actos de gestión y actos de autoridad. En los primeros, las actividades caen en la esfera del derecho privado por existir una igualdad de derecho entre las partes; los otros se refieren a las actividades regladas por el derecho público, donde hay una desigualdad de derechos que caen en el dominio de las relaciones de poder, para determinar así que, si el acto perjudicial es un acto de autoridad, entonces el Estado no es responsable, porque las decisiones nacen de su soberanía y no de un derecho de carácter patrimonial. Posteriormente fueron abandonadas estas teorías, para entrarse a analizar la responsabilidad del Estado, merced a lo cual se llegó a la conclusión de que todo acto administrativo puede entrañar una responsabilidad estatal, pero ella se subordinó a la existencia de una falta de servicio. Se estableció que existía falta de servicio si al cumplirse la función se causaba un daño. Ello aún cuando el funcionario ejerciera su labor como tal, si al hacerlo, actuó con negligencia, o incurriendo en omisiones, o errores vinculados al servicio, o cuando no se cumplía la función debiendo realizarse, o se efectuaba en forma tardía. Quedó establecida además, la falta del funcionario o falta personal, que es aquélla en que se incurre cuando éste se extralimita en sus atribuciones. Luego se aceptó que ambas faltas podían coexistir, y aunque diferentes, podían concurrir a la producción de un daño si la falta personal estaba ligada a la ejecución de un servicio público. Por último, se arriba a la última etapa de la evolución para reconocer la responsabilidad de la Administración por razón del simple funcionamiento del servicio, sin necesidad de probar la culpa del funcionario encargado de su prestación ..." Sala Primera de la



# Centro de Información Jurídica

## Línea

Corte Suprema de Justicia. 263 de las 15:30 hrs. del 22 de agosto de 1990.

**IV.- Responsabilidad Objetiva.** La responsabilidad civil extracontractual de la Administración Pública, se enmarca, por tanto, dentro de un régimen objetivo, que engloba en su fundamento tanto la teoría del riesgo, cuanto el equilibrio en la ecuación patrimonial. Con ello se procura esencialmente, la reparación indemnizatoria a quien ha sufrido una lesión atribuible a la organización pública como centro de autoridad. Este criterio finalista produce a su vez, una transformación plena en el eje central de la responsabilidad misma, pues abandona la observación analítica del sujeto productor del daño y la calificación de su conducta, para ubicarse en la posición de la víctima, que menguada en su situación jurídica, queda eximida en la comprobación de cualquier parámetro subjetivo del agente público actuante (salvo en lo que a su responsabilidad personal se refiere). Esto ocasiona, sin duda, un giro copernical en el enfoque mismo de su fundamento, ya que habrá responsabilidad de la Administración siempre que la víctima no tenga el deber de soportar el daño, ya sea este de naturaleza patrimonial o extrapatrimonial. A partir de allí, es patente la reversión de los componentes y efectos del instituto en pleno. Tanto los presupuestos esenciales como la carga de la prueba, adquieren un nuevo matiz, que libera al afectado no solo de amarras sustanciales sino también procesales, y coloca a la Administración en la obligada descarga frente a los cargos y hechos que se le imputan. En todo caso, el carácter objetivo de la responsabilidad civil extracontractual de la Administración, fue definido con claridad en la sentencia de esta Sala N° 132 de las 15 horas del 14 de agosto de 1991, para un hecho posterior a la entrada en vigencia de la Ley General de la Administración Pública, en la que dijo:

*"VI. Nuestra Ley General de la Administración Pública N° 6227 de 2 de mayo de 1978, vigente desde el 26 de abril de 1979, conforme lo señala la sentencia de esta Sala N° 81 del año 1984, al resolver la polémica sobre su vigencia, en el Título Séptimo del Libro Primero recogió los principios más modernos, fundados en la doctrina y jurisprudencia más autorizada, sobre la responsabilidad extracontractual de la Administración, para establecer así la responsabilidad directa del Estado sin necesidad de probar previamente que el daño se produjo por culpa del funcionario o de la Administración, exigiendo para la procedencia de la*



# Instituto de Información Jurídica

## Línea

*indemnización que el daño sufrido sea efectivo, evaluable e individualizable en relación con una persona o grupo -artículo 196-. Estableció que la Administración sería responsable por todos los daños que causara su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero -artículo 190-; y la obligación de 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 -artículo 191-...". (Lo subrayado no es del original).*

En este mismo sentido, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias de esta Sala números 138 de las 15:05 hrs. del 23 de agosto; 192 de las 14:15 hrs. del 6 de noviembre, ambas de 1991; 48 de las 14:10 hrs. del 29 de mayo de 1996 y 55 de las 14:30 hrs. del 4 de julio de 1997.) A la luz de lo dispuesto en dichos precedentes, y como bien lo dispuso el A-quo, nuestro ordenamiento jurídico, a partir de la Ley General de la Administración Pública, adopta el sistema de responsabilidad objetiva de la Administración Pública. Por ello, no es necesaria la existencia -y, por ende, su demostración-, del dolo o la culpa o, en general, una falta subjetiva imputable a los servidores o funcionarios públicos para que surja el deber de resarcir los daños y perjuicios causados por su funcionamiento. Además establece, en forma taxativa, como causas eximentes de esa responsabilidad, la fuerza mayor, la culpa de la víctima y el hecho de un tercero, correspondiéndole a la Administración acreditar su existencia, lo cual no sucedió en el sub-júdice. (sentencia de SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. 025-F-99, a las catorce horas quince minutos del veintidós de enero de mil novecientos noventa y nueve). (En igual sentido puede verse las sentencias de esta misma Sala N°. 589-F-99 de 14:20 hrs del 1° octubre de 1999 y N° 252-F-01, de las 16 horas 15 minutos del 28 de marzo del 2001 )

**V.- Fundamento Constitucional de la Responsabilidad Objetiva.** Esa evolución del instituto de comentario, que desemboca en la responsabilidad objetiva indicada, encuentra asidero pleno en la normativa constitucional vigente (numerales 9, 11, 33, 41, 45 y 50 de la Constitución Política), de la que se obtienen reglas y principios claros acerca de lo que puede denominarse el *derecho*



# Centro de Información Jurídica

## Línea

de resarcibilidad plena del daño. Este axioma jurídico quedó claramente plasmado, con fundamentación expresa, clara y profunda, en la sentencia de la Sala Constitucional. N° 5207-2004, de las 14 horas y 55 minutos del 18 de mayo del 2004, que literalmente indicó:

"Nuestra Constitución Política no consagra explícitamente el principio de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas por las lesiones antijurídicas que, en el ejercicio de la función administrativa, le causen a los administrados. Empero, este principio se encuentra implícitamente contenido en el Derecho de la Constitución, siendo que puede ser inferido a partir de una interpretación sistemática y contextual de varios preceptos, principios y valores constitucionales. En efecto, el artículo 9°, párrafo 1°, de la Carta Política dispone que "El Gobierno de la República es (...) responsable (...)", con lo cual se da por sentada la responsabilidad del ente público mayor o Estado y sus diversos órganos -Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial-. El ordinal 11°, de su parte, establece en su párrafo primero la "(...) responsabilidad penal (...)" de los funcionarios públicos y el segundo párrafo nos refiere la "(...) responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes (...)". El artículo 34 de la Constitución Política ampara los "derechos patrimoniales adquiridos" y las "situaciones jurídicas consolidadas", los cuales solo pueden ser, efectiva y realmente, amparados con un sistema de responsabilidad administrativa de amplio espectro sin zonas inmunes o exentas cuando sean vulnerados por las administraciones públicas en el despliegue de su giro o desempeño público. El numeral 41 ibidem, estatuye que "Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales (...)", este precepto impone el deber al autor y responsable del daño de resarcir las lesiones antijurídicas efectivamente sufridas por los administrados como consecuencia del ejercicio de la función administrativa a través de conductas positivas por acción o negativas por omisión de los entes públicos, con lo cual se convierte en la piedra angular a nivel constitucional para el desarrollo legislativo de un sistema de responsabilidad objetiva y directa en el cual el resarcimiento no depende del reproche moral y subjetivo a la conducta del funcionario público por dolo o culpa, sino, única y exclusivamente, por habersele inflingido o recibido, efectivamente, "(...) injurias o daños (...) en su persona, propiedad o intereses morales (...)", esto es, una lesión



# Centro de Información Jurídica

## Línea

antijurídica que no tiene el deber de soportar y, por consiguiente, debe serle resarcida. El numeral 41 de la Constitución Política establece un derecho fundamental resarcitorio a favor del administrado que haya sufrido una lesión antijurídica por un ente -a través de su funcionamiento normal o anormal o su conducta lícita o ilícita- y la obligación correlativa, de éste de resarcirla o repararla de forma integral, el acceso a la jurisdicción previsto en este mismo precepto constitucional, se convierte, así en un derecho instrumental para asegurar, forzosamente, el goce y ejercicio del derecho resarcitorio del damnificado cuando el sujeto obligado a la reparación incumpla voluntariamente con la obligación referida. El artículo 45 de la Carta Magna acoge el principio de la intangibilidad del patrimonio al disponer que "La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley (...)", se reconoce, de esta forma, por el texto fundamental que los sacrificios especiales o las cargas singulares que el administrado no tiene el deber de soportar o tolerar, aunque devengan de una actividad lícita -como el ejercicio de la potestad expropiatoria- deben resarcirse. El artículo 49, párrafo 1º, de la Constitución Política en cuanto, de forma implícita, reconoce la personalidad jurídica y, por consiguiente, la posibilidad de demandar en estrados judiciales a los entes públicos, cuando incumplan con sus obligaciones constituye un claro basamento de la responsabilidad administrativa. De su parte el párrafo in fine del ordinal 49 ya citado dispone que "La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados", siendo que una de las principales formas de garantía de éstos lo constituye un régimen de responsabilidad administrativa objetivo, directo, amplio y acabado. El párrafo final del artículo 50 de la Constitución Política, en materia del daño ambiental, establece que "La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes", régimen de responsabilidad del que, obviamente, no pueden abstraerse los entes públicos de carácter económico (denominados empresas públicas-ente público) y empresas públicas (llamadas también empresas públicas-ente de Derecho privado) cuando contaminan al desplegar una actividad industrial, comercial o de servicios y, en general, el Estado cuando incumple sus obligaciones de defensa y preservación del medio ambiente a través de una deficiente actividad de fiscalización o de control de las actividades públicas y privadas actual o potencialmente contaminantes. En la



# Centro de Información Jurídica

## Línea

hipótesis de los miembros de las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas, el artículo 188 de la norma fundamental dispone que "Sus directores responden por su gestión". En lo que se refiere al Poder Ejecutivo, el Título X del texto constitucional contiene un Capítulo V cuyo epígrafe es "Responsabilidades de quienes ejercen el Poder Ejecutivo", siendo que el artículo 148 consagra la responsabilidad del Presidente por el "uso que hiciera de aquellas atribuciones que según esta Constitución le corresponden en forma exclusiva", la conjunta de éste con el respectivo Ministro del sector "respecto al ejercicio de las atribuciones que esta Constitución les otorga a ambos" -la cual es especificada por el artículo 149 ibidem- y la del Consejo de Gobierno por los acuerdo que adopte. El principio de responsabilidad administrativa de los entes públicos y de sus funcionarios resulta complementado con la consagración constitucional del principio de igualdad en el sostenimiento de las cargas públicas (artículos 18 y 33) que impide imponerle a los administrados una carga o sacrificio singular o especial que no tienen el deber de soportar y el principio de la solidaridad social (artículo 74), de acuerdo con el cual si la función administrativa es ejercida y desplegada en beneficio de la colectividad, es ésta la que debe soportar las lesiones antijurídicas causadas a uno o varios administrados e injustamente soportadas por éstos. Finalmente, es menester tomar en consideración que la Constitución Política recoge un derecho fundamental innominado o atípico que es el de los administrados al buen funcionamiento de los servicios públicos, el que se infiere claramente de la relación de los numerales, interpretados, a contrario sensu, 140, inciso 8°, 139, inciso 4° y 191 de la Ley fundamental en cuanto recogen, respectivamente, los parámetros deontológicos de la función administrativa tales como el "buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas", "buena marcha del Gobierno" y "eficiencia de la administración". Este derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos le impone a los entes públicos actuar en el ejercicio de sus competencias y la prestación de los servicios públicos de forma eficiente y eficaz y, desde luego, la obligación correlativa de reparar los daños y perjuicios causados cuando se vulnera esa garantía constitucional. De esta forma, queda en evidencia que el constituyente originario recogió de forma implícita el principio de la responsabilidad de las administraciones públicas, el que, como tal, debe servir a todos los poderes públicos y operadores del Derecho como parámetro para interpretar, aplicar, integrar y



# Centro de Información Jurídica

## Línea

delimitar el entero ordenamiento jurídico. Bajo esta inteligencia, un corolario fundamental del principio constitucional de la responsabilidad administrativa lo constituye la imposibilidad para el legislador ordinario de eximir o exonerar de responsabilidad a algún ente público por alguna lesión antijurídica que le cause su funcionamiento normal o anormal o su conducta lícita o ilícita a la esfera patrimonial y extramatrimonial de los administrados."

**VI.- Parámetros de Imputación Legal. El concepto de funcionamiento anormal y su distinción con figuras afines.** Las particularidades propias de la responsabilidad de la Administración Pública, generadas a través de su evolución gradual, así como el carácter objetivo alcanzado (todo ello con claro fundamento constitucional), no puede interpretarse tampoco como un deber resarcitorio, irrestricto y permanente, aplicable siempre y para todas las hipótesis de lesión. Sería inaudito un régimen de tal naturaleza y materialmente insoportable para cualquier Estado con recursos financieros limitados. Por ello se ha acudido a criterios de imputación que de alguna forma dimensionan (siempre dentro de la objetividad dicha) ese deber indemnizatorio originado por la conducta pública. De esta manera, el numeral 190 de nuestra Ley General de la Administración Pública refiere a "funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal", de donde la legitimidad o su antítesis, hace referencia básicamente a las conductas jurídicas de la Administración, mientras que lo normal o anormal, apunta, ante todo (pero no en exclusiva), a la conducta material de la Administración, representada entre otras, por la actividad prestacional que se atribuye al Estado como parte de la categoría social que también se le asigna en procura del bienestar general del colectivo. Nótese como el artículo 194 de la indicada ley, hace referencia a los "actos lícitos", bajo la concepción de actividad jurídica, distinguiéndolos en la misma norma, de lo que califica como "*funcionamiento normal*", entendido como actividad material. De esta manera, la anormalidad atiende a aquellas conductas administrativas, que en sí mismas, se apartan de la buena administración (conforme al concepto utilizado por la propia Ley General en el artículo 102 inciso d., que entre otras cosas incluye la eficacia y la eficiencia) o de la organización, de las reglas técnicas o de la pericia y el prudente quehacer en el despliegue de sus actuaciones, con efecto lesivo para la persona. Esto permite señalar que la anormalidad puede manifestarse a través de un mal funcionamiento; un funcionamiento tardío, o una



# Centro de Información Jurídica

## Línea

ausencia total de funcionamiento. **Anormalidad e ilicitud, no deben por tanto adoptarse como conceptos equivalentes**, ni siquiera en lo que corresponde a la hipótesis de aquel funcionamiento que siendo debido o conforme con las reglas antedichas, produce un resultado dañoso (denominado por algún sector doctrinal como "*funcionamiento anormal por resultado*"), pues en tal caso, lo que opera es una responsabilidad por **funcionamiento normal con efecto o resultado lesivo**, indemnizable, claro está, siempre que se cubran los requisitos preestablecidos expresamente por el propio Ordenamiento Jurídico (véase el mismo artículo 194 de la Ley General de la Administración Pública). Tampoco debe confundirse esta "*anormalidad*" del funcionamiento y la "*ilegitimidad*" de éste, con la antijuricidad genérica y de base, imprescindible en toda reparación civil. En efecto, la responsabilidad civil nace de la antijuricidad, que a su vez se constituye en su fundamento (derivado algunas veces de una norma positiva, mientras que en otras, del principio básico traducido en *el deber de no dañar a otro*), y que para esta materia particular se concreta en la inexistencia de ese deber para soportar el daño. Así las cosas, si no existe el deber de sobrellevar la lesión (entendida como la consecuencia final ablativa de la conducta pública), es porque la Administración debía evitarla, o, en caso contrario y bajo ciertas circunstancias, asumir las consecuencias reparadoras de aquella que no pudo impedir, bien por imprevisible, bien por inevitable. Se produce entonces, el incumpliendo al deber de indemnidad patrimonial de la persona, y en ese tanto, habrá que reputar la lesión a la esfera jurídica de la víctima como antijurídica, y por ende, de obligada reparación. De esta manera, puede afirmarse que sólo es indemnizable la lesión que confrontada con la globalidad del Ordenamiento, pueda reputarse como antijurídica en su base, pues lo contrario sería afirmar la compensación por acción dañosa frente a un menoscabo que el Ordenamiento no reprocha y que, por el contrario, tolera y conciente como normal y justificado. Ha de reiterarse entonces, que para la existencia en Derecho de una reparación debida, debe existir antijuricidad antecedente y de base, lo que en modo alguno apunta a la naturaleza (legítima o ilegítima) de la conducta desplegada por el agente productor del daño, ni por el resultado que produce dicha acción u omisión. En efecto, aún en los supuestos de funcionamiento legítimo y normal, en los que no existe ilicitud en el comportamiento, se produce una consecuencia dañosa, que con determinadas características (intensidad excepcional o pequeña proporción de afectados), se reputa como de



# Centro de Información Jurídica

## Línea

obligada reparación, lo cual dice de su antijuricidad, tanto así, que con la lesión misma surge la obligación civil y su consecuente derecho de accionar. Se puede sostener entonces, que la antijuricidad de base, a la que se hace referencia como sustrato y presupuesto global e imprescindible para la responsabilidad, es cosa distinta e independiente del parámetro de imputación utilizada por el Sistema Jurídico, pues aún en el evento de un régimen objetivo (que excluya los elementos subjetivos de la culpa y dolo, para dar paso a una simple transferencia económica dirigida a restaurar el desequilibrio producido en la igualdad de las cargas públicas), hay antijuricidad, en la medida en que la norma declara la obligación existente bajo el presupuesto implícito de una lesión contraria a Derecho, que no debe ser soportada por la víctima. Esa reiterada antijuricidad estará siempre presente en el daño indemnizable, bien sea por funcionamiento normal o anormal, legítimo o ilegítimo.

**VII.- La omisión como criterio de anormalidad e ilicitud. La obligatoriedad indemnizatoria frente a los daños y perjuicios causados por inacción.** En el presente caso, se reclama por la omisión del Estado en el ejercicio de sus potestades de fiscalización o tutela, y por la desinformación que generó en los usuarios del Banco Germano, que de haber sabido, no hubiesen requerido sus servicios. Ello obliga a establecer si dicha inactividad se corresponde con un funcionamiento anormal o ilegítimo de la Administración, a tenor de lo preceptuado por el numeral 190 de la citada Ley General de la Administración Pública, para lo cual es primaria la necesidad de analizar tales conceptos. En la actualidad es pacíficamente aceptado que la conducta administrativa abarca no solo el comportamiento activo de la Administración (y dentro de él, el acto administrativo) sino además, la conducta omisiva, ese "no hacer" que se ha dado en llamar inactividad de la Administración, tanto en su vertiente formal (en la medida en que se revierte en un acto presunto por silencio administrativo) como material (referida básicamente al ámbito prestacional de la organización administrativa). De esta manera, ha de entenderse la inactividad material administrativa como aquella derivada de la omisión en el cumplimiento de una obligación jurídica preestablecida, que se produce cuando, fuera de un procedimiento administrativo, la Administración incumple, por omisión, una obligación impuesta por el ordenamiento jurídico o por cualquier otro mecanismo de autovinculación (como es el caso de un acto propio o de los instrumentos consensuales), con lesión



# Centro de Información Jurídica Línea

directa de un interés legítimo o de un derecho subjetivo, ya sea que altere o no una relación jurídico-administrativa preexistente. Más simple, **hay inactividad de este tipo cuando existiendo para el ente u órgano público una obligación de dar o hacer impuesta por el ordenamiento jurídico o por una previa decisión suya, fuera de un procedimiento administrativo, no se despliega la debida actividad fáctica o jurídica que lleve a buen término la función otorgada, con detrimento de los derechos o intereses de uno o varios sujetos pasivos, ya sean privados o públicos, individuales o colectivos.** Se trata de esa "culpa in omittendo" en la que se incumple por inacción el deber funcional de actuar. De más está decir, que la indolencia administrativa puede producir (y de hecho produce) más graves lesiones que la propia actuación limitativa del órgano o ente público. De ahí que, ha de afirmarse de manera contundente (con fundamento y de acuerdo con lo dicho en considerandos anteriores) que la Administración Pública también es responsable por los daños y perjuicios ocasionados con su inactividad administrativa. Esa pasividad frente al cumplimiento de obligaciones preexistentes se enmarca, para efectos de la responsabilidad civil extracontractual, como funcionamiento anormal de la Administración (en tanto se corresponda con una actividad material debida) y con una conducta ilegítima, que para este caso pueden ser concurrente, en la medida en que el incumplimiento de lo debido no sólo atenta contra las reglas de buena administración, sino que infringe la juricidad en tanto incumple las potestades administrativas funcionales que dimanar del propio Ordenamiento Jurídico. Esto es tanto más acentuado cuanto de servicios públicos se trata, pues el incumplimiento de una actividad u obra de titularidad pública, las más de las veces, también de interés general, potencia el nivel de riesgo inherente al servicio y agudiza la afectación del colectivo, con eventual lesión directa de particulares situaciones subjetivas.

**VIII.- El nexo causal como presupuesto de responsabilidad. La diversa tipología de las causas.** Establecida en términos generales, que la anormalidad e ilicitud del comportamiento omisivo puede producir la responsabilidad civil de la Administración, resta por establecer si esa patológica inacción administrativa fue o no causa de la lesión reclamada, y en concreto, de las pérdidas financieras solicitadas por Embotelladora Tica S.A., pues para la estimación de la demanda resulta imprescindible comprobar la existencia del nexo causal, en su tradicional noción de causa-efecto. Al respecto cabe recordar



# Centro de Información Jurídica

## Línea

que en la producción del daño, suelen concurrir con frecuencia múltiples factores, dentro de los cuales es preciso determinar aquellos que directa o indirectamente son causa **eficiente** y **adecuada** del mal causado (sobre la causa próxima, adecuada y eficiente, puede consultarse la sentencia ya citada de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. N° 252-F-01, de las 16 horas 15 minutos del 28 de marzo del 2001). En esa confluencia de elementos fácticos o jurídicos que rodean la situación dañosa, habrá necesidad de establecer la acción u omisión apta que provocó la consecuencia; desplazando aquéllas que no han tenido ninguna influencia en el resultado (causas extrañas), de las que, de no haber tenido lugar, hubiesen evitado el menoscabo. Se trata de una especie de prognosis objetiva, a través de la cual se pueda afirmar que con tal acción u omisión es lógico o probable que se produzca el daño específico. Bajo esta inteligencia, la inacción que acusa el recurrente como productora de la responsabilidad administrativa del Banco Central por motivos de anormalidad e ilicitud, consiste en la supuesta falta de fiscalización adecuada y el incumplimiento en el ejercicio de sus deberes y atribuciones legales, de fiscalización y control, en virtud de los cuales, estima, debió haber comunicado mediante los mecanismos pertinentes, la situación financiera del Banco Germano, acción que de haberse generado, resalta, hubiera llevado a que su representada no hubiera realizado las transacciones reclamadas con dicha entidad financiera y con ello, se hubiera evitado la lesión que padeció. Dentro de un análisis del nexo de causalidad que debe asociar la conducta de la Administración al efecto lesivo a los derechos o intereses del particular, en el marco explicitado en los considerandos precedentes, es de estimar si esta conducta administrativa (omisiva en la especie), puede considerarse como la causa adecuada que produjo por consecuencia y efecto derivado, el daño que se reclama. En el caso bajo estudio, la inacción del Banco Central alegada no es causa apta, suficiente o adecuada en la lesión que acusa el recurrente, es decir, no fue el funcionamiento omiso del banco en cuestión, el hecho que provocó, *per se*, la lesión al patrimonio de la empresa actora, sino que el perjuicio sufrido obedece a la falta de pago en que incurrió el Banco Germano respecto de las divisas extranjeras que debían ser utilizadas en la cancelación de obligaciones contraídas con Eastman Chemical International Ltd., hecho único e independiente el cual, no se pueden extraer tales consecuencias para el Banco Central, en tanto la causa del daño fue constituida por un hecho ajeno y externo sobre el que, no guarda ninguna relación. Cabe



## Línea

recordar que una acción es considerada la causa generadora del daño, en la medida que el hecho particular haya potenciado la concreción del menoscabo que se reclama, de modo que éste último surja como una consecuencia inmediata y directa de aquél. Adicionalmente, conforme será objeto de análisis en el considerando siguiente, el numeral 109 de la derogada Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica refleja estos principios referidos, en cuanto atribuye a los bancos autorizados la responsabilidad por el incumplimiento de obligaciones como las que fueron desatendidas en este caso, y que fueron las que provocaron el efecto lesivo en detrimento de la empresa casacionista. Desde este plano, es evidente que no corresponde al Banco Central responsabilidad alguna por el no pago de las divisas en que incurrió en Banco Germano, en tanto no basta con que se invoque una acción u omisión de la Administración para atribuirle la responsabilidad por los daños padecidos, sino que ese funcionamiento público debe haber sido la causa que desencadenó la lesión, situación que no se ha acreditado en el particular.

**IX.-** La existencia de la anormalidad mencionada, depende en gran medida de los elementos de prueba traídos al proceso, y en ese tanto se hace necesario examinar en un primer plano, los agravios relativos al acervo probatorio y su repercusión en el cuadro fáctico del presente asunto. El cargo esgrimido como violación indirecta, corresponde propiamente a un error de derecho en la ponderación de algunos documentos, pues se reclama que los elementos mencionados no fueron apreciados en su conjunto, conforme a las reglas de "la sana crítica, la lógica y la razón" (folio 663), y que no se les otorgó el valor que les correspondía, como instrumentos públicos. Con ello, afirma el recurrente, se quebrantaron los numerales 330, 369, 370 de Código Procesal Civil y como normas de fondo, los artículos 190 y 191 de la Ley General de la Administración Pública. Sin embargo, el recurso ha de ser desestimado en este aspecto, pues los argumentos que ahora se esgrimen y el desconocimiento de la documentación que se aduce, son aspectos novedosos en la contienda bajo estudio, cuando lo cierto es que los hechos probados de la sentencia de primera instancia, fueron respaldados por el tribunal en forma íntegra, sin que en su momento oportuno (con la apelación) se hiciera referencia alguna sobre ese extremo. Al haberse consentido, cabe aplicar la regla del numeral 608 del Código Procesal, y rechazar el cargo por no haber sido oportunamente alegado."



# Centro de Información Jurídica Línea

b. Res: 10 del 2005. Tribunal Contencioso Administrativo

## **"VIII.- DEL REGIMEN JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA OBJETIVA EN NUESTRO ORDENAMIENTO.**

De previo al análisis jurídico en el caso bajo estudio, es necesario hacer una aclaración, pues dentro de la normativa que hizo referencia el a quo, la aplicable es la contemplada en la Ley General de la Administración Pública, referente a la responsabilidad objetiva de la Administración. La recepción en nuestro sistema jurídico de la teoría objetiva de la responsabilidad administrativa encuentra su génesis en época reciente. No es, sin embargo, un aspecto que estuviera ajeno a la preocupación de la Constituyente de 1949, pues se encuentran varias disposiciones que perfilan este régimen jurídico. A tal efecto, existen al menos dos normas en la Constitución Política que sientan el principio de la responsabilidad del Estado: en primer lugar, el artículo 9 establece que el Gobierno de la República es popular, alternativo, representativo y responsable. Aunque ejercido por tres poderes, de principio se regula fundamentalmente la responsabilidad derivada de la actividad desplegada por la Administración ( concepto de Administración en sentido amplio, relación del artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública con relación al artículo 1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa). Por su parte, el artículo 41 garantiza el acceso a los tribunales de justicia para que se reparen las lesiones de los derechos patrimoniales, personales o morales de los individuos, y específicamente en el caso de la Administración. Asimismo, el artículo 49 regula la jurisdicción contencioso administrativa para que conozca de las pretensiones que versen sobre la legalidad de la actuación administrativa del Estado, sus instituciones y otras entidades de derecho público, haciendo hincapié, en que se tutelan los derechos subjetivos de los administrados. De manera que, una interpretación armónica de ambos textos, amén de lo que disponen el artículo 2 inciso b) y 23 de la Ley Reguladora ya citada, nos permite concluir que corresponderá a esta jurisdicción el establecimiento de las eventuales indemnizaciones que surjan como consecuencia del actuar lesivo de la Administración. Posteriormente, con la promulgación de la Ley General de la Administración Pública, se vino a llenar un vacío jurídico que existía en cuanto al título legal a través del cual se podía exigir la responsabilidad del Estado en sede jurisdiccional. Con anterioridad a esa fecha, la utilización de los principios generales de la responsabilidad civil



# Centro de Información Jurídica

## Línea

extracontractual ( 1045 y 1048 del Código Civil), servían para tal fin, aunque de un modo incompleto y de difícil acreditación. El régimen de la Responsabilidad de la Administración, está regulado en el Título Séptimo del Libro Primero de la Ley General de la Administración Pública. La formulación del principio es clara en introducir el concepto de la responsabilidad objetiva del Estado: es decir, aquella que no toma en cuenta el examen del sujeto que comete el daño, sino más bien la mera constatación del daño y la relación de causalidad; es decir, que el mismo se haya producido por la conducta de la Administración. Como indica la doctrina: *"basta la existencia de un resultado dañoso que cause un perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado respecto a una persona o un grupo de personas, para que surja la obligación de indemnizar sin que se requiera otro requisito que la relación de causalidad entre el acto y el daño y prescindiendo en absoluto de la licitud o ilicitud del acto originador del daño"*. ( Ver GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II, Editorial Civitas, sexta edición, Madrid, España, 2000, pp. 371 y ss). En este sentido, es claro que el artículo 190 sigue esta línea al indicar que: *" 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"*. Como lo ha indicado la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ( Voto No 112 de 14:25 horas del 25 de noviembre de 1994) al señalar: *"(...) Los conceptos fundamentales en los cuales se asienta la teoría de la responsabilidad objetiva de la Administración son los siguiente: En primer término, tenemos el concepto de lesión resarcible o daño. Si se deja de tomar en cuenta la determinación de la específica conducta del servidor para establecer la posible ilicitud de ella, es claro que el elemento que servirá de guía para este principio lo es la garantía de los patrimonios de los particulares, que han sido afectados por la actuación administrativa. La lesión o daño que sirve de fundamento al instituto indemnizatorio ha de ser, antijurídico, es decir, que su titular no tenga el deber objetivo de soportarlo, o sea, que no existan causas de justificación que legitimen la producción del perjuicio en la esfera patrimonial del administrado. Causas de justificación que, por demás está decirlo, deberán estar recogidas en el propio ordenamiento jurídico, de tal suerte que su aplicación sea una consecuencia típica de ese conjunto normativo (v.g. cobro de impuestos, preservación de la moral y las buenas costumbres, artículo 195 de la Ley General). Además, ese daño deberá presentar las características de ser*



## Línea

efectivo, evaluable económicamente e individualizable. De tal suerte que, por efectivo, entendemos un daño que sea cierto, lo que implica que puede ser actual o futuro ( si ello es constatable a través de las reglas de la ciencia o de la técnica, o de los principios elementales de la justicia, lógica o conveniencia, ello de acuerdo con el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública, y no, uno que sea eventual o simplemente posible; mientras que su tasación en términos monetarios permita, de algún modo, fijar con la mayor equidad el monto a que se sujeta el resarcimiento. Esto último, es especialmente relevante, en tratándose de daño moral, como se dirá posteriormente. En lo que se refiere al concepto de individualizable, se trata de indicar que ha de tratarse de un daño concreto, que tenga relación directa con el patrimonio del reclamante y que exceda, además de los que pueden considerarse cargas comunes de la vida social. De tal suerte, que pueda ser una única persona o bien un grupo de ellas, que, sin embargo, no alcanza la generalidad de los habitantes o de amplios sectores de la población. Se trata de que todos estén en una condición jurídica que torne en lesivo del Ordenamiento la afectación de sus esferas patrimoniales..." Sobre estos requisitos del daño para su posible indemnización la misma Sala, en sentencia No 14 de las 16 horas del 2 de marzo de 1993 dijo: "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 (...). El daño constituye la pérdida irrogada al damnificado, en tanto el perjuicio está conformado por la ganancia o utilidad frustrada o dejada de percibir ( lucro cesante), la cual era razonable y probablemente esperable si no se hubiese producido el hecho ilícito. (...)." "No cualquier daño da pie a la obligación de resarcir: Para tal efecto, han de confluír, básicamente las siguientes características para ser un daño indemnizable: **a)** debe ser cierto, real, y efectivo, y no meramente eventual o hipotético, no puede estar fundado en realizaciones supuestas o conjeturables. El daño



# Centro de Información Jurídica

## Línea

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 aquel 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, si ha sido reparado por el responsable o un tercero resulta insubsistente. **d)** Debe mediar una relación de causalidad entre el hecho ilícito y el daño". En cuanto al elemento causante del daño, sea la Administración, ha de tenerse en cuenta algunas precisiones importantes. La posibilidad de imputar la obligación de resarcir por parte de la Administración un resultado dañoso ha de tener en cuenta los siguientes requisitos: que los sujetos administrativos se encuentren respecto de la producción del daño en una situación propia de relación jurídica administrativa. La titularidad administrativa de la actividad o servicio en cuyo marco se ha producido el daño es suficiente para justificar la imputación del mismo a la Administración, ya sea por la intervención de uno de sus funcionarios como por la mera actividad que está llamada a desarrollar el órgano o institución. Si lo que se pretende demostrar es que lo actuado por el funcionario fue la causa del daño, bastará acreditar la integración del agente en la organización Administrativa. De tal suerte, que la sola existencia de actos realizados por un tercero, completamente desvinculados de cualquier relación con la Administración, inhiban la responsabilidad de la Administración, como causal de exclusión de la responsabilidad objetiva de la administración pública. En lo que toca a la relación de causalidad, se dice que la existencia de una relación de causa a efecto entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido es una condición indispensable para que pueda atribuirse a aquella el deber de resarcir dicho daño. A pesar de que pueda parecer obvio la relación entre el



# Centro de Información Jurídica

## Línea

actuar de la Administración y el resultado dañoso, en la práctica han de tenerse en cuenta algunas causas que rompen el nexo de causalidad, sea aquellos hechos que hayan tenido la virtud de suprimir el vínculo entre uno y otro. El primero de ellos, para los efectos que nos interesan, lo es precisamente la fuerza mayor, cuyo contenido fue descrito antes. Los otros dos son, la culpa de la víctima y el hecho de un tercero, situaciones que permiten eliminar la posibilidad de que la actuación de la administración haya sido la causa exclusiva y directa del daño ocasionado. En consecuencia, la culpa de la víctima debe ser analizada en función de la medida en que concurrió, conjunta o primordialmente en la producción del daño, y en el caso de que no exista claridad sobre el punto, determinar la concurrencia proporcional de cada una de ellas para efectos de la indemnización. En cuanto al hecho de un tercero se entiende en tanto, éste no tenga ningún vínculo de subordinación con respecto a la Administración y su accionar haya sido de tal magnitud que inhiba cualquier consideración en contra de la Administración, o la restrinja."

c. Res: 5 del 2005. Tribunal Contencioso Administrativo

"IV. Analizados que fueron los agravios de la parte demandada, se llega a la conclusión de que el señor Procurador no lleva razón en sus afirmaciones. Veamos, en autos no se configura la litis consorcio pasivo necesario, ya que el actor podía demandar a las dos partes involucradas en el siniestro que se investigó, sea el conductor del carro y su patrono, dueño del vehículo, o sólo a uno. Es su derecho demandar a ambos, a solo uno o a ninguno; y el señor Orozco se decidió por entablar un proceso por responsabilidad objetiva de la administración, por lo que en todo caso lo que podría darse es una litis consorcio facultativa, pero nunca necesaria; amén de que no se cumplen los requisitos que establece la ley procesal civil, ( artículo 106 del Código Procesal Civil), en el sentido de que la decisión que se tome en este proceso necesariamente va a tener una relación, afectar o vincular a otras personas. En el sub lite, si el Estado resulta condenado, en nada afectará los intereses, los derechos ni el patrimonio de la persona que ocasionó el percance. Referente a la jurisprudencia que se cita, dictada por la antigua Sala de Casación, es de hacer ver, que no es por vieja que no tiene aplicación en estos momentos, sino porque la ley fue modificada desde 1950 y tal y como sabe el estimado representante estatal, la Ley General de Administración Pública, en sus artículos 190 y

Dirección web <http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/> Teléfono 207-56-98

Email: [cijulenlinea@abogados.or.cr](mailto:cijulenlinea@abogados.or.cr)



# Centro de Información Jurídica

## Línea

siguientes regula expresamente la responsabilidad estatal y ya los términos de culpa "in eligendo" e "in vigilando" no son aplicables a la responsabilidad del Estado, la cual se basa no en un concepto de culpa sino de daño. Así, la responsabilidad debe verse desde el prisma del cúmulo de responsabilidades derivadas de la falta personal y de la de servicio. Tan es así, que la administración responde no sólo por conducta ilícita y anormal, sino por conducta normal y lícita, dada la pequeña proporción de afectados o la intensidad excepcional de la lesión, pero no es posible en este momento desconocer las reglas que rigen el derecho administrativo, y mucho menos respecto a lo relativo a la responsabilidad estatal, punto que ha tenido un gran tratamiento jurisprudencial y doctrinario, a fin de que los ciudadanos puedan encontrar reparos a los daños que ocasiona el Estado y sus agentes. En cuanto a ello, tampoco podemos aceptar la tesis de que el funcionario estatal dejó de serlo al cometer una imprudencia, pues la investidura y el cargo que éstos tienen no se deja solo por el hecho de ser corruptos, imprudentes, vagabundos, ineptos, o cualquier otro adjetivo calificativo que se les quiere achacar. Sus actuaciones, sean lícitas, ilícitas, normales, anormales o de cualquier tipo serán imputables al Estado, por ser éste el que actúa a través de ellos. Es importante transcribir la sentencia dictada por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, número 252-F-01, de las dieciséis horas quince minutos del veintiocho de marzo del dos mil uno, que en lo que interesa dispuso:

*"La responsabilidad civil extracontractual de la Administración Pública, como se sabe, es de vieja data y de raigambre constitucional. El artículo 41 de nuestra norma fundamental establece en la base misma del ordenamiento jurídico, un sistema objetivo para la indemnización del daño producido. De esta forma señala que "todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido de su persona, propiedad o intereses morales". Del precepto, importa destacar varios aspectos: en primer término, se acude al vocablo "todos", con lo cual se hace referencia a toda persona, ya sea física o jurídica, pública o privada. En segundo lugar, habrá de observarse, la referencia a la debida reparación, antes que a la indemnización, pues ciertamente ha de buscarse, en la generalidad de los casos, la restitución de cosas al estado anterior (reparación in-natura). Y por ultimo, conviene destacar que, se hace total abstracción de cualquier elemento subjetivo como criterio de imputación, es decir, se deja*



# Centro de Información Jurídica

## Línea

*de lado el tradicional concepto de dolo y culpa. La objetivación del sistema es entonces patente. Y conviene insistir en él toda vez que, entratándose de la Administración Pública, es este un giro copernicano del sistema, que invierte el orden de análisis para acentuar la atención, no en el sujeto productor del hecho dañoso, sino en la víctima de la lesión. No interesa ya, bajo el esquema actual, la búsqueda del responsable del daño sino su reparación. En efecto, el artículo 190 de la Ley General de la Administración Pública dispone que "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". Así las cosas, habrá responsabilidad del ente público, si la víctima del daño no tiene el deber jurídico de soportar la lesión producida. Ello implica que, si durante el ejercicio de los servicios públicos o de las potestades administrativas, se ocasiona un daño a tercero, debe responder el patrimonio estatal, salvo que hubiere operado causa eximente. Entra aquí en juego, el conocido cúmulo de faltas, en donde la falta personal del servidor, en tanto realizada en el ejercicio de su cargo, o bien con la utilización de medios o instrumentos brindados por la propia administración (nexo de ocasionalidad causal), comprometen el patrimonio del Estado (entendido en sentido lato)".*

Es así como el numeral 190 de la citada Ley General dispone que la Administración responderá de todo daño que cause, sea legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero, que son las únicas tres eximentes de responsabilidad que están estipuladas legalmente. No existe en autos hecho de un tercero, tal y como lo pretende hacer valer el representante estatal, al manifestar que el funcionario que ocasionó el daño pasó a ser un tercero una vez que su conducta se volvió imprudente, tal y como se ha hecho ver. Tampoco existe cosa juzgada, dado que los procesos que se resolvieron referentes a este asunto, lo fueron en sede penal y laboral; el primero a fin de determinar la responsabilidad penal de la persona causante del accidente y allí no se dispuso nada con respecto a la indemnización civil que le podría corresponder al actor y el segundo, sea el laboral, lo fue con el fin de cobrar la incapacidad permanente que le quedó al accionante como consecuencia del percance de marras, y por ende no se ha discutido ni fallado lo referente a los daños y perjuicios civiles, y menos de índole moral que resultaron del atropello, motivo por el cual



# Centro de Información Jurídica Línea

lo resuelto en cuanto a cosa juzgado no tiene reparo que hacerle. Con respecto a la litis pendencia alegada se debe indicar que esta figura, como antesala que es de la cosa juzgada, debe al igual que este último instituto, gozar de una identidad de los sujetos, el objeto y la causa (numeral 163 del Código Procesal Civil), lo cual no ocurre en autos, pues los procesos que se dieron referente a este caso, y que ya se encuentran finiquitados, no cumplen con estos requisitos. Tampoco se puede acceder a considerar que en el sub júdice existe una falta de derecho, dado que al accionante le asiste éste, derivado del accidente que sufrió y el ordenamiento jurídico administrativo lo respalda a fin de reclamar en juicio sus pretensiones. La excepción de pago tampoco podía ser acogido, debido a que si bien es cierto, al accionante le fue cancelado un monto dinerario por incapacidad temporal y permanente, esos no son los rubros que se cobran en autos y por ende no se han cancelado los extremos pedidos y concedidos en esta sentencia.

d. Res: 207 del 2004. Tribunal Contencioso Administrativo

**"III.-** Al efecto se considera que, tal y como alega la recurrente, conforme con el artículo 190 LGAP, el Estado es responsable por todos los daños que cause su actividad legítima o ilegítima, normal o anormal; no obstante no basta con la simple existencia del daño para que proceda el reclamo, necesariamente, como dispone la norma dicha, debe haber además una actividad u omisión de deberes de la Administración y, sobre todo, una relación causal directa entre ambas; se debe determinar que fue la actividad del demandado la causa real y explícita de la lesión; en otras palabras, si el perjuicio tiene un origen distinto a la conducta de la Administración no procede la responsabilidad que se reclama. El sentido de que la responsabilidad es objetiva se refiere a que basta con verificar los tres elementos dichos para que aquella nazca, sin requerir, como otrora, una conducta subjetiva culpable, no obstante tampoco cabe entender que se trate de una consecuencia general o automática a la existencia de un perjuicio. Es por tal razón la ley y la doctrina reconocen como eximente la culpa de la víctima, pues en tal caso la cadena de sucesos que produce un menoscabo esta alterada y se desvía a la conducta del propio sujeto como productor de su calamidad.-"

e. Res: 245 del 2004. Tribunal Contencioso Administrativo



# Centro de Información Jurídica Línea

"V.- La Ley General de la Administración Pública establece que la Administración Pública responde solidariamente y debe reparar todo daño causado por faltas de sus servidores cometidas durante el desempeño de los deberes del cargo o con ocasión del mismo, utilizando las oportunidades o medios que ofrece, aún cuando sea para fines, actividades o actos extraños a dicha misión (artículos 191 y 201 ibídem). Sin embargo, cuando se reclama esa responsabilidad, debe existir un vínculo causal entre la conducta del funcionario y el daño, sin el cual, no es posible acoger la acción indemnizatoria, y es por ello, que por ejemplo, la responsabilidad de la Administración, ya sea por funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, queda excluída por fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero (artículo 190 de la misma ley citada). Cuando se trata de problemas de causalidad, la determinación debe centrarse en si la conducta u omisión del sujeto es generalmente apropiada para producir un resultado de la clase dada, lo cual, atiende a las circunstancias propias del caso concreto, en otras palabras, las consecuencias han de ser adecuadas al acaecimiento originario del que se pretende derivar la responsabilidad."



# Centro de Información Jurídica Línea

