

Ficha para citar este artículo:

Carrillo Artiles, Carlos Luis. & Mayra Menéndez Román. "Responsabilidad patrimonial derivada de las conductas del Estado Legislador". Ensayos de Derecho Administrativo Libro Homenaje a Nectario Andrade Labarca. Colección Libros Homenaje N°.13 Tribunal Supremo de Justicia Volumen I. Caracas Venezuela. 2004

ISBN 980 6487 56 7

Responsabilidad Patrimonial derivada de las conductas del Estado Legislador en Venezuela.

Carlos Luis Carrillo Artiles* & Mayra Emilia Menéndez Roman.**

SUMARIO.-

- I.- A título de Introito.
- II.- La Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- III.- Antecedentes de la Responsabilidad del Estado-Legislator en el derecho comparado.
- IV.- Existe responsabilidad patrimonial derivada de actos legislativos en Venezuela?
 - IV. a.- Responsabilidad del Estado Legislador por funcionamiento anormal -leyes u omisiones inconstitucionales -tesis de la responsabilidad subjetiva-
 - IV. b.- Responsabilidad por actos normativos lícitos -tesis de la responsabilidad objetiva-
- V.- Competencia Jurisdiccional para conocer reclamaciones de daños patrimoniales derivados de actos legislativos
- VI.- Bibliografía

A TÍTULO DE INTROITO.-

El tema de la responsabilidad patrimonial del Estado por actos legislativos se ha planteado en principio en distintos países, cada vez que han entrado en vigencia leyes con un contenido lícito e ilícito, pero que de alguna manera han afectado la esfera jurídica subjetiva pecuniaria de los particulares. Sin embargo en una segunda revisión, se ha avanzado hasta el establecimiento de esa responsabilidad estatal con ocasión también de las inercias en la actividad legislativa del Estado, siempre que tal inactividad

normativa genere un agravio susceptible de valoración económica de algún sujeto.

Una constante en el derecho comparado sobre este particular tema, ha sido que se ha atribuido a la construcción jurisprudencial casi pretoriana de los tribunales competentes, una evidente influencia sobre los órganos legislativos encargados de hacer las leyes, quienes haciéndose eco de esa tendencia, han consagrando en diversos instrumentos jurídicos los diversos tipos de responsabilidad estatal relacionada con las conductas legislativas, ya sea por acción u omisión.

En Venezuela nuestra escasísima jurisprudencia no nos ha dado luces en torno a la materia de reclamación contra el Estado por daños causados por conductas legislativas, ya sea por la escasez de demandas con esa finalidad, - a diferencia de lo que sucede en el derecho comparado- lo cual posiblemente sea atribuible al desconocimiento en esa materia, o en razón de la inexistencia de una normativa clara que permita a los afectados acudir a los tribunales competentes con la finalidad de reclamar los daños ocasionados por el legislador.

El axioma cimentado en algunos países que afirma que, bastaría con el establecimiento de un verdadero control de constitucionalidad de las leyes para controlar idóneamente la legalidad de los actos legislativos que coliden con la Constitución, se hizo insuficiente desde el momento mismo en que se comenzó a considerar la existencia de responsabilidad del Estado, no sólo por el funcionamiento anormal de su actividad sino

también por funcionamiento normal de la actuación legislativa por él desplegada, pues como dejaremos evidenciado subsecuentemente en este opúsculo, puede darse el caso de la materialización de actos legislativos producto de una actividad normal y lícita, que en su ejecución pudiesen acarrear una afectación patrimonial para un sujeto determinado, lo cual en el fondo sería susceptible de ser indemnizado por el Estado para generar un verdadero equilibrio justicial en cabeza del afectado.

Otro de nuestros objetivos se centra en buscar si existen fundamentos en el ordenamiento jurídico vigente que sean suficientes y que sustenten la tangibilidad de responsabilidad autónoma del Estado tanto por la promulgación de leyes constitucionales y lícitas, pero que causen un daño especial que afecte la esfera de un particular, de tal entidad y magnitud que configure la posibilidad de accionar contra el Estado; como también por aquellos daños causados como consecuencia de una actuación inconstitucional del Legislador, ya sea por acción u omisión, una vez declarada la inconstitucionalidad de tal conducta por el tribunal competente, y en ese caso afirmativo analizar, si existe en Vene competencia jurisdiccional para conocer de reclamaciones de daños y perjuicios ocasionados por las conductas legislativas, tanto activas como inerciales.

Comentario [CLCA1]: Y no incluirás la Responsabilidad por Omisiones Legislativas " del legislador y de la Ley"

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.-

La responsabilidad patrimonial del Estado por los daños ocasionados con su actuación, es un principio reconocido en todo Estado de corte Democrático del tipo occidental. Por ende, nuestra Constitución de 1999,

no podría escapar de esa tendencia, al consagrar de una manera mucho más clara -por lo expreso de su redacción- que en las Constituciones anteriores de nuestro país, un verdadero sistema de resarcimiento por los daños y perjuicios que sufran los particulares causados por el Estado Venezolano, siempre que sean imputables como secuela de la actuación de los órganos del Poder Público, o al funcionamiento de los servicios públicos que presten, ya sea que dicha actividad se haya efectuado apegada al ordenamiento jurídico o fuera de los parámetros de la normalidad de dicha actuación.

La finalidad específica de este principio, es el resarcimiento o reparación del daño sufrido por la víctima que no tiene el deber jurídico de soportar esa afectación individual frente al colectivo, y no se refiere únicamente al aspecto sancionador que tradicionalmente se persigue, desde la perspectiva del imputable del daño, sino también al aspecto indemnizatorio, visto bajo la óptica del sujeto afectado, ya que “lo que interesa al sujeto dañado es solamente la reparación del daño sufrido, sin preocuparse de si la obligación de resarcimiento debe ser imputada a un sujeto -aquél que ha producido la acción dañosa- antes que a otro.”

Efectivamente, en los casos en que la actuación administrativa sea ejercida de manera lícita, o lo que se ha entendido como funcionamiento normal, siempre que se cause un daño estaremos en presencia de la procedencia de una “indemnización”, mientras que si la actuación administrativa es anormal o ilícita estaremos en presencia de “responsabilidad”, lo cual se traduce en la obligación de resarcir los daños causados.

Ya que “la responsabilidad patrimonial de la Administración surge como consecuencia de una actividad ilícita, o al menos, dentro del campo de los daños causados por la Administración Pública sin título para ello. En cambio la teoría de la indemnización tiene su lugar en el campo de la actividad lícita, y se produce cuando tal actividad especialmente entendida como servicio público determina acciones o ablaciones de los derechos particulares.”¹

La Constitución Venezolana de 1999 en su artículo 140 establece diáfana y enfáticamente un régimen de responsabilidad administrativa, que en principio es de carácter objetivo, al instaurar que “El Estado responderá patrimonialmente por los daños ... siempre que sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”.

Así vemos que la expresión utilizada por el constituyente al referirse al funcionamiento de la Administración, sin calificar si ese funcionamiento es normal o anormal, establece un sistema similar al existente en países con mayor tradición en materia de responsabilidad, que comporta tanto la teoría llamada de “responsabilidad por sacrificio particular o sin falta”, como el “régimen de responsabilidad administrativa derivada del funcionamiento anormal del servicio público.”

Esta intención del constituyente sobre la amplitud de la responsabilidad del Estado pretende estar explanada en la accidentalmente publicada

¹ GARRIDO FALLA, FERNANDO. “TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO”, Volumen II, Madrid, 1982.

Exposición de Motivos de la Constitución Venezolana, donde se expone que “...la obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal de los servicios públicos...”.

Al respecto, se ha sostenido recientemente: que “... Dentro de este correcto enfoque, y desde una perspectiva global que abarca a ambos regímenes de responsabilidad, la Administración responde objetivamente, es decir, que el fundamento general o unitario de todo el sistema o de los dos sistemas de responsabilidad administrativa es la integridad patrimonial. El criterio general de la responsabilidad administrativa es así la idea de la lesión, o sea, de la lesión antijurídica en el entendido de que el particular no tiene la obligación de soportar sin indemnización el daño sufrido”²

De manera que, la responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela es primariamente objetiva, ya que toma en cuenta el resultado lesivo y no la existencia de una conducta donde haya mediado la culpa del agente, a diferencia de como se ha exigido en el ámbito del derecho civil.

Todo ello en atención a que, “la responsabilidad pasa a reposar de este modo sobre un principio abstracto de garantía de los patrimonios, dejando de ser una sanción personal por un comportamiento inadecuado para convertirse en un mecanismo objetivo de reparación, que se pone en

² ORTÍZ ALVAREZ, LUIS., “LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE VENEZUELA DE 1999”, Revista de Derecho Constitucional Nro. 1, Editorial Sherwood, Caracas, Sep-Dic 1999, Pág 267.

funcionamiento sólo si, y en la medida en que, se ha producido una lesión patrimonial.”

Cuando el Juez Contencioso Administrativo realiza la evaluación para determinar la existencia de responsabilidad del Estado, a diferencia del Juez Civil, su juicio de valor versa estrictamente en la verificación de la existencia del daño y la relación de causalidad con la actividad administrativa para determinar la responsabilidad, por la tangibilidad de una “responsabilidad por sacrificio particular”; lo cual es diametralmente distinto en la determinación de la responsabilidad civil en la cual siempre debe existir el requisito de la “culpa del agravante”, para lo cual se impone efectuar una valoración subjetiva.

Resulta innegable que la consagración del artículo 140 en nuestra Constitución, constituye un avance en la evolución de la teoría de Responsabilidad del Estado, sin embargo, no debe ser interpretado de manera exagerada, ya que la responsabilidad de la Administración debe tener límites en su ambiciosa formulación para evitar eventuales resultados injustos e insostenibles que finalmente afecten al interés general de la colectividad a la cual finalmente representa.

En este sentido se ha pronunciado la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 15 de mayo de 2001, bajo ponencia del Magistrado Hadel Mostafá Paolini, al manifestar que, “... la responsabilidad administrativa soportada en criterios en alto grado objetivista, como el riesgo excepcional, debe ser interpretada bajo criterios

restringidos, a fin de evitar generalizaciones impropias e inconducentes que excluyan los supuestos necesarios eximentes de la responsabilidad, tales como, hecho exclusivo de un tercero, culpa exclusiva de la víctima, fuerza mayor o caso fortuito. Se impone entonces siempre un análisis guardando la debida ponderación o prudencia en la aplicación de la teoría del riesgo, con omisión de la falla o falta del servicio, porque si se extiende o exagera en demasía su aplicación, sin limites ello podría conllevar a que la administración (sic) tenga que hacerse prácticamente responsable de todas las situaciones de daño, lo cual como se precisará infra puede establecer una injustificada y excesiva onerosidad sobre la Hacienda Pública.”³

Por tanto, una interpretación desproporcionada de esta disposición de la responsabilidad administrativa que establece la Constitución, podría dar lugar a una hipotrofia de la actividad administrativa, ya que el Estado se vería obligado a destinar una cantidad excesiva de sus recursos para satisfacer las responsabilidades o indemnizar toda una gama de daños que pudiera causar con ocasión de la prestación de su actividad y más específicamente de los servicios públicos. Por ende, corresponde a los operadores judiciales hacer una labor de ponderación de los intereses en juego en cada caso concreto, de manera que se fijen criterios que permitan claramente determinar cuando el daño causado ha de ser, según el caso indemnizado o no.

SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-LEGISLADOR EN EL DERECHO COMPARADO.-

³ Sentencia de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 15-05-01. Magistrado Ponente: Hadel Mostafá Paolini. Caso: Gladys Josefina Jorge Saad, viuda de Carmona, Ramón Oscar Carmona, Carlos Eduardo Carmona y Oswaldo José Carmona vs la República de Venezuela. Exp.14.658

A principios del siglo XIX, la regla general en la mayoría de los ordenamientos jurídicos era la de la irresponsabilidad del Estado por los daños que se pudiesen ocasionar en las esferas jurídicas subjetivas de los particulares. Variados principios como “el Rey no puede equivocarse” o “lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin compensación”, eran los dogmas, que tanto en el derecho inglés como en el francés, sustentaban el principio general de esa época de irresponsabilidad del Estado. Ante esa situación, se estableció que los propios funcionarios eran los que debían responder personalmente por sus acciones, sin poder excusarse en que su conducta proviniera o fuese el resultado de ordenes superiores.

El tránsito de esta idea de irresponsabilidad del Estado existente hacia la consagración legal del principio de responsabilidad, siguió caminos distintos en los diferentes países con regulaciones muy variadas, siendo que, en algunos se presentó como consecuencia del desarrollo jurisprudencial, como fue el caso de Francia, mientras que en otros surgió de los preceptos que en el ámbito civil regulaban la responsabilidad extracontractual, como fue el caso de Italia, a diferencia que en otros, nació de la necesidad de reglas específicas que regulasen la materia, como fue el caso de países como Inglaterra, España y Venezuela.

Desde esa perspectiva del derecho comparado, donde la tendencia era negar la responsabilidad del Estado, no era extraño que dirigida en la misma dirección, también se negase la existencia de responsabilidad derivada de los actos del poder legislativo, fundamentando tal posición en que tales actuaciones emanaban del poder soberano en su carácter de

representante del pueblo; de manera que si se le reconociere y otorgase competencia a un órgano jurisdiccional para condenar a una indemnización ante daños causados por un acto legislativo o por una inercia imputable al legislador, se estaría sometiendo a control judicial la actividad legislativa en una especie de “gobierno de jueces”, lo cual entraba en franca y palmaria contradicción con la tesis imperante que afirmaba que los actos del poder legislativo eran la manifestación inequívoca de la voluntad popular. Por ello, se afirmaba que “cuando se trata de actos de poder público o actos de autoridad, la regla que domina era la de la irresponsabilidad pecuniaria del Estado” ⁴.

En razón de esta interpretación, se consideraba que este tipo de actuaciones debían ser soportadas por los particulares sin derecho a obtener indemnización.

Ahora bien, el primer giro en cuanto al planteamiento de la existencia de responsabilidad patrimonial por actos legislativos, se presentó en países que poseían mecanismos de control judicial de constitucionalidad de las leyes, en los que se consideraba que si una ley se adaptaba íntegramente al texto constitucional, los ciudadanos tenían el deber jurídico de soportar los posibles daños que ésta pudiera ocasionar.

Sin embargo, si dicha ley vulneraba o conculcaba de alguna manera el texto constitucional y a través de los mecanismos de control se declaraba su

⁴ **Laferriere. Traité de la Jurisdiction administrative**, Paris, T.2,1896, pag 12 y SS y pág 184.“Es de principio que los daños causados a los particulares por medidas legislativas no les abren ningún derecho a indemnización. La Ley es, en efecto, un acto de soberanía, y lo propio de la soberanía es de imponerse a todos sin compensación. El legislador puede apreciar, según la naturaleza y gravedad de los daños, según las necesidades y recursos del Estado, si él debe otorgar esta compensación”.

inconstitucionalidad, se extinguía la obligación de soportar ese perjuicio, y procedía en consecuencia una indemnización por los daños ocasionados por dicha ilicitud declarada, en razón que tal inconstitucionalidad configuraría un supuesto de funcionamiento anormal.

Mientras que en aquellos ordenamientos jurídicos en los que no existía control constitucional de las leyes -como era el caso de Francia- se comenzó a plantear la posibilidad de apreciar responsabilidad por acto legislativo, en casos muy individualizados y ante daños de naturaleza muy especial, siendo improcedente en aquellos casos en que sólo se afectasen meras expectativas de derecho.

Posteriormente y a medida que en el ámbito de la responsabilidad del Estado se fue desarrollando la tesis de la responsabilidad por funcionamiento normal, se comenzó a plantear, ante ciertas situaciones lesivas de la patrimonialidad de un particular, en las cuales determinadas leyes ajustadas a la Constitución y por tanto totalmente lícitas, ocasionasen excepcionalmente un sacrificio intenso y especial a una persona o grupo de personas, lo que pudiera haber lugar a una indemnización pecuniaria.

En este punto, la jurisprudencia en el derecho comparado fue evolucionando paulatinamente y pasó de la negación de la existencia de responsabilidad por actos legislativos, si la propia ley no la preveía, al reconocimiento de la existencia de responsabilidad basada en la

inconstitucionalidad declarada de la ley o en la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas.

Fue así que en Francia, el Consejo de Estado en 1838 en el *arrêt Duchatelier*⁵, caso en donde diversas industrias tuvieron que cesar sus actividades con motivo de una Ley destinada a proteger el monopolio estatal de la industria tabacalera, la cual no establecía indemnización alguna a favor de los afectados por esa medida, se declaró que no podía atribuirse a sí mismo la potestad de conceder una indemnización por daños y perjuicios a favor de los que se vieran afectados por un acto del legislador, en caso de silencio o de laguna legal.

Posteriormente y siguiendo la misma línea, en *el arrêt Moroge*⁶ de fecha 5 de febrero de 1875, se afirmó que “el Estado no era responsable de las consecuencias que se derivasen de las Leyes que, en aras del interés general, prohibieran el ejercicio de una industria, a menos que existiesen disposiciones especiales en ese sentido”.

Esta posición fue defendida en diversas oportunidades en Francia por el Consejo de Estado y en España por la jurisprudencia del Tribunal Supremo durante la mayor parte del siglo XIX.

⁵ **Sentencia del Consejo de Estado Francés** tomada del artículo “La Responsabilidad por actos del legislador y por los tratados internacionales en Francia” de Franck Moderne. en “Propiedad, Expropiación y Responsabilidad, la garantía indemnizatoria en el derecho Europeo y Comparado”. Editorial Tecnos, 1995, Madrid, pág 957.

⁶ **Sentencia del Consejo de Estado Francés** tomada del artículo La Responsabilidad por actos del legislador y por los tratados internacionales en Francia, Obra Citada, pág 957

Pero la decisión que marcó la pauta en torno al reconocimiento de responsabilidad derivada de actos legislativos en razón del sacrificio particular sufrido, fue la del Consejo de Estado en el caso *Société des produits laitiers La Fleurette*⁷, de fecha 14 de enero de 1938, en la cual una sociedad que fabricaba una crema especial a partir de la leche y de otros productos, se vio forzada a cerrar su negocio como consecuencia de una ley que, con fines de protección de la industria lechera, prohibió elaborar productos análogos que no derivasen íntegramente de la leche. Dicha sentencia admitió la pertinencia de una indemnización, arguyendo que se trataba de la única empresa afectada por la medida -sacrificio especial y ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas- y ante la suposición de una implícita voluntad indemnizatoria, no expresada en el texto de la ley o al menos no excluida por ella.

Sin embargo no es sino con la sentencia *Bovero*⁸ en 1962, cuando se consolida el principio general de la procedencia de la indemnización patrimonial siempre que, produciéndose un daño especial y grave como consecuencia de una ley, ésta no excluya expresa e inequívocamente dicha indemnización, enmarcando los daños producidos por ejecución de leyes en el régimen de responsabilidad sin falta, el cual se fundamenta en la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas.

Por otra parte en España, a principios de siglo XIX, no se reconocía resarcimiento por daños ocasionados por una Ley, si la misma no lo había

⁷ **Sentencia del Consejo de Estado Francés** tomada del artículo La Responsabilidad por actos del legislador y por los tratados internacionales en Francia, Ob.cit, pág 957

⁸ **Sentencia del Consejo de Estado Francés** tomada del texto “La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos en el Derecho Español”, Francisco Javier Jiménez Lechuga, Monografías Jurídicas, Marcial Pons, 1999, Madrid, Pág 55.

establecido taxativamente, como se observa del texto de la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia de 1917, donde se patentizó que: “Considerando que jamás ha estimado esta Sala que la observancia y aplicación de las Leyes que la representación nacional elabora, el Rey sanciona y el Poder Ejecutivo promulga, pueda motivar resarcimiento como la ley misma no lo haya previsto y otorgado, pues es doctrina establecida en la Sentencia de 12 de febrero de 1909, que no cabe reclamar indemnización cuando el supuesto perjuicio lo haya producido directamente un acto legislativo y no ninguno de la Administración”.⁹

Posteriormente, con la promulgación de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 se consagró un concepto amplio de expropiación, el cual no estaba limitada a la transferencia forzosa de inmuebles, sino que se extendía a cualquier forma de privación singular de la propiedad, de derechos o intereses patrimoniales legítimos -tal como lo contempla el artículo 33 de la Constitución Española-, siempre que se otorgase la correspondiente indemnización.

De esta manera se comenzó a considerar que en aquellos casos en que se estuviera en presencia de expropiaciones legislativas por medio de las cuales se limitasen bienes, derechos o intereses de los particulares, siempre que se desvirtuase el núcleo del contenido del derecho constitucional a la propiedad, sin que se hubiere establecido la debida indemnización, se debía admitir la responsabilidad del Estado por esos actos del poder legislativo. Tales expropiaciones son definidas por la

⁹ Sentencia del Tribunal Supremo Español de Justicia, de fecha 25 de Junio de 1917.

doctrina, como una intervención del legislador que va más allá de esa simple habilitación, de forma que es la propia ley especial la que organiza e instrumenta la propia operación expropiatoria de unos bienes o derechos determinados en todo o en parte¹⁰.

En este sentido se pronunció la sentencia de 15 de julio de 1987, que señaló que, “la reparación de los posibles perjuicios que se puedan irrogar a jueces y magistrados al establecer la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, una edad de jubilación forzosa, que en relación con la normativa vigente cuando entraron al servicio de la Administración de Justicia minora su vida activa, plantea la responsabilidad del Estado por los actos del legislador, problema que la doctrina científica y el Derecho comparado abordó en un sentido favorable a declarar esta responsabilidad cuando la aplicación de una ley conforme a la Constitución produzca unos graves y ciertos perjuicios...”¹¹

Bajo el mismo criterio se pronunció la sentencia de fecha 12 de febrero de 1988 que puntualizó que: “Como dice la sentencia de este Pleno de 17 de noviembre de 1.987, dictada en asunto igual al que aquí enjuicia, consagrada en el artículo 9.3 de la Constitución la responsabilidad de todos los Poderes Públicos sin excepción alguna, resulta evidente que cuando el acto de aplicación de una norma, aún procedentes del Poder Legislativo, supone para sus concretos destinatarios un sacrificio patrimonial que merezca el calificativo de especial, en comparación del que pueda

¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, “CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO”, volumen II, Cuarta edición, Civitas, Madrid, 1993, pág 213.

¹¹ Sentencia del Tribunal Supremo Español tomada del texto “La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos en el Derecho Español, Obra Citada. Pág 96 .

derivarse para el resto de la colectividad, el principio -constitucional de igualdad ante las cargas públicas- impone la obligación del Estado de asumir el resarcimiento de las ablaciones patrimoniales producidas por tal norma y el acto de su aplicación, salvo que la propia norma, por preferentes razones de interés público, excluya expresamente la indemnización, cuya cuantía, de no concurrir tal excepción, debe ser suficiente para cubrir el perjuicio efectivamente causado”¹²

Así vemos como en estas dos decisiones se decidió la procedencia de indemnización en razón del sacrificio particular sufrido, principio que fundamenta la responsabilidad sin falta o por funcionamiento normal.

Sin embargo, se introduce en dicho texto legislativo, específicamente en su artículo 139.3, una disposición relativa, la cual redujo considerablemente el ámbito de aplicación de este principio, ya que establece como principio general la responsabilidad del Estado por actos legislativos, pero limita únicamente la existencia de indemnización a aquellos casos en que la propia ley lo establezca, en los términos que ella consagre y siempre. Solo cuando concurren estos tres supuestos podría el Tribunal ordenar una justa indemnización por los daños ocasionados por la Ley.

Aún así, la jurisprudencia ha seguido considerando por influencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, que aún cuando la propia ley no se pronuncie sobre la indemnización, si ésta produce unos

¹² **Sentencia del Tribunal Supremo Español**, de fecha 12 de febrero de 1988 tomada del texto “La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos en el Derecho Español”, Ob.Cit. Pág 95.

perjuicios especiales no justificados, puede tipificarse responsabilidad del Estado.

EXISTE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DERIVADA DE ACTOS LEGISLATIVOS EN VENEZUELA?.-

En nuestro ordenamiento jurídico no existe una disposición específica que contemple expresamente la responsabilidad derivada de actos legislativos, a diferencia de los actos emanados de la Administración y de los órganos judiciales que ejercen la función jurisdiccional, responsabilidades que si encuentran en el texto constitucional fundamentos expuestos, como es el caso del artículo 140 para las actuaciones de la Administración, y los artículos 26 en su primer aparte y 49 numeral 8, para las actuaciones de los órganos jurisdiccionales.

Sin embargo en opinión de algunos autores, la responsabilidad del Estado-Legislator debe entenderse que se encuentra comprendida dentro de lo que establece el artículo 140 de la Constitución que consagra:

“Artículo 140.- El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración Pública.”

Tal afirmación se afina en el argumento que cuando esta disposición se refiere “al funcionamiento de la administración pública”, en realidad tácitamente aduce y abarca a todos los órganos que integran al Estado, ya que ese artículo se encuentra inserto dentro del título de los Poderes

Públicos, por lo que señalan que la intención del constituyente con la frase “funcionamiento de la administración pública”, era considerar a la integralidad de las actuaciones de todos los entes del Estado.

Así nos remiten a la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999, en donde se señala que: “...la obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal de los servicios públicos y por cualesquiera actividades públicas, administrativas, judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales de los entes públicos o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones”.

Sin embargo diferimos particularmente de esa posición, ya que según nuestro criterio del texto del referido artículo no se denota en manera alguna, la consagración de la responsabilidad del Estado por actos legislativos, pues con la frase “funcionamiento de la administración pública”, sin lugar a dudas, el constituyente se refiere única y exclusivamente a la actividad administrativa efectuada por todos los órganos que integran el Poder Público, encarnada dicha actividad administrativa por los actos de rango sublegal o en ejecución de la Ley, que si bien es cierto, en principio son generados por los entes considerados orgánicamente Administrativos, también pueden ser producidos funcional o materialmente por otros órganos del Poder Públicos que no son propiamente administrativos.

Así que en fuerza de lo anteriormente expuesto, pasaremos a efectuar un análisis detallado de todo el articulado constitucional que sirve de fundamento a la responsabilidad del Estado-Legislator, pues no dudamos de su existencia y viabilidad, sólo que no consideramos que aquél sea su fundamento jurídico.

En tal sentido, debemos partir del análisis de lo que realmente quiso decir el constituyente en el artículo 140 del texto constitucional con la frase “funcionamiento de la administración pública”. Tradicionalmente se ha reiterado, que cuando nos referimos a Administración Pública hacemos alusión a la rama ejecutiva del Estado que ejecuta funciones administrativas, pero también ésta actividad es desarrollada por los órganos de las restantes ramas del Estado cuando realizan funciones administrativas dirigidas a su ámbito interno, y algunas de eficacia externa que son necesarias para desarrollar las tareas que les son encomendadas. Pareciera en principio, que es en este sentido, que el constituyente ha querido plasmar el régimen de responsabilidad que se establece en el artículo 140 de la Constitución, limitándose únicamente a la función administrativa desarrollada por cualquiera de los órganos del Poder Público, ya que si no fuese así, y ésta abarcaría a todas las actividades de todos los órganos del Poder Público, no tendría ningún sentido, el haber ubicado en una disposición aparte la responsabilidad del Estado por errores judiciales, -como de hecho lo hizo- por cuanto se encontraría comprendida dentro del contenido del artículo 140 del texto constitucional.

Así pues, la Administración Pública es un “concepto en el que es imposible incluir al legislador, por amplio que sea el criterio interpretativo que se pretenda utilizar”¹³.

Asímismo, al definir lo que se debe entender por función administrativa desde el punto de vista orgánico, aparato administrativo o Administración Pública, se ha entendido como “el conjunto de órganos no solo estatales sino también no estatales encargados de la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales. Incluye todos los órganos que forman el aparato tradicionalmente llamado “Administración estatal” -órganos del poder ejecutivo- y órganos integrantes de los otros poderes del Estado -legislativo y Judicial- en cuanto realicen esa actividad sustancial de ejecución práctica y gestión inmediata de cometidos estatales.”¹⁴ Por ende, perfectamente hay actividades administrativas efectuadas por el órgano legislativo, como pueden ser entre otras, las de organización interna, muy diferentes a su función esencial y primordial, como es la de legislar.

Por lo tanto debemos considerar como función administrativa y por ende como Administración Pública al efecto de responsabilidad patrimonial del Estado, a la actividad desarrollada por los órganos de los diversos niveles del Poder Público -Federal, Estadual y Municipal- que ejercen el Poder Ejecutivo, así como también a otros órganos del Poder Público que desarrollan las funciones del Estado de carácter sublegal.¹⁵ Por lo que en el

¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. “LA INEXISTENCIA DE JURISDICCIÓN EN LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS PARA DECIDIR ACCIONES DE CONDENA CONTRA EL LEGISLADOR”. Revista de Derecho Administrativo No.117, Editorial Civitas, Madrid, 2003, pág. 104.

¹⁴ ROBERTO DROMÍ, “DERECHO ADMINISTRATIVO”, 7ma Edición, Ediciones Ciudad Argentina.1998, Argentina, pg. 139

¹⁵ BREWER-CARÍAS, ALLAN Y RAFAEL CHAVERO GAZDIK, “LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”, Colección de Textos Legislativos No. 24, 1era Edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002

nivel nacional, los órganos que ejercen el singularmente llamado Poder Ciudadano (Fiscalía General de la República, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo) y el denominado Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral) son órganos que integran la actividad funcional de la Administración Pública del Estado. Por su parte, en el órgano Judicial, la Dirección Ejecutiva de la Magistratura adscrita al Tribunal Supremo de Justicia, por ejemplo, también es parte de la actividad funcional de la Administración Pública.

En razón de ello, la actividad desarrollada por los órganos legislativos sólo podrá considerarse actuación de la Administración Pública, cuando se trate de meras funciones administrativas desarrolladas por éste, y nunca por la elaboración de leyes formales que son actos materialmente distintos y se encuentran en un nivel superior en nuestro ordenamiento jurídico, pues evidentemente son de rango legal por ser de ejecución directa de la normativa fundamental, encargada a esos específicos entes con competencia legislativa en función de un procedimiento especialmente tasado en la Constitución.

Hecha esta aclaratoria inicial, consideramos que si bien es cierto que, el artículo 140 se encuentra inserto dentro del Título IV del texto constitucional denominado "Del Poder Público", no es menos cierto que, si la intención del Constituyente al ubicarlo dentro de ese título fue la de abarcar la actuación de todos los órganos del Poder Público, la redacción del referido artículo no fue muy afortunada, ya que si analizamos en conjunto toda la amplia y generosa normativa constitucional en materia de

responsabilidad del Estado, debemos concluir que ha debido referirse expresamente en dicho artículo 140 a la responsabilidad por el funcionamiento de los órganos del Poder Público en general y no limitarla a la incorrecta frase de “funcionamiento de la administración pública”, que indudablemente hace referencia a la función administrativa del Estado, desarrollada por los órganos administrativos o no.

En efecto, si hacemos una comparación con la Constitución Española, la disposición que contiene la responsabilidad de la Administración es el artículo 106.2, el cual está comprendido dentro del título del Gobierno y la Administración -rama ejecutiva del Estado- y expresamente se refiere a la responsabilidad por funcionamiento de los servicios públicos, cuando señala:

“Artículo 106.2. Los particulares en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

Sin embargo, cuando se refiere a la responsabilidad en general del Poder Público, la encontramos en el título preliminar del texto constitucional en su artículo 9.3 que señala:

“Artículo 9.3. La constitución garantiza el principio de la legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la

irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

Por lo que del análisis precedentemente realizado, pareciera que el constituyente venezolano no utilizó una adecuada técnica constituyente, ya que del análisis de todo el entramado constitucional no cabe duda que su intención fue abarcar un régimen amplio de responsabilidad del Estado, por lo que en la redacción del artículo 140 debió abarcar a todas las actividades de todos los órganos del Poder Público, y no limitarlo al funcionamiento de la Administración Pública, que como ya se dijo abarca exclusivamente a las actividades de tipo administrativo de todos los órganos del Poder Público.

Por otra parte, no consideramos de particular ayuda recurrir al texto de la irregular Exposición de Motivos del texto fundamental, a los fines de escudriñar en la supuesta intención del Constituyente al dictar el artículo 140 para determinar el valor que puede ofrecernos su contenido, ya que no debemos olvidar las particulares condiciones¹⁶ en que fue publicada dicha exposición de motivos de nuestra Constitución, cuyo significado e importancia ha sido dramáticamente atenuada por diversas sentencias reiteradas dimanadas de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

¹⁶ Al respecto ver: CARRILLO ARTILES, CARLOS LUIS. “EL DESPLAZAMIENTO DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL POR EL RÉGIMEN DE LOS INTERREGNOS TEMPORALES.” Revista de Derecho Constitucional No. 3. Editorial Sherwood. Caracas, Julio-Diciembre 2000. Pág. 77 y siguientes.

Recordemos que ese texto de la Exposición de Motivos fue publicado sobrevenidamente al texto constitucional, en fecha 24 de marzo de 2000, y en él presumiblemente se vendría a explicar las motivaciones que tuvo el constituyente para la creación del novel texto fundamental, sin embargo, para esa fecha dicho texto constitucional ya había sido creado, y en muchas ocasiones esa pretendida explicación contraría el contenido mismo del articulado constitucional.¹⁷ En contraste, la realidad apunta a que la intención de dicha publicación sobrevenida, fue subsanar algunas omisiones del texto constitucional ya creado, como es el caso de lo dispuesto en el referido artículo 140 y no de recoger asépticamente el propósito y principios que debieron de conformar de manera previa el contenido de dicho texto fundamental, cual debería ser su verdadera finalidad.

En este mismo orden de ideas, debemos recordar cual es el valor que debe otorgarse a la exposición de motivos de la Constitución y para ello debemos hacer referencia a la jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal, el cual se ha pronunciado señalando que “lo expresado en el mismo se consulta sólo a título referencial e ilustrativo para el análisis de la norma constitucional, ya que él constituye un documento independiente al Texto Constitucional propiamente dicho y, no siendo parte integrante de la Constitución, no posee carácter normativo. No puede entonces fundamentarse en la Exposición de Motivos la justificación jurídica para

¹⁷ Al respecto ver: **CARRILLO ARTILES, CARLOS LUIS.** “**LA COMPOSICIÓN DEL PODER PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.**” En el Libro Homenaje a Enrique Tejera París. Temas sobre la Constitución de 1999. Centro de Investigaciones Jurídicas CEIN. Editorial Torino. Caracas. 2001.

interpretar una modificación, ampliación o corrección de lo expresado en el Texto Fundamental. No puede igualmente otorgarse un carácter interpretativo de la Constitución a la exposición de motivos cuando la misma Constitución le otorga dicho carácter expresamente a esta Sala.¹⁸

Dicho lo anterior, consideramos incorrecto recurrir al artículo 140 de la Constitución en los términos en que está redactado para fundamentar la responsabilidad del Estado -Legislador, objeto de este estudio.

No obstante los anteriores señalamientos y en razón que el texto constitucional debe interpretarse de manera integral, consideramos que si existe fundamento constitucional al efecto del establecimiento de la responsabilidad del Estado Legislador, como son los artículos 2 y 6 los cuales consagran el principio del “Estado responsable”, y son de inexorable existencia en todo Estado de Derecho.

En efecto, el artículo 2 establece:

“Artículo 2. Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de derecho y de justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación... la responsabilidad social...”

Por su parte, el artículo 6 consagra:

¹⁸ Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 06 de febrero de 2001, Magistrado Ponente:

“Artículo 6. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.”

Del contenido de las normas transcritas, observamos como se constituye a la República Bolivariana de Venezuela en un Estado responsable frente a los particulares por los daños que pueda ocasionar con su actividad, conformando dichas disposiciones y las referidas al principio de igualdad ante las cargas públicas consagrados en los artículos 1, 2, 19, 21, 133, 299, 311 y 316 del texto constitucional, el verdadero fundamento de la responsabilidad el Estado-Legislator en nuestro país.

La consagración del Estado Venezolano como un “Estado democrático y Social de Derecho y de Justicia” conlleva a establecer como norte de todas sus actuaciones, la búsqueda de la justicia social, el sometimiento a la ley y la garantía de justicia por encima de la legalidad formal, siendo los valores fundamentales de ese tipo de Estado la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la conformación de la voluntad estatal a través del sufragio.

Por ende, es forzoso concluir que la construcción semántica utilizada para redactar el artículo 140 no fue la más idónea, al referirse a la Administración Pública, sin embargo, del contexto interno de la Constitución no nos cabe duda que la intención del Constituyente fue

abarcar a todas las actuaciones de los órganos del Poder Público, incluida la del Legislador, pero no en ese específico precepto, sino en aquellos citados precedentemente.

Así pues, el órgano legislativo no está exento de estar sometido a la Constitución y sus actos y omisiones quedan bajo el imperio de la norma suprema. Cuando la Ley vulnera la Constitución, el órgano legislativo - Federal, Estadual o Municipal- habrá conculcado su obligación de sometimiento y supeditación a la Supremacía Constitucional -artículo 7 de la Constitución-, lo que supone una conducta antijurídica y en consecuencia sujeta a indemnización en la medida que se genere daño patrimonial.

Tal como lo señaló el Tribunal Supremo Español¹⁹, “la responsabilidad del Estado Legislador puede tener, asimismo, su segundo origen en la inconstitucionalidad de la Ley.”

Así mismo, el principio de legalidad que consagra nuestra Constitución en el artículo 137 conlleva a la existencia de ciertos condicionamientos²⁰, para que pueda gozar de eficacia, como es la existencia de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado para que en los casos en que sea imposible restablecer la situación jurídica infringida por la actuación pública, el Estado garantice la posibilidad de exigir un equivalente o sucedáneo conformado por la indemnización.

¹⁹ Sentencias del Tribunal Supremo Español de fechas 29 de febrero y 13 de junio de 2000.

²⁰Al respecto ver: CARRILLO ARTILES, CARLOS LUIS. “LA AMPLIACIÓN CUANTITATIVA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999”. En el Libro El Derecho Público a comienzos del Siglo XXI, Homenaje a Allan Brewer Carías Editorial Civitas. Tomo II. Madrid España. 2003.

De manera pues no dudamos en admitir que en Venezuela si existe la responsabilidad del Estado por actos legislativos, ante lo cual, vamos a entrar a analizar en cuales supuestos se presenta.

Vimos que en el caso de la responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración Pública existe un régimen de responsabilidad primariamente objetiva en donde el Estado debe responder ante lesiones causadas por cualquier tipo de funcionamiento -normal o anormal- de los entes administrativos.

Sin embargo, la actividad legislativa como una de las funciones desarrollada por uno de los órganos del Poder Público que conforma el Estado, al no tener un régimen de responsabilidad específico en nuestra Constitución sino que se extrae de la interpretación integral de los preceptos antes señalados, pareciera que abarca sólo los casos en que dicha actividad legislativa se considere como anormal y no ante leyes lícitas apegadas a la Constitución -funcionamiento normal- ya que en ese caso no podemos hablar de responsabilidad, sino en todo caso de indemnización, por cuanto la misma se engendraría por el quebrantamiento del principio de igualdad ante las cargas públicas, en virtud de la afectación subjetiva de una particular en su esfera patrimonial, aún cuando el Estado Legislador actué correctamente dentro de sus parámetros lícitos, por ende no sería susceptible de ser declarado "responsable" más si cabría una "indemnización" para aquél agraviado singularmente por la conducta legislativa, lo cual no entra dentro del

contenido del artículo 2 y 6 sino dentro de lo dispuesto en los preceptos 21, 133 y 316 del texto constitucional.

Una vez explanadas las plataformas fácticas que sirven al efecto de la declaratoria de responsabilidad patrimonial por conductas legislativas, consideramos prudente efectuar el análisis de la responsabilidad derivada de actos legislativos antijurídicos y omisiones inconstitucionales - conductas que se encuadrarían dentro de la tesis del funcionamiento anormal de los órganos legislativos del Estado-.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR POR FUNCIONAMIENTO ANORMAL -LEYES U OMISIONES INCONSTITUCIONALES. - La función primordial de los órganos legislativos es producir leyes o instrumentos normativos de naturaleza legal como es el caso de las códigos, ordenanzas que se sujeten irrestrictamente a la Constitución, tal como lo establecen los artículos 7, 25, 131 y 137 del texto constitucional. Sin embargo, existen casos en la actividad de legislar o inclusive su omisión, choca con los principios constitucionales y causa daños a determinados individuos, grupos o sectores, en razón de haber operado un funcionamiento anormal de la actividad legislativa. En estos casos de funcionamiento anormal de la actividad legislativa, se impone analizar cuales son los requisitos para que proceda la responsabilidad del Estado ante una ley declarada inconstitucional o por una omisión de los órganos legislativos.

En primer lugar, debe existir una persona o grupo de personas que hayan sufrido una lesión como consecuencia de la entrada en vigencia de una determinada Ley posteriormente declarada inconstitucional por un órgano

Jurisdiccional competente o por la omisión total o parcial en la elaboración de instrumentos normativos de rango legal que garanticen el cumplimiento de la Constitución.

En segundo lugar, es necesario -como ya adelantamos en el punto anterior-, que dicha Ley haya sido declarada inconstitucional, o, en el caso de silencio del legislador o por silencio de ley, tal omisión total o parcial haya sido declarada como inconstitucional por los órganos jurisdiccionales competentes.

Establece el artículo 334 parágrafo segundo de la Constitución de 1999, el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, que otorga la competencia monopólica de su conocimiento a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, el cual será debatido mediante la interposición de una acción de nulidad por inconstitucionalidad de la Ley.

“Artículo 334. Corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de Ley.”

Una vez que ello sucede, la sentencia que declare la inconstitucionalidad deberá establecer los efectos en el tiempo de dicha declaratoria, es decir, “ex nunc” o “ex tunc”, como lo señala el primer aparte del artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. De manera que, si los

efectos son hacia el futuro sería imposible reclamar daños y perjuicios al Estado; pero si la propia sentencia establece efectos hacia el pasado, sin lugar a dudas, podría haber lugar a tal reclamación, pudiendo el afectado intentar su acción de reclamación de daños al Estado una vez declarada la inconstitucionalidad de la Ley o de la omisión legislativa.

En la práctica al detectarse una actividad legislativa contraria a la Constitución en razón del artículo 334 del texto fundamental, deberá acudirse ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia al efecto de intentar la respectiva acción de nulidad por inconstitucionalidad de la ley, ante lo cual, podría obtenerse una declaratoria con lugar de inconstitucionalidad que surta efectos hacia el pasado. Con ese fallo preconstituido podría acudirse a la Sala Político Administrativa con la finalidad de reclamar de la República una indemnización de los daños y perjuicios ocasionados como secuela de tal inconstitucionalidad, con fundamento a los argumentos que se analizarán posteriormente en el presente opúsculo.

En contraste el artículo 336 numeral 7 de la Constitución, prevé que ante la probabilidad de omisiones imputables a los órganos legislativos que generen distorsión a los mandatos constitucionales, ya sean por haber dejado de dictar normas o cuando las hayan dictado en forma incompleta, podrá intentarse ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, una singular acción de inconstitucionalidad contra esas omisiones legislativas totales o parciales.

Dispone expresamente la Constitución que:

Artículo 336. Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

... (omissis) ...

7. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección.

Así pues el artículo mencionado exalta que corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, el control concentrado de la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión, en donde eventualmente esa inercia total y radical o la imperfecta redacción de una ley pudiera generar daños patrimoniales especiales a determinado particular o a un grupo de personas, quienes en teoría, se convertirían en legitimados activos para reclamar la responsabilidad al Estado por ese funcionamiento anormal de los entes legislativos, no obstante, el problema a determinar sería la existencia o inexistencia de competencia jurisdiccional para conocer de tan singular requerimiento de resarcimiento patrimonial.

Mucho más difícil es determinar la existencia de responsabilidad del Estado por leyes que están plenamente ajustadas a la Constitución, puesto que en los casos de funcionamiento normal de la actividad legislativa, como ya se ha pronunciado la doctrina, estamos más bien frente a la figura de indemnización y no de responsabilidad.

Por ello, en estos casos se habla en primer lugar de aquellas leyes de contenido expropiatorio que por razones de interés público o utilidad social, puedan afectar bienes de un particular, caso en el cual a tenor de lo establecido en el artículo 115 del texto constitucional, deben establecer una justa indemnización o de lo contrario estarían viciadas de inconstitucionalidad, lo que las trasladaría al ámbito del funcionamiento anormal de la actividad legislativa, que antes analizamos.

“Artículo 115... Solo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes”

Ahora bien, esto no obsta a que pudiera existir una ley que sin tener contenido expropiatorio pudiese afectar de manera especial y anormal a un particular, caso en que se plantearía, la factibilidad de reclamar una especial indemnización de daños y perjuicios al Estado por tal actividad regular.

Como hemos señalado a lo largo de este trabajo, en el texto constitucional no existe una norma que expresamente consagre la responsabilidad del Estado por la actividad legislativa, sin embargo, hemos concluido que si se puede deducir de su contexto integral, ya que nos encontramos de igual manera a la par de otras Constituciones extranjeras, con la consagración del “Principio de Igualdad ante las Cargas Públicas”, en razón del cual la Administración persigue la satisfacción y tutela de los intereses colectivos, y, si en el ejercicio de sus potestades -por órgano de autoridad legítima- causa un daño a un particular, éste no está obligado a soportar individualmente esa carga singular de tal actividad dañosa de la Administración.

En idéntico sentido en España, la responsabilidad del Estado legislador se fundamenta entre otras cosas en el referido principio de igualdad ante las cargas públicas, el cual se asienta en dos pilares fundamentales que son, la obligación de todos a contribuir a los gastos públicos en la medida de su proporcional capacidad económica -art. 31.1 de la Constitución Española- y, la obligación de indemnizar a cualquiera que se vea despojado de un bien o derecho por causa de utilidad pública o interés social -art. 33.3 de la Constitución Española-.

En nuestro país, como antes se ha señalado, el principio de igualdad ante las cargas públicas se encuentra en nuestra Constitución en los artículos 21 numeral 2, 133 y 316 los cuales señalan que:

“Artículo 21. Todas las personas son iguales ante la Ley y en consecuencia:

... (omissis) ...

2.-La Ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la Ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ella se cometan.”

“Artículo 133. Toda persona tiene el deber de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos y contribuciones que establezca la Ley”

“Artículo 316. El sistema tributario procurará una justa distribución de las cargas públicas...”

Los dispositivos transcritos contemplan claramente la garantía que tienen los particulares que la Ley debe ser aplicada a todos por igual y que las eventuales cargas que imponga también deben ser soportadas bajo el principio de igualdad, con la obligación estatal de adoptar medidas reparatorias para los casos en que exista una vulneración de sus derechos.

Por lo que en un verdadero Estado de Derecho, no se debe, en función del colectivo, someter a un miembro de la sociedad a una situación más gravosa que la que soportan la generalidad de los que la conforman y, de ocurrir un gravamen económico, el equilibrio debe restablecerse mediante la indemnización correspondiente.

Si concatenamos estos dispositivos con el artículo 3 del texto constitucional el cual señala que el Estado tiene como fin garantizar el cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución, tenemos como resultado incontrovertible que el Estado debe garantizar que la Ley siempre sea aplicada por igual y que las eventuales cargas sean soportadas por igual a todos sus componentes.

En consecuencia, “si una ley impone a una serie de personas un sacrificio patrimonial hay que suponer -aunque sea mucho suponer- que el pueblo soberano, a través de sus representantes, lo ha impuesto en beneficio de la Comunidad. Luego si es la Comunidad, toda la Comunidad, la beneficiaria de los resultados obtenidos por la aplicación de la ley que ocasiona unos daños, ¿por qué estos daños van a ser soportados solamente por algunos ciudadanos y no por la generalidad a través del sistema tributario?”²¹

De los artículos antes reproducidos se debe concluir que, si una ley -aún cuando en principio su contenido no sería ilícito- causa un desequilibrio en los destinatarios de la misma, de manera tal que, afecte a un grupo o sector

²¹ GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS”. Segunda Edición.

de manera especial, tal situación debería ser compensada a través de una indemnización particular; y que en el caso de no preverse en el texto de esa ley esa especial indemnización se estaría gestando una inconstitucionalidad en su aplicación práctica, por violentar este principio de igualdad, situación que nos trasladaría de nuevo al ámbito de la susceptibilidad de una indemnización por funcionamiento anormal de la actividad legislativa.

Como ejemplo de lo antes señalado, es necesario hacer referencia a lo que establecen los artículos 53 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística y 63 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, en los cuales se establece lo que podría considerarse el principio de responsabilidad sin falta causada por un acto normativo en materia de limitaciones a la propiedad, derecho del particular que se enerva cuando se produce un daño de tal magnitud que desnaturaliza la esencia de ese derecho.

Dichos artículos establecen como principio general la no procedencia de la indemnización salvo que se materialicen daños anormales y especiales.

En efecto el artículo 53 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística establece:

“Artículo 53. ...Las contribuciones, restricciones y obligaciones establecidas por leyes, reglamentos, planes y ordenanzas urbanísticas se consideran limitaciones legales al derecho de

propiedad y en consecuencia no dan, por si solas, derecho a indemnización. Esta solo podrá ser acordada en los caso de limitaciones que desnaturalicen el derecho de propiedad y produzcan un daño directo, cierto, actual, individualizado y cuantificable económicamente...”

En el mismo sentido el artículo 63 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, señala:

“Artículo 63. Los usos regulados y permitidos en los planes de ordenación del territorio, se considerarán limitaciones legales a la propiedad, en consecuencia, no originan, por sí solos, derechos a indemnizar. Esta solo podrá ser reclamada por los propietarios en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, siempre que produzcan un daño cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente...”

De los artículos transcritos, observamos que el principio general es la improcedencia de la indemnización ya que tales limitaciones son efectuadas en función de un interés general, y sólo en el momento en que el daño sea tan intenso que afecte particularmente el núcleo mismo del derecho -ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas-, es que puede haber lugar a una indemnización en los términos que establezcan las referidas leyes, en acatamiento con los principios establecidos en la Constitución.

En razón de lo antes expuesto, consideramos que si existe la obligación del Estado de asumir el resarcimiento o indemnización de los daños patrimoniales producidos por una norma que acarree daños singulares y especiales a un particular, produciendo un desequilibrio frente al colectivo con tal magnitud que desmejore intensamente la situación de ese particular frente a los demás, ya que sólo en esos casos, el Estado debe garantizar el principio de igualdad, como una medida a favor de la persona o grupo que pueda ser discriminado, tal como lo establece el artículo 21 numeral 2 de la Constitución.

Para algunos, el peligro de admitir la existencia de responsabilidad del Estado por actos normativos formalmente lícitos, pero materialmente desigualitarios, equivale al desconocimiento o desvirtuar el reparto constitucional de las funciones públicas, por cuanto eventualmente se sustituiría la voluntad legislativa por la judicial, colocando a los jueces en una situación de supremacía con el riesgo de incurrir en infundadas declaratorias de indemnización patrimonial.

Sin embargo, esa aseveración parece desafortunada pues esa potestad judicial podría ser tan acertada en un Estado de Derecho eficaz, -siempre y cuando el Juez ponderadamente actué asépticamente en el reestablecimiento del equilibrio patrimonial afectado particular y desigualitariamente por la función legislativa-, como la que proviene del control de constitucionalidad de los actos normativos declarados como ilícitos por conculcar el principio de supremacía de ese texto fundamental, que fluidamente abre la posibilidad que otro de los órganos del Poder

Público, en este caso el judicial, en aras del equilibrio que debe existir entre todos sus integrantes -sistema de pesos y contrapesos del poder- haga incursión en los predios de la función legislativa.

De manera pues que a nuestro entender, no existe responsabilidad del Estado por funcionamiento normal de la actividad legislativa como tal, lo que existe es una obligación de indemnizar por aquellas actividades de la Administración que supongan la privación de derechos o bienes de minorías con fines de utilidad pública o social, como un sistema compensatorio que permita mantener incólume el principio de igualdad ante las cargas públicas.

COMPETENCIA JURISDICCIONAL PARA CONOCER RECLAMACIONES DE DAÑOS PATRIMONIALES DERIVADOS DE ACTOS
LEGISLATIVOS.

El tema de la competencia jurisdiccional para conocer de las reclamaciones contra el Estado por los daños y perjuicios ocasionados por una ley, ha dado origen a diferentes posiciones en lo que se refiere a las facultades para dictar decisiones de condena contra el legislador, que de acuerdo a las tendencias podrían tener como titulares de tal declaratoria en un caso a los jueces constitucionales y en otro caso a los contenciosos-administrativos.

No existe ninguna controversia en torno a la posición de nuestra Constitución en torno al establecimiento de la competencia jurisdiccional para enjuiciar la constitucionalidad de la actividad legislativa, pues sin lugar a dudas esta otorgada la Sala Constitucional, sin embargo, al pretenderse abordar el tema de cual órgano jurisdiccional sería el competente al efecto del establecimiento judicial de condenas por daños y

perjuicios ocasionados como consecuencia de las conductas legislativas, ya sea por acción u omisión, se plantea el problema acerca de determinar a quien le corresponde esa facultad.

En principio, las sentencias emitidas por la llamada “jurisdicción constitucional”, son de contenido meramente declarativas pues su pronunciamiento se basa estrictamente en el análisis de la congruencia o no de la conducta legislativa con respecto a la Constitución, pero nunca encarnarían fallos de condena, como sería el caso de las sentencias que sancionan en daños y perjuicios al Estado, las cuales de acuerdo a nuestro texto constitucional en su precepto 259, son competencia exclusiva de la llamada jurisdicción contencioso administrativa, quien ejerce el control de la actuación de la Administración Pública y conoce sobre las pretensiones de responsabilidad patrimonial del Estado.

“Artículo 259. ...(omissis)... Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración...”

Sin embargo, como hemos acotado anteriormente y como se observa del texto del artículo in comento, lo dispuesto en esta norma está referido a los actos de la Administración Pública y no al tipo de actuaciones emanadas de los órganos legislativos objeto de este estudio, que dictan actos que se

encuentran dentro de nuestro ordenamiento jurídico en una posición superior pues tienen rango de Ley.

Es por ello, que a los fines de determinar que órgano jurisdiccional detenta la competencia para conocer reclamos de daños y perjuicios ocasionados por actos del Legislador, consideramos necesario acudir a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la cual en su artículo 42 ordinal 15, otorga a la Sala Político Administrativa la competencia para conocer las acciones propuestas contra la República cuando la cuantía excede de cinco millones y su conocimiento no está atribuido a otra autoridad.

“Artículo 42. Es de la competencia de la Corte como más alto Tribunal de la República:...(omissis)..

15°.Conocer de las acciones que se propongan contra la República o algún Instituto Autónomo o Empresa en la cual es Estado tenga participación decisiva, si su cuantía excede de cinco millones de bolívares, y su conocimiento no está atribuido a otra autoridad”

En razón de lo expuesto, la jurisdicción competente para conocer de reclamos de daños y perjuicios contra la República por actos legislativos es la Contencioso Administrativa por vía del artículo 42 ordinal 15 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y no por el artículo 259 de la Constitución.

En lo que se refiere a los casos de funcionamiento anormal del poder legislativo, ante la existencia de una ley inconstitucional, en principio es incontrovertible acudir a ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para solicitar la nulidad por inconstitucionalidad de la Ley, con fundamento al artículo 336 numeral 4 de la Constitución.

Una vez producida esa declaratoria de inconstitucionalidad, y si la misma contempla efectos hacia el pasado puede acudir a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativos a intentar la acción de reclamación de daños y perjuicios, siempre que previamente se haya agotado el procedimiento administrativo de reclamaciones patrimoniales contra la República, previsto en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Procuraduría, a los fines de evitar la declaratoria de inadmisibilidad a que estaría expuesta la demanda por mandato del artículo 60 eiusdem y el artículo 84 numeral 5° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Si la acción a intentarse es en razón de daños patrimoniales provenientes por la inconstitucionalidad de una Ley dictada por la Asamblea Nacional, deberá interponerse contra la República Bolivariana de Venezuela con fundamento en el artículo 42 numeral 15° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tal como se señaló anteriormente si la cuantía del daño es superior a cinco millones de Bolívares; o ante la Corte Primera o Segunda de lo Contencioso Administrativo, si la cuantía oscila entre un millón de bolívares y cinco millones de bolívares tal como lo establece el artículo 185 ordinal 6 eiusdem; o a los Tribunales Contencioso-Administrativos respectivos si su cuantía es inferior a un millón de

bolívares en conformidad con el artículo 182 numeral 2° del mismo texto legal.

De igual manera, si los daños patrimoniales provienen por la inconstitucionalidad de una ley estatal dictada por los Consejos Legislativos, o por una Ordenanza dictada por un Concejo Municipal, deberá interponerse previamente el recurso de nulidad por inconstitucionalidad de la respectiva Ley contra el respectivo Estado Federado, en el primer caso, o contra el respectivo Municipio, en el segundo, en atención a lo dispuesto en el artículo 42 numeral 3° eiusdem - actualmente Sala Constitucional- y una vez declarada la inconstitucionalidad, acudir a los Tribunales competentes de acuerdo a las previsiones de derecho común en primera instancia de la respectiva circunscripción judicial, tal como lo contempla excepcionalmente el artículo 183 numeral 1°, para demandar los daños y perjuicios ocasionados por ese Estado Federado o Municipio con ocasión de una Ley u Ordenanza inconstitucional.

En lo referente a la demanda de daños y perjuicios contra la República, algunos autores opinan que la declaratoria de responsabilidad corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia²², señalando que la llamada “jurisdicción constitucional” tiene facultad para hacer tal declaratoria con base a lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que se aplica a los juicios de nulidad de

²² HARO, JOSÉ VICENTE. “LA DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR Y LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL: UNA BREVE REFLEXIÓN MÁS ALLÁ DE LOS PARADIGMAS”. Revista de Derecho Constitucional No. 5, Editorial Sherwood, Caracas, 2001, pág 127.

actos de efectos generales, y que según su criterio es asimilable a la Ley, cuyo texto señala:

“Artículo 131. En su fallo definitivo la Corte declarará si procede o no la nulidad del acto impugnado y determinará los efectos de su decisión en el tiempo. Igualmente, la Corte podrá de acuerdo con los términos de la respectiva solicitud, condenar el pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

Diferimos de este particular planteamiento en razón que en primer lugar, como ya se dijo, la llamada “jurisdicción constitucional” no tiene facultades para dictar sentencias que el derecho procesal ha definido como declarativas de condena, por cuanto su competencia se limita a dictar sentencias meramente declarativas de congruencia o no con la Constitución. En efecto, en este tipo de peticiones, “lo que se pide al órgano jurisdiccional es que declare la existencia de una prestación a cargo del demandado y le imponga el cumplimiento de la misma. Lo específico de las sentencias de condena es que, además de producir cosa juzgada, constituyen título ejecutivo, con el que puede iniciarse después la ejecución forzosa.”²³

²³ MONTERO AROCA, JUAN. “EL NUEVO PROCESO CIVIL, LEY 1/2000, ANÁLISIS DEL TÍTULO I SOBRE EL OBJETO DEL PROCESO”, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2000, pág 191.

Ya que “cuando lo que se reclama al órgano jurisdiccional no es la declaración de una situación jurídica ya existente, ni la producción de una situación jurídica inexistente con anterioridad, sino la imposición de dicha situación jurídica al sujeto pasivo de la pretensión, ésta se llama pretensión de condena.”²⁴

Por lo que es meridianamente claro que las competencias de la Sala Constitucional, como lo señala el artículo 336 de la carta magna en sus ordinales 1 al 7, son estrictamente declarativas de nulidad de leyes y actos en ejecución directa de la Constitución, de interpretación de preceptos constitucionales, declarativas de inconstitucionalidad de omisiones legislativas, declarativas de inconstitucionalidad de los tratados internacionales previo a su ratificación, declarativas de constitucionalidad o no de los decretos que declaren estados de excepción, declarativas de prevalencia de alguna ley en caso de colisión, declarativas de competencia de algún órgano constitucional cuando exista controversia y declarativas de confirmación o revocatoria de sentencias de amparo constitucional y control de constitucionalidad dictadas por los tribunales de la República.

De manera que, dentro de las competencias constitucionales atribuidas a la Sala no se encuentra en manera alguna, la de imponer al demandado a realizar una prestación, y mucho menos la de condenar al Estado al pago de una indemnización patrimonial por concepto de daños y perjuicios causados.

²⁴ GUASP, JAIME. “DERECHO PROCESAL CIVIL”, Tomo I, Cuarta Edición, 1998, Editorial Cívitas, Madrid, pág 208.

Por otra parte, en el supuesto negado que el Juez Constitucional pudiese dictar sentencias de condena, tampoco es viable que en el mismo fallo que decide el recurso de nulidad por inconstitucionalidad de la ley, o una omisión legislativa ya sea del legislador o de la ley, pueda condenar al Estado en cualquiera de sus órbitas territoriales, al resarcimiento de daños y perjuicios, por cuanto las pretensiones son totalmente diferentes puesto que en el caso de las acciones de nulidad por ser procesos llamados “objetivos” la Administración no tiene necesariamente que hacerse parte, ya que su posición procesal no es precisamente de demandada, razón por la cual la ley ordena que se libre un cartel a los interesados, mientras que en las acciones de condena, la Administración debe necesariamente hacerse parte en el juicio.

Entonces la única opción sería la de acumulación de las acciones de nulidad y condena, pero son pretensiones con objetos totalmente diferentes por lo que el artículo 84 ordinal 4 del Código de Procedimiento Civil, considera inadmisibles las acciones en los que se acumulen pretensiones cuyos procedimientos sean incompatibles.

Por las razones antes expuestas, consideramos que la competencia jurisdiccional para condenar por daños y perjuicios a la República, por sus conductas legislativas activas o pasivas provenientes de la Asamblea Nacional, ya sean actos normativos dictados o inercias legislativas, sólo y únicamente puede ser de los órganos del Contencioso Administrativo, en razón a lo que dispone la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, siempre y cuando haya sido declarada la inconstitucionalidad de la

conducta legislativa y se haya agotado previamente el procedimiento administrativo previo de reclamación patrimonial. A diferencia de la competencia jurisdiccional para condenar por daños y perjuicios a los Estados Federados o a los Municipios, ante conductas legislativas activas o pasivas provenientes de los Consejos Legislativos Estadales o de los Concejos Municipales respectivamente, que detentan los Tribunales de primera instancia competentes de acuerdo a las previsiones del derecho común civil de la circunscripción judicial de acuerdo a lo establecido en el artículo 183 numeral 1°, con su respectiva segunda instancia ante los Juzgado Superiores Contencioso Administrativos competentes territorialmente.

Para ahondar más en el supuesto de funcionamiento anormal de la actividad legislativa, en lo específicamente referente a la posibilidad de reclamación de daños como consecuencia de omisiones inconstitucionales del legislador, es significativo resaltar que, el novedoso contenido que exalta el numeral 7 del artículo 336 de nuestra carta magna, contempla la competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para controlar la inconstitucionalidad de la inercia de los órganos legislativos pudiendo declarar la inconstitucionalidad de las omisiones de los órganos legislativos en cualesquiera de sus niveles territoriales - nacional, estadal y municipal- cuando haya dejado de dictar normas o lo haya hecho en forma incompleta, para garantizar el cumplimiento de la Constitución, establecer el plazo y de ser necesario los lineamientos de su corrección.

Emerge como primer supuesto de control lo que la doctrina ha calificado como “Silencio del Legislador”, o inercia o inactividad del Legislador “total o absoluta”, al no cumplir con su obligación de dictar las normas de rango legal en el tiempo predeterminado o en las circunstancias que el Constituyente previó, configurando una inexistencia total de la normación legislativa.

El segundo supuesto, conforma lo que la doctrina ha denominado como “Silencio de Ley”, que se produce aún cuando el ente legislativo ha efectuado la actividad normativa -ley formal-, sin embargo contiene una omisión parcial o relativa configurando una norma incompleta o insuficiente conforme a lo ordenado por la Constitución, distorsionando así su mandato.

Siendo así, el juez constitucional al conocer la acción de inconstitucionalidad de las omisiones legislativas, podrá declarar en la dispositiva la inconstitucionalidad de la inercia del Legislador o la omisión de la Ley y ordenar al órgano legislativo correspondiente, ya sea, Asamblea Nacional, Consejo Legislativo o Concejo Municipal, según el caso, que dicte la Ley omitida u ordene incluir el contenido faltante, en caso que la omisión sea parcial e inclusive indicar a los entes legislativos, los lineamientos que debe tener la Ley a dictarse.

Lo que no contempla nuestro texto constitucional, al igual que sucede con las leyes declaradas inconstitucionales, es la existencia de sanción alguna por este funcionamiento anormal de los órganos legislativos, sin embargo,

al igual que señalamos en el punto anterior, consideramos que tal omisión no obsta para que ante la existencia de daños y perjuicios especiales ocasionados por las referidas inercias legislativas a determinados grupo de personas, se pueda acudir a los órganos jurisdiccionales con competencia contencioso administrativa en el caso de inercias de entes legislativos federales, o los tribunales con competencia de derecho común si se trata de omisiones totales o parciales en la actividad legislativa de los entes encargados de la legislación formal de los estados federados o de municipios a los efectos de reclamar la correspondiente indemnización.

En lo atinente a las indemnizaciones que pudieran reclamarse como consecuencia de una ley constitucional y lícita que afecte gravemente los derechos de un particular, en razón de la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas establecido en nuestra carta fundamental, deberá igualmente acudir a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa si se trata de una ley dimanada de la Asamblea Nacional, o presentarse ante el fuero de los tribunales competentes de derecho civil común si se trata de actos normativos dimanados de los Consejos Legislativos o de los Concejos Municipales, en razón a los preceptos señalados, pues éstos son quienes detentan competencia efectiva para condenar al pago de sumas de dinero al Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso García María Consuelo, La Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1999.

Badell Madrid, Rafael, Responsabilidad del Estado en Venezuela, Caracas, 2001.

Barnés Javier Coordinador del libro "Propiedad, Expropiación y Responsabilidad", Editorial Tecnos, Madrid, 1995.

Carrillo Artiles, Carlos Luis. "El desplazamiento del principio de Supremacía Constitucional por el régimen de los Interregnos temporales." Revista de Derecho Constitucional Nro 3. Editorial Sherwood, Caracas, Julio-Diciembre 2000.

Carrillo Artiles, Carlos Luis " La ampliación cuantitativa del principio de legalidad en la Constitución de 1999." Libro Homenaje a Allan Brewer Carías. El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Tomo II. Editorial Civitas. España . 2003

Carrillo Artiles, Carlos Luis. "La composición del Poder Público en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela." Libro homenaje a Enrique Tejera París. Temas sobre la Constitución de 1999. Centro de Investigaciones Jurídicas CEIN. 2001.

Casal Jesús María, "Constitución y Justicia Constitucional", UCAB, Caracas, 2001.

Casal Jesús María, "La Protección de la Constitución frente a las Omisiones Legislativas", Bases y Principios del Sistema Constitucional Venezolano,

Tomo I, ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional realizado en San Cristóbal del 21 al 23 de noviembre de 2001.

Doménech Pascual Gabriel, "Responsabilidad Patrimonial de la Administración por Daños derivados de una Ley Inconstitucional". Revista de Derecho Administrativo No. 110, Civitas, Madrid, Abril-Junio 2001,

Dromi Roberto, "Derecho Administrativo", Séptima Edición, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.

Fiorini, Bartolomé. "Manual de derecho administrativo" Editorial la Ley. Buenos Aires. 1968

Gamero Casado, Eduardo, "Responsabilidad Administrativa: Conflictos de Jurisdicción", Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997.

García De Enterría Eduardo y Fernández Tomás-Ramón, "Curso de Derecho Administrativo", Tomo II, Cuarta Edición, Editorial Cívitas, Madrid, 1993.

García De Enterría Eduardo, "La Inexistencia de Jurisdicción en los Tribunales Contencioso-Administrativos para decidir acciones de condena contra el Legislador". Revista de Derecho Administrativo No. 117, Civitas, Madrid, Enero-Marzo 2003,

González Pérez, Jesús, "La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas", Segunda Edición, Editorial Cívitas, Madrid, 2000.

González Pérez Jesús y González Navarro Francisco, “Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común 30/92”, Segunda Edición, Editorial Cívitas, Madrid, 1999

Guasp, Jaime. “Derecho Procesal Civil”, Cuarta Edición, Tomo I, Editorial Civitas, Madrid, 1998.

Haro José Vicente, “La Declaratoria de Responsabilidad del Estado Legislador y la Jurisdicción Constitucional: Una breve reflexión más allá de los paradigmas”. Revista de Derecho constitucional No. 5, Julio-Diciembre 2001, Editorial Sherwood, Caracas,

Laferriere. Traité de la Jurisdiction administrative, Paris, Tomo 2, 1896.

Marienhoff, Miguel. «Tratado de derecho administrativo » editorial Abeledo Perrot tomo IV. Buenos Aires

Martínez López-Muñiz Luis y Calonge Velásquez Antonio coordinadores del III Coloquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo. “La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos”, Monografías Jurídicas, Marcial Pons, Madrid, 1999.

Montero Aroca Juan. “El nuevo proceso civil, Ley 1/2000, análisis del Título I sobre el objeto del proceso”, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, España,

2000.

Ortiz Alvarez Luis, "La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública", Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995.

Ortíz Alvarez, Luis. "La Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Funcionarios Públicos en la Constitución de Venezuela de 1999", Revista de Derecho Constitucional Nro. 1, Editorial Sherwood, Caracas, Sep-Dic 1999.

Pérez Sepúlveda Irima, "La Responsabilidad del Estado Legislador en Venezuela". Revista de Derecho constitucional No. 5, Julio-Diciembre 2001, Editorial Sherwood, Caracas.

Rondón de Sansó Hildegard, "Análisis de la Constitución Venezolana de 1999". Editorial Ex Libris. Caracas, 2000.

Urdaneta Sandoval Carlos, "El Estado Venezolano y el fundamento de su Responsabilidad Patrimonial Extracontractual por el Ejercicio de la Función Legislativa a la Luz de la Constitución de 1999". Revista de Derecho constitucional No. 5, Julio-Diciembre 2001, Editorial Sherwood, Caracas.

* **Carlos Luis Carrillo Artilles.** clca65@cantv.net

Abogado egresado de la Universidad Central de Venezuela.

Post Grado de Especialización en Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela.

Doctorando en Derecho en el Centro de Estudios de Post-Grado de la Universidad Central de Venezuela.

Investigador adscrito al Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela.

Profesor de Post Grado en la Especialización de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela, en la Universidad Católica Andrés Bello y en la Universidad del Zulia.

Profesor de Post Grado en la especialización de Derecho Constitucional en la Universidad Libre de Colombia.

Profesor de Pre Grado en la Cátedra de Derecho Administrativo y Derecho Civil IV en la Universidad Central de Venezuela.

Ex Consultor Jurídico de la Bolsa de Productos e Insumos Agropecuarios de Venezuela.

Ex Relator de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en materia de Amparo Constitucional.

Ex Consultor Jurídico de la Comisión Nacional de Valores.

** **Mayra Emilia Menéndez Roman.**

Abogado egresado de la Universidad de Carabobo.

Magister Artis en Administración Pública en el Instituto Universitario Ortega Y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid.

Doctorando en Derecho de la Universidad San Pablo CEU. Madrid .

Estudios de Post Grado en la Especialización en Derecho Marítimo en la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante.

Estudios de Post Grado en la Especialización de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello.

Breve Descripción del Artículo.

El presente trabajo desarrolla el tratamiento doctrinal y jurisprudencial de la llamada Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador, que aduce a la idea de las afectaciones a la esfera jurídica subjetiva patrimonial de un particular, tanto por el "funcionamiento normal o lícito" de la actuación legislativa desplegada por los entes que detentan la competencia legislativa en la órbita Federal, federada o local -Asamblea Nacional, Consejo Legislativo o Concejo Municipal según el caso-, como por el "funcionamiento anormal o ilícito", ya sea por legislación declarada previamente como inconstitucional o por inercias totales o parciales de los entes encargados constitucionalmente de dicha función, siempre que se produzca una lesión patrimonial susceptible de ser indemnizada o de ser declarada la responsabilidad, según el caso.

Para ello se establece la diferencia conceptual entre indemnización y responsabilidad, y luego profundizar en los móviles de conducta del Juez Contencioso Administrativo al momento del establecimiento judicial de dicha Responsabilidad Patrimonial de los entes del Estado y sus diferencia con el Juez de derecho civil común. Asimismo se estudia que en principio ese proceso es de naturaleza objetiva pero que no detenta puramente ese carácter, pues en algunas ocasiones tiene tintes de subjetiva.

Posteriormente se dedica todo un acápite al surgimiento y evolución en el derecho comparado de la teoría de Responsabilidad del Estado Legislador, con su fundamento estrictamente pretoriano en Francia, a partir de tesis de la irresponsabilidad del estado por conductas legislativas, hasta el establecimiento de las respectivas indemnizaciones, a través de las sentencias *arrêt Duchatellier*, *arrêt Moroge*, el caso *Société des produits laitiers La Fleurette*, y por último el caso *Bovero*, al igual que el devenir de los fallos judiciales en España.

Posteriormente, se analiza detalladamente el fundamento constitucional y legal de la responsabilidad patrimonial del Estado con ocasión de los conductas legislativas, en franca separación de la doctrina venezolana, que aduce a ciegas que corresponde al artículo 140 de la Constitución de 1999 dicho fundamento. Para ello se culmina en la aserción que si existe en nuestro ordenamiento jurídico bases para el establecimiento de esa pretensión procesal, pero que la misma es totalmente diferenciada al 140 enunciado.

Luego se estudia acuciosamente la Responsabilidad del Estado Legislador por funcionamiento anormal ante leyes u omisiones declaradas inconstitucionales, su fundamento legal, requisitos y conceptualización; del mismo modo el desarrollo de las diferencias con los supuestos, bases y procedencia de la Responsabilidad del Estado Legislador por funcionamiento normal, con ocasión de actos normativos lícitos pero que acarreen un gravamen patrimonial susceptible de ser reparado por el Estado en cualquiera de sus órbitas territoriales.

Por último se dedica todo un capítulo al estudio y determinación de la competencia jurisdiccional para conocer reclamaciones de daños patrimoniales derivadas de actos legislativos lícitos o ilícitos, ya sea por funcionamiento normal o anormal, con una profunda disertación sobre no sólo el fundamento normativo sino además cual sería el procedimiento a seguir y quienes serían los órganos jurisdiccionales competentes, que oscilan entre los contencioso administrativos para el caso de la responsabilidad patrimonial de la Federación de acuerdo a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, o los tribunales de derecho civil común para la responsabilidad patrimonial de los entes federados o municipales. Además se examina la necesidad de acudir en algunas ocasiones al antejuicio de mérito de las demandas contra la República de acuerdo a la Ley Orgánica de la Procuraduría, así como la evaluación de la singularidad de la prejudicialidad de declaratorias jurisdiccionales previas sobre la constitucionalidad de los actos normativos o de las inercias de los entes legislativos, al efecto de la posterior determinación de la responsabilidad de conductas del Estado Legislador por leyes o inactividades declaradas inconstitucionales.

