

HIPÓTESIS GENERALES SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS

PERNÍA-REYES, Mauricio Rafael*

RESUMEN

La responsabilidad del Estado ha supuesto, históricamente, la constante construcción jurisprudencial que evidencia la evolución del estadio de la irresponsabilidad absoluta hasta la reparación estatal de los daños que éste cause, de manera objetiva, y su consagración constitucional. Tal progreso institucional permite entender que la responsabilidad no se circunscribe a la actuación administrativa, de manera que se extiende también a las diversas modalidades de funciones estatales, siendo en consecuencia el Estado igualmente responsable por los daños que cause en sus actuaciones legislativas y judiciales. Particularmente esta responsabilidad se puede configurar en la contumacia del Estado en el cumplimiento de sentencias judiciales. Se argumenta entonces que existen diversas hipótesis de responsabilidad estatal que pueden conducir a la reparación de daños, en el incumplimiento de sentencias por parte del Estado.

PALABRAS CLAVES: Responsabilidad del Estado, Funciones Públicas, Ejecución de Sentencias, Debido Proceso, Tutela Judicial Efectiva.

ABSTRACT

State responsibility has meant, historically, the constant development of case law that demonstrates the evolution of absolute irresponsibility stadium to state repair the damage that this causes, objectively, and constitutional entrenchment. Such institutional progress can understand that the responsibility is not limited to the administrative action, so that also extends to the various forms of state functions, therefore the state being equally responsible for any damage caused in its legislative and judicial actions. Particularly this responsibility can be configured in contempt of the State in the exercise of judicial decisions. It then argues that there are various hypotheses of state responsibility that can lead to damages, breach of judgments by the state.

KEY WORDS: State Responsibility, Government Service, Enforcement of Judgments, Due Process, effective judicial protection.

* Abogado, Especialista en Derecho Administrativo, Universidad Católica del Táchira (Venezuela). Profesor de Pregrado en Derecho Público, Derecho Administrativo I y III, y de Instituciones Políticas. Profesor de Postgrado en las Especializaciones de Derecho Administrativo y Derecho de Familia. Coordinador-fundador del Grupo de Estudios de Derecho Público e Instituciones Políticas. Investigador. Universidad Simón Bolívar (Colombia): Profesor de Legislación Ambiental y Minera y de Nuevas tendencias del Derecho Público. Universidad Nacional Experimental del Táchira: Especialista en Gerencia Pública. Profesor de Postgrado en la Especialización en Gerencia Pública. Universidad Católica Andrés Bello: Especialización en Derecho Procesal. Consultor Jurídico y Gerente General de empresas concesionarias de minas. Autor de artículos científicos en Derecho Minero, Procesal Administrativo, de Familia, de las Infraestructuras y Liderazgo. Conferencista en congresos de Derecho Público, Derecho de los Refugiados y Gerencia Pública. e-mail: perniareyes@ucat.edu.ve

INTRODUCCIÓN

Es regla natural de las sociedades —señala Henao— corroborada históricamente, que “la reacción frente a los daños sufridos sea garantizada por el ordenamiento jurídico, que se proceda a su reparación como alternativa para la convivencia social”¹. En efecto, de considerarse lo contrario, esto es, que en lugar de establecerse la responsabilidad ante la ocurrencia de daños, se reinsertara el principio de no responsabilidad o no reparación del daño, se produciría una “ruptura del orden social y la aceptación de la posibilidad ilimitada de causar daño”². La existencia natural de los riesgos puede verse potenciada por la actividad estatal pues éste funciona como instrumento capaz de afectar la esfera privada de los particulares en cualesquiera de sus cometidos, e incluso de alterar los intereses colectivos y difusos, de manera que a la ocurrencia ineludible de hechos dañosos, se le agrega los que pudieran resultar por las actividades hechas o dejadas de hacer por el Estado.

De allí que el tema de la responsabilidad del Estado escapa del marco de las investigaciones y preocupaciones estrictamente jurídicas, siendo más bien “un asunto que encarna la vida cotidiana de los individuos en el marco de las instituciones nacionales y se puede prever que se extenderá también a las relaciones internacionales”³. Incluso, también al deber de vigilancia y previsión a la que está obligado el

Estado contemporáneo en materia de terrorismo, en el que el juez administrativo francés ha señalado como su labor el análisis “de las circunstancias de tiempo y de lugar y de la posible existencia de un precedente”⁴.

En todo caso, se ceñirá este trabajo a las funciones básicas del Estado, que comúnmente se discriminan en actividad legislativa, ejecutiva y judicial. En particular, a ésta última se le conoce como la (...) “función-potestad reservada por el Estado (elemento constitucional), en uso de su soberanía (elemento político) para ejercerla en forma de servicio público (elemento administrativo) por órganos predeterminados e independientes, para la realización concreta de los intereses de los petitionados de los ciudadanos con carácter definitivo y con posibilidad de coacción en un proceso judicial (elemento procesal)”⁵. La supresión de la justicia por mano propia es una de las notas definitivas de las sociedades civilizadas y de las que espera mayor cumplimiento toda vez que, de suyo, persigue prevenir una eventual violencia generalizada y a la consecuente supremacía del más fuerte⁶, siendo por ello necesario, que se cumpla y se haga cumplir lo decidido por el Estado.

¹ HENAO, Juan Carlos. El Daño: Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Derecho colombiano y francés. Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 27.

² *Ibíd.* p. 27.

³ COLAUTTI, Carlos. Responsabilidad del Estado: Problemas constitucionales. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1995, p. 15.

⁴ PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. Reflexiones sobre los fundamentos de la jurisprudencia administrativa francesa y colombiana en materia de terrorismo. Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2000.

⁵ ORTIZ-ORTIZ, Rafael. Teoría General de la acción procesal en la tutela de los intereses jurídicos. Caracas, Editorial Frónesis S.A., 2004, p. 30.

⁶ Ya el Rey Don Ildefonso (1188), Rey de León, había suprimido la violencia privada, al señalar en su “Fuero de León”: “Prohíbo también, firmemente, que nadie en mi Reino hará asonadas, sino que buscará justicia ante mí, como antes se ha dicho. GARCÍA-PELAYO, Manuel. La Constitución Estamental. Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas, 2006, p. 30.

Por lo anterior, en las siguientes líneas se tratarán de manera introductoria las diversas hipótesis para que emerja legalmente la Responsabilidad del Estado por el incumplimiento de sentencias.

I. SOBRE LA TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO: GENERALIDADES

Tal y como lo expresara el Vedel, la expectativa según la cual los órganos del Poder Público deben responder por los daños que causan, por más natural y razonable que se presente, no se ha impuesto sin encontrar resistencia, y agrega que “en su origen, chocó con el principio en virtud del cual el Estado, siendo soberano, no podía obrar mal, al menos cuando lo hacía por vía de autoridad”⁷. Incluso se afirma que la responsabilidad del Estado refleja “cierta forma de civilización”, siendo un elemento básico del Estado Liberal⁸, pues aun cuando la Revolución Francesa transformó fundamentalmente el Derecho Público galo, al trasladarse la idea de la soberanía real a la popular, “la no responsabilidad del Estado habría de perdurar en el nuevo régimen”⁹. Interesa aquí, no obstante, comentar brevemente la responsabilidad del Estado como categoría jurídica,

para luego evaluar su ejercicio sobre la base de las actuaciones necesarias y derivadas de las decisiones judiciales, como mandatos concretos basados en derecho, en ejecución de la Constitución y la ley.

Así las cosas, la responsabilidad del Estado es el producto de un complejo de factores¹⁰ que se intentará sintetizar del siguiente modo: la responsabilidad estatal requiere de un régimen integral que se inicia con la aparición de la obligación de dar respuesta en los términos del compromiso asumido por los resultados dañosos en el actuar u omisión, según la ley; en dar, hacer o no hacer, según sea caso, siendo entonces necesario el reconocimiento del debido respeto a las situaciones jurídicas subjetivas lo que se traduce en la tutela de tales situaciones; y, por último, la consiguiente puesta en marcha de los mecanismos dispuestos jurídicamente para que se ejercite la solicitud y materialice la respuesta, también estatal, que incida en la esfera jurídica del obligado y éste proceda, en consecuencia, al cumplimiento de lo conducente.

Tal ligamen jurídico de responder tiene su génesis en la obligación romana, que evolucionó desde la *nexum* al *obligatio*, lo que supuso el tránsito del cumplimiento de las obligaciones sobre la base de la ejecución personal de las deudas, en la cual el deudor era constreñido a cosificarse mutando en propiedad del acreedor debiendo pagar con su trabajo o su precio si fuere vendido como esclavo, su deuda, al Estado en el cual se configura la *obligatio*, que

⁷ VEDEL, Georges. Derecho Administrativo. Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980, pp. 270 y ss. En: ORTIZ-ORTIZ, Rafael. Introducción a la Teoría de la Responsabilidad del Estado. Revista Tachirensis de Derecho N° 15, Universidad Católica del Táchira, 2003, pp. 123-168.

⁸ RIVERO, Jean. Derecho Administrativo. Caracas, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, 1984, p. 291.

⁹ SAAVEDRA BECERRA, Ramiro. Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública. Bogotá D.C., Grupo Editorial Ibáñez, 2011.

¹⁰ RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando. Responsabilidad y control: dos categorías esenciales en el Derecho Administrativo. En: CENTRO DE ADIESTRAMIENTO JURÍDICO CAJO. El Control y Responsabilidad de la Administración Pública. IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2012, Editorial Jurídica Venezolana, 2012, p. 21.

sustituye la fórmula anterior, por la posibilidad de responder al acreedor mediante los bienes del deudor, originando así las relaciones patrimoniales y los derechos de crédito, patentando una transformación civilizada en las relaciones entre los sujetos¹¹.

Esto permite agregar lo señalado por Quintero (2009), para quien el sistema de responsabilidad estatal se alimenta del derecho de obligaciones y de la responsabilidad “partiendo de la vulneración de derechos y libertades individuales, desde la aplicación de un derecho consagrado para regular las relaciones privadas”¹².

Ahora bien, la configuración de la responsabilidad jurídica aplicada al Estado, ha supuesto la concepción de éste como una persona jurídica al cual, una vez superados los estadios de la irresponsabilidad pública, basados en el principio *rex legibus solutus* —como fórmula del poder en el absolutismo e incluso el período de la Ilustración— de tal suerte que su asunción como Estado de Derecho subordinado a la ley como expresión de la voluntad general, lo coloca como el centro de imputación de

las actividades, principalmente por la Administración Pública como “cooperación de servicios públicos”¹³.

Esta evolución en la responsabilidad estatal y de su propio conjunto de normas, encuentran carta de naturalización en la célebre decisión “Blanco” del Tribunal de Conflictos francés, del 8 de febrero de 1873, la cual dispuso:

“a) Que la responsabilidad que pueda corresponder al Estado por los daños causados a los particulares, por el hecho de las personas que emplee en el servicio público, no puede regirse por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular;

b) Que esa responsabilidad no es ni general ni absoluta; y

c) Que ella tiene sus reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados”¹⁴.

Por su parte, en el derecho venezolano, la doctrina ha considerado el voto salvado del magistrado Luís Henrique Farías Mata en la sentencia del caso “Silva Rosa Riera”, como el equivalente a la decisión “Blanco” francesa¹⁵. En efecto, en fecha 15 de diciembre de 1992, el mencionado magistrado señala, entre otras cosas que:

“(…) la responsabilidad patrimonial que puede corresponder a las personas morales de Derecho Público, no es ni general ni absoluta (...) no se rige, en efecto, directa y literalmente por las reglas del Código Civil,

¹¹ Debiéndose agregar a la anterior descripción el hecho que la arquitectura de este régimen legal supone formas más complejas como la deuda sin responsabilidad, como es el caso de las obligaciones naturales, así como la responsabilidad sin deuda, que se evidencia en los casos de garantes, o fiadores de una deuda ajena. Vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando. Op. Cit. p. 24. También, RODRÍGUEZ ENNES, Luís. La ‘obligatio’ y sus fuentes. En: Revista Internacional de Derecho Romano. Universidad de Vigo, Vigo. Abril de 2009, p. 12 [Consulta en línea octubre 16 de 2013 <http://www.ridrom.uclm.es/principal1.htm>]

¹² QUINTERO NAVAS, Gustavo. La Teoría de la culpa en la responsabilidad del Estado: Entre lo público y lo privado. En: Desafíos del derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela. Caracas, Ediciones Paredes, 2009, p. 847.

¹³ DUGUIT, León. Las Transformaciones del Derecho Público y Privado. Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 2001, p. 23.

¹⁴ LONG, Weil; BRAIBANT. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 7ème édition, pg. 5, En: IRIBARREN MONTEVERDE, H. El régimen actual venezolano (paradójicamente clásico) de la Responsabilidad Administrativa Extracontractual, Caracas, Ediciones Liber, 2006, pp. 14-15.

¹⁵ IRIBARREN MONTEVERDE, Ibíd., p. 14.

concebidas para regular las relaciones entre simples particulares, y comporta reglas autónomas y propias que debe determinar, como ya lo ha hecho, el juez venezolano del contencioso administrativo, tomando en cuenta la naturaleza del servicio público involucrado, y la necesaria conciliación de intereses particulares con el interés general en la prestación del servicio”¹⁶.

En definitiva, en la actualidad se ha configurado un sistema de responsabilidad estatal que el constituyente venezolano recoge en el artículo 140 constitucional, lo cual debe interpretarse conjuntamente con los artículos 2, 26, 139 y 259, los cuales, en su orden, consagran la naturaleza del Estado venezolano como Estado Democrático Social de Derecho y de Justicia, define sus valores superiores, así como el derecho de acción y a la tutela judicial efectiva, la responsabilidad funcionarial y lo correspondiente a las atribuciones del contencioso administrativo venezolano.

Particularmente, del denominado derecho de acción y el correlativo derecho a la tutela judicial efectiva, contenidos ambos en el artículo 26 constitucional, surge el derecho que tiene el particular de demandar y obtener la responsabilidad patrimonial del Estado (artículo 140 constitucional). De allí que, como lo señalara Ortiz-Álvarez:

“(…) el principio de efectividad jurisdiccional tiene, pues, en la materia, una doble función: por un lado, el particular puede, cuando sufra una lesión insoportable en su patrimonio, demandar y obtener la responsabilidad administrativa, sea bajo el régimen de responsabilidad por sacrificio particular, sea bajo el régimen de

responsabilidad por funcionamiento anormal; de otro lado, el principio de efectividad jurisdiccional implica el derecho a demandar y a obtener tal responsabilidad administrativa (en su sentido más amplio) a través de demandas, recursos o procedimientos antiformalistas, justos y llenos de garantías y amplios poderes de juez, es decir, recursos efectivos y eficaces”¹⁷.

Finalmente, conviene señalar, de momento, que las modalidades de responsabilidad del Estado, las cuales serán desarrolladas y expuestas por los demás ponentes en estas jornadas, están conformadas por las siguientes, a saber: a) responsabilidad contractual y extracontractual; b) responsabilidad patrimonial y extrapatrimonial; c) responsabilidad exclusiva y excluyente; y d) responsabilidad culposa (falla del servicio) y responsabilidad objetiva.

De seguidas se considerarán las diversas hipótesis en las cuales el Estado es responsable por sus actuaciones u omisiones, en las funciones clásicas del Poder Público.

II. LA RESPONSABILIDAD DE LOS ÓRGANOS Y ENTES DEL EJECUTIVO NACIONAL POR EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS

La primera de las hipótesis en este trabajo es el supuesto del incumplimiento de sentencias de los tribunales por parte de los órganos y entes que integran la estructura del órgano ejecutivo del Poder

¹⁶ BREWER-CARÍAS A. y ORTÍZ-ALVAREZ. Las Grandes decisiones de la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa (1961-1996), 1ª Reimpresión, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, p. 250.

¹⁷ ORTÍZ-ALVAREZ, Luis. La Responsabilidad Patrimonial del Estado y de los Funcionarios Públicos en la Constitución de Venezuela de 1999. En: Revista de Derecho Constitucional N° 1, Caracas, Editorial Sherwood, 1999, p. 284.

Público en cualquiera de sus niveles político-territoriales.

En este sentido, nos hallamos ante la situación en la cual la República, las entidades político territoriales o los municipios, por alguno de los órganos del ejecutivo que corresponda, ha sido parte en juicio contencioso administrativo, y la decisión judicial firme constriñe a éstos a dar, hacer o no hacer alguna actividad administrativa concreta o hecho administrativo carente de cobertura jurídica que le ampare. Esta situación también es posible respecto de sus Administraciones Descentralizadas Funcionalmente, vale decir, institutos públicos, institutos autónomos, empresas del Estado, fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado, las cuales tienen, en razón de su personalidad jurídica distinta de los entes territoriales, capacidad para actuar en juicio.

Es posible afirmar que el incumplimiento de sentencias por parte de los entes de los órganos ejecutivos descritos pueden, a su vez, generar responsabilidad de los entes políticos territoriales, toda vez que, en virtud de lo señalado por el legislador en los artículos 118 y 119 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, están sometidos a la tutela de órganos de la Administración Pública Central.

En efecto, de conformidad con el artículo 119 del mencionado decreto-ley, los entes y órganos de adscripción tienen la obligación de realizar el respectivo control de tutela, lo que supone, entre otras cosas:

“Artículo 119: Los ministros u otros órganos de control, nacionales, estatales, de los distritos metropolitanos o municipales, respecto de los órganos desconcentrados y

los entes descentralizados funcionalmente que le estén adscritos, tienen las siguientes atribuciones:

1. Definir la política a desarrollar por tales entes, a cuyo efecto formularán las directivas generales que sean necesarias.

2. Ejercer permanentemente funciones de coordinación, supervisión y control conforme a los lineamientos de la planificación centralizada.

(...)

4. Evaluar en forma continua el desempeño y los resultados de su gestión e informar oportunamente a la Presidenta o Presidente de la República, gobernadora o gobernador, alcaldesa o alcalde, según corresponda.

(...)

7. Velar por la conformidad de las actuaciones de sus órganos desconcentrados dependientes y entes descentralizados funcionalmente que le estén adscritos, a los lineamientos, políticas y planes dictados conforme a la planificación centralizada.

8. Las demás que determinen las leyes nacionales, estatales, las ordenanzas y los reglamentos”.

Por lo anterior, siendo los órganos y entes de adscripción, según el caso, los responsables de definir los lineamientos, políticas y actuación de los entes descentralizados funcionalmente, de conformidad con lo preceptuado por la Comisión Central de Planificación, éstos están directamente relacionados con un eventual desconocimiento por parte de sus entes tutelados de sentencias en las que resulten perdidos y, en consecuencia, en virtud de la ley, puede ser responsables últimos de tal actuación ilegítima.

En apoyo de esta posición, Cajarville Peluffo ha señalado:

“Si el Poder Ejecutivo no cumple con este comportamiento debido, incumplirá su deber constitucional de ejecutar y hacer ejecutar las leyes, y si con ello se causara un daño a quien ha obtenido una sentencia ejecutoriada a su favor, la persona del Estado será patrimonialmente responsable por la ilegítima omisión de su órgano, conforme al art. 24 de la Constitución.

Omitiendo adoptar tales disposiciones, el Poder Ejecutivo incurrirá además en inobservancia del deber asumido por el Estado, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de «garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso judicial»¹⁸.

Así, el Poder Ejecutivo, como ejecutor de la ley, incurre en omisión ilegítima grave a sus deberes cuando incumple lo ordenado por las sentencias que le son desfavorables y causa un doble perjuicio al particular, quien ya ha tenido el peso de participar en un proceso judicial para reclamar y controlar el actuar administrativo.

III. LA RESPONSABILIDAD DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL ACTUANTE

Además de la hipótesis señalada, existen oportunidades en las cuales la responsabilidad por el incumplimiento de sentencias es del propio órgano judicial actuante.

Esta suposición tiene dos formas de aproximación. La primera consiste en la inoperatividad por parte del tribunal actuante de

proceder de conformidad tanto con las leyes correspondientes como con la propia doctrina jurisprudencial respecto de la Tutela Judicial Efectiva, que alberga un componente directo sobre el denominado Derecho a la Ejecución que tienen los justiciables. Lo anterior incluye los supuestos en los que se obstaculiza la ejecución y se dilatan los procesos de forma irracional, incluso por error judicial.

La segunda aproximación está comprendida en el no cumplimiento del artículo 4 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, particularmente lo referido a las “más amplias potestades cautelares” de las que dispone el Juez Contencioso-Administrativo, especialmente en la más característica de las modalidades de medidas cautelares, como lo es la suspensión de los efectos del acto administrativo. Si no se provee de la medida solicitada, resulta evidente que impide una adecuada ejecución de una eventual sentencia favorable al solicitante.

En este sentido, vale la pena recordar que el constituyente venezolano de 1999 incluyó la ejecución de sentencias como función estatal, al señalar, en su artículo 253, que los órganos judiciales tienen el deber de “conocer de las causas de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias”, cuya concordancia con el artículo 259 de nuestra norma fundamental, que establece el poder del juez contencioso administrativo para restablecer la situación jurídica lesionada por la Administración Pública, reviste el modelo garantista de derechos centrados en la dignidad de las personas, en el cumplimiento de los fines del Estado.

¹⁸ CAJARVILLE PELUFFO, J.P. Incumplimiento de sentencias y responsabilidad estatal. En: DELPIAZZO, Carlos (Coordinador). Estudios Jurídicos en homenaje al Prof. Mariano Brito. F.C.U. Montevideo, 2008, p. 948.

De manera que la doctrina construida por el propio Tribunal Supremo de Justicia venezolano, al tratar el principio de tutela judicial efectiva, señaló en sentencia número 72 de fecha 26 de enero de 2001, en su Sala Constitucional, que:

“(…) ciertamente todas las personas llamadas a un proceso, o que de alguna manera intervengan en el mismo en la condición de partes, gozan del derecho y garantía constitucional a la tutela jurisdiccional efectiva, en el sentido de tener igual acceso a la jurisdicción para su defensa, a que se respete el debido proceso, a que la controversia sea resuelta en un plazo razonable y a que, una vez dictada sentencia motivada, la misma se ejecute a los fines que se verifique la efectividad de sus pronunciamientos” (Resaltado propio).

La función que se corresponde con el contencioso administrativo es controlar a la Administración Pública, y eso comporta, en su sentido más amplio, tomar las medidas necesarias para que sus mandatos cobren vigencia concreta tanto en el actuar público, como en la esfera jurídica del particular, y ello exige de la observancia de algunos principios rectores del derecho a la ejecución de sentencias.

En efecto, como lo señala el profesor Jesús González Pérez en sus comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa española¹⁹, los principios rectores en esta materia tienen los siguientes criterios relevantes: a) el principio de inmodificabilidad de la sentencia; b) el principio de interpretación finalista del fallo; c) el principio de prohibición de ejecuciones fraudulentas; d) el

principio de la diligencia debida; y e) el principio de ampliación de la legitimación.

Escapa a la finalidad de este documento comentar estos principios, sin embargo agregamos, tal y como lo hizo nuestro máximo tribunal, en el caso Mochima II²⁰, lo expresado por el Tribunal Constitucional español respecto de la ejecución de sentencias, que (...) difícilmente puede hablarse de la existencia de un Estado de Derecho cuando no se cumplen las sentencias y las resoluciones judiciales firmes (...) ²¹.

IV. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTO U OMISIÓN LEGISLATIVA

Superado ya el Medioevo, época en la cual no existía el Estado, o al menos no en su configuración actual, la función legislativa pasó de ser un mero grupo de personas, para presentar ante el rey “demandas, peticiones y quejas”²², a configurar el espacio natural del debate político que inicialmente consideró como conquistas básicas redactar y aprobar leyes que asegurasen la libertad y la propiedad, hasta conformar un conjunto de tareas exclusivas denominadas de reserva legal, a los fines de concentrar y garantizar que un grupo de materias y temas de gran importancia, serían reguladas por los

²⁰ BREWER-CARÍAS, A.; ORTIZ-ÁLVAREZ. Op. Cit., p. 857.

²¹ GONZÁLEZ P., Jesús, Op. Cit., p. 1381.

²² TORRES DEL MORAL, A. Pasado y presente del Parlamento. En: MORA-DONATTO, C. (Coordinadora). Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002, p. 612.

¹⁹ GONZÁLEZ P., Jesús. Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. 2ª Ed. Madrid, Editorial Civitas, 1994, p. 1381.

actos que, al menos inicialmente, sólo producían los parlamentos.

Siendo así, los parlamentos hoy tienen un gran número de materias sobre las cuales legislar y, junto con la función contralora que se le adjudica, debe asegurar el cumplimiento, mediante leyes, de la tutela judicial efectiva. En este sentido, y aun cuando es un tema propio de la teoría política del Estado, la práctica ha demostrado que, por lo menos en los sistemas presidencialistas, la ocurrencia del ascenso al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo de representantes de un solo partido o grupo de partidos en coalición, desencadena en la toma de decisiones e iniciativas legislativas destinadas a proteger la actividad Administrativa llevada por la acción de gobierno.

Este *excursus* se agrega en consideración que, en muchas ocasiones, puede el Congreso o Parlamento producir leyes cuya función sea la de impedir, de manera directa, la ejecución de sentencias.

En efecto, cuando una normativa legal impide, o establece procedimientos complejos o de tal modo engorrosos que impiden el embargo de bienes del Estado, o sólo permita medidas que hagan ilusorio el pago de sumas de dinero por parte de la Administración Pública en general, está excluyendo al Estado, a causa de la función legislativa, de los contenidos de la Tutela Judicial Efectiva, concretamente el componente de la ejecución de la sentencia.

Por otra parte, el Neoconstitucionalismo asumió como práctica que el constituyente, en plenas funciones, ordenara por anticipado al legislador la realización concreta de normas legales, fijándoles sus principios y objetivos concretos, agregando además

un plazo para tal actividad. Esto ha devenido, en algunos supuestos de retardo por parte de los parlamentos, en la denominada omisión legislativa.

La omisión legislativa consiste en el retardo injustificado de un deber del congreso o parlamento, en realizar todo lo necesario para que, en cumplimiento del procedimiento para la elaboración de leyes, producir y sancionar la legislación indicada anticipadamente por el constituyente, al momento de redactar una Constitución²³.

De manera que, en ejercicio del control de la constitucionalidad se puede solicitar a los órganos jurisdiccionales competentes declare la omisión legislativa y ordenen el cumplimiento del deber constitucional al cuerpo parlamentario.

En este sentido y particularmente en el caso venezolano, se ha producido la inquietante tendencia del juez a constituirse en legislador, para colmar las lagunas legales, legislar sobre la omisión absoluta del legislativo o modificar normas legales que colidan con la Constitución²⁴.

Ahora bien, debe considerarse también responsable el Estado-Legislator cuando, con ocasión

²³ Al respecto, Brewer-Carías, A. señala: “La acción directa de inconstitucionalidad contra las omisiones legislativas absolutas se estableció por primera vez en el mundo contemporáneo en la Constitución de la antigua Yugoslavia de 1974 (Artículo 377), habiendo influido, dos años después, en su incorporación en la Constitución de Portugal de 1976 donde se le asignó la legitimación activa para accionar a determinados altos funcionarios públicos.” Prólogo, Urosa Maggi, D. “La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como Legislador Positivo”, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios N° 96, Caracas 2011, p. 44.

²⁴ A tal efecto, véase la Sentencia N° 301 del 27 de febrero de 2007 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Caso: Adriana Vigilanza y Carlos Vecchio, publicada en Gaceta Oficial N° 38.635 del 01.03.2007.

de la declaratoria de omisión legislativa, éste no procede a legislar sobre lo que el constituyente ordenó en su momento, configurándose así una doble responsabilidad, toda vez que, en efecto, retarda injustificadamente la producción normativa a la cual está previamente obligado, sino que al no disponer de lo necesario para tal producción, incumple además una orden jurisdiccional que declara su mora.

V. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Asistimos en la actualidad a un complejo social que hace coincidir a sociedades altamente demandantes en derechos y donde los cometidos públicos exclusivos y públicos concurrentes son cada vez mayores. Asimismo, términos tan frecuentes como “calidad de vida”, al que los juristas le han prestado poca atención²⁵, supone que, entre otros factores, el Estado sea proveedor o garantice la concreción, de los estándares que aseguren ese concepto.

El más ajustado a la dignidad de las personas y a la calidad de vida —como valor jurídico— es, sin duda, la garantía a la ejecución de sentencias favorables, en general; y, en particular, de aquellas en las que el Estado es parte y resulta sin lugar su pretensión o defensa, puesto que éste, de suyo, cuenta en su habitual actividad con prerrogativas que ya suponen un desequilibrio legítimo, en vista del interés general, que puede devenir en ilegal si no cumple con lo preceptuado en las normas o en las sentencias.

²⁵ MARTÍN MATEO, Ramón. La calidad de vida como valor jurídico. En: Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Editorial Civitas S.A., 1991, p. 1437.

En este sentido, creemos que resulta ineludible la tarea de la doctrina al insistir en la debida responsabilidad que, como pudimos observar, puede en sus distintas funciones, incurrir el Estado en supuestos de responsabilidad. En suma, el Estado es responsable por las actuaciones de los órganos y entes que lo componen, por omisión en el incumplimiento de sentencias. De allí que en la función judicial, el ejercicio de las amplias facultades, con que la ley reviste al Juez contencioso-administrativo, sea el elemento dinamizador del cumplimiento del Estado Democrático Social de Derecho y de Justicia, que haga que el Estado “pague el perjuicio”²⁶, entendida a su vez como “garantía patrimonial del administrado frente a las actuaciones de la Administración Pública”²⁷ y del Estado en General.

Como lo señala el profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica del Uruguay, Augusto Durán Martínez:

*“Se ha dicho que el siglo XIX fue el siglo del Poder Legislativo, que el siglo XX lo fue del Poder Ejecutivo y que el siglo XXI lo será del Poder Judicial. Creo que es correcto”*²⁸.

²⁶ HAURIU, Maurice. *Précis de droit administratif*. 11ème. Paris, Recueil Sirey, 1927, p. 12.

²⁷ ARAUJO-JUÁREZ, José. Derecho Administrativo Parte General. Caracas, Ediciones Paredes, 2007, p. 1008.

²⁸ DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Algunas cuestiones relativas a la responsabilidad del Estado por incumplimiento de sentencias. En: Desafíos del derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela, Caracas, Ediciones Paredes, 2009, pp. 895-912.

BIBLIOGRAFÍA

ARAUJO-JUÁREZ, José. Derecho Administrativo Parte General. Caracas, Ediciones Paredes, 2007.

BREWER-CARÍAS A. y ORTÍZ-ALVAREZ. Las Grandes decisiones de la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa (1961-1996), 1ª Reimpresión, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007.

CAJARVILLE PELUFFO, J.P. Incumplimiento de sentencias y responsabilidad estatal. En: DELPIAZZO, Carlos (Coordinador). Estudios Jurídicos en homenaje al Prof. Mariano Brito. F.C.U. Montevideo, 2008.

COLAUTTI, Carlos. Responsabilidad del Estado: Problemas constitucionales. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1995.

DUGUIT, León. Las Transformaciones del Derecho Público y Privado. Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 2001.

DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Algunas cuestiones relativas a la responsabilidad del Estado por incumplimiento de sentencias. En: Desafíos del derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela, Caracas, Ediciones Paredes, 2009, pp. 895-912.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. La Constitución Estamental. Caracas, Fundación Manuel García-Pelayo, 2006.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. 2ª Ed. Madrid, Editorial Civitas, 1994.

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif*. 11ème. Paris, Recueil Sirey, 1927.

HENAO, Juan Carlos. El Daño: Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Derecho colombiano y francés. Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 1999.

IRIBARREN MONTEVERDE, H. El régimen actual venezolano (paradójicamente clásico) de la Responsabilidad Administrativa Extracontractual, Caracas, Ediciones Liber, 2006.

LONG, Weil; BRAIBANT. Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 7ème edition, pg. 5, En: IRIBARREN MONTEVERDE, H. El régimen actual venezolano (paradójicamente clásico) de la Responsabilidad Administrativa Extracontractual, Caracas, Ediciones Liber, 2006, pp. 14-15

MARTÍN MATEO, Ramón. La calidad de vida como valor jurídico. En: Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Madrid, Editorial Civitas S.A., 1991.

ORTÍZ-ALVAREZ, Luis. La Responsabilidad Patrimonial del Estado y de los Funcionarios Públicos en la Constitución de Venezuela de 1999. En: Revista de Derecho Constitucional N° 1, Caracas, Editorial Sherwood, 1999.

ORTIZ-ORTIZ, Rafael. Teoría General de la acción procesal en la tutela de los intereses jurídicos. Caracas, Editorial Frónesis S.A., 2004.

_____. Introducción a la Teoría de la Responsabilidad del Estado. Revista Tachirensis de Derecho N° 15, Universidad Católica del Táchira, 2003.

PELÁEZ GUTIÉRREZ, Juan Carlos. Reflexiones sobre los fundamentos de la jurisprudencia administrativa francesa y colombiana en materia de terrorismo. Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia, 2000.

QUINTERO NAVAS, Gustavo. La Teoría de la culpa en la responsabilidad del Estado: Entre lo público y lo privado. En: Desafíos del derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela. Caracas, Ediciones Paredes, 2009.

RIVERO, Jean. Derecho Administrativo. Caracas, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, 1984.

RODRÍGUEZ ENNES, Luís: La “obligatio” y sus fuentes, en Revista Internacional de Derecho Romano. Universidad de Vigo, Vigo. Abril de 2009, p. 12 [Consulta en línea octubre 16 de 2013 <http://www.ridrom.uclm.es/principal1.htm>]

RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando. Responsabilidad y control: dos categorías esenciales en el Derecho Administrativo. En: CENTRO DE ADIESTRAMIENTO JURÍDICO CAJO. El Control y Responsabilidad de la Administración Pública. IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2012, Editorial Jurídica Venezolana, 2012, p. 21.

SAAVEDRA BECERRA, Ramiro. Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública. Bogotá D.C., Grupo Editorial Ibáñez, 2011.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala Constitucional. Sentencia N° 301 del 27 de febrero de 2007. Caso: Adriana Vigilancia y Carlos Vecchio, Gaceta Oficial N° 38.635 del 01/03/2007.

TORRES DEL MORAL, A. Pasado y presente del Parlamento. En: MORA-DONATTO, C. (Coordinadora). Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002.

UROS MAGGI, Daniela. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como Legislador Positivo. Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios N° 96, 2011.

VEDEL, Georges. Derecho Administrativo. Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980, pp. 270 y ss. En: ORTIZ-ORTIZ, Rafael. Introducción a la Teoría de la Responsabilidad del Estado. Revista Tachirensis de Derecho N° 15, Universidad Católica del Táchira, 2003.