

# TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

## TOMO II

### RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

#### ÍNDICE GENERAL

#### TABLA DE ABREVIATURAS

#### PRESENTACIÓN

#### Capítulo Primero

#### PECULIARIDADES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

1. Abandono del “civilcentrismo” y autonomía de la responsabilidad administrativa
2. Diferencias sustanciales y formales entre la responsabilidad administrativa y la del Derecho común
  - A. Criterios de imputación objetivos
  - B. Responsabilidad indirecta o por hechos ajenos
  - C. Responsabilidad trilateral
  - D. Responsabilidad reparadora
  - E. Responsabilidad solidaria
  - F. Responsabilidad por conducta lícita y funcionamiento normal
  - G. Responsabilidad y autotutela administrativa
3. Doble rol de la responsabilidad administrativa: Garantía de los administrados y de la eficacia y la eficiencia administrativas
4. Fundamento constitucional de la responsabilidad administrativa e implicaciones del principio constitucional de la responsabilidad administrativa
5. Los sistemas o regímenes de responsabilidad: Por sacrificio especial y por falta de servicio
  - A. Necesaria distinción entre conducta lícita e ilícita y funcionamiento normal y anormal
  - B. Complementación de ambos sistemas

#### Capítulo Segundo

#### ELEMENTOS DE LA RELACIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

1. Elementos subjetivos de la responsabilidad administrativa
  - A. Sujeto activo de la responsabilidad administrativa
    - A.1. Ente Público
    - A.2. Funcionario público
    - A.3. Pluralidad de sujetos responsables y responsabilidad administrativa concurrente

- a) Concurrencia de responsabilidad entre un ente público y un sujeto de Derecho Privado con el que mantiene una relación jurídica
  - a.1) Diversas posiciones
  - a.2) Posición de nuestro ordenamiento jurídico
- b) Concurrencia de responsabilidades entre un ente público y un sujeto de Derecho Privado con el que no tiene una relación jurídica
- c) Concurrencia de responsabilidad entre varios entes públicos
- A.4. Modificaciones subjetivas de la responsabilidad administrativa
- B. Sujeto pasivo de la responsabilidad administrativa
- 2. Elementos objetivos de la responsabilidad administrativa
- A. Derecho fundamental resarcitorio
- B. Obligación resarcitoria
- 3. Condiciones o requisitos de la obligación resarcitoria
- A. Actuación u omisión derivada de la función administrativa
- B. Lesión antijurídica
- B.1. Noción objetiva de lesión
- B.2. Concepto de daño
- B.3. Distinción entre daño emergente y lucro cesante
- B.4. Daño resarcible
- B.5. Tipología del daño
  - a) Daño patrimonial
  - b) Daño moral
- C. Nexos de causalidad
- C.1. Causas de exclusión del nexo causal
  - a) Fuerza mayor
  - b) Culpa de la víctima
  - c) Hecho de un tercero
  - d) Razones para excluir el caso fortuito como causal de exoneración de responsabilidad administrativa
- 4. Indemnización o resarcimiento
- A. Fines del resarcimiento
- B. Reparación integral
- C. Reajuste o actualización de la indemnización
- D. Resarcimiento del daño patrimonial
- E. Resarcimiento del daño moral
  - E.1. Problema del resarcimiento
  - E.2. Tipos de reparación del daño moral y parámetros que debe observar el juzgador para definir una indemnización
  - E.3. Prueba del daño moral
- F. Problema de constitucionalidad de las indemnizaciones globales y fijas establecidas por ley

F.1. Ley básica de energía atómica para usos pacíficos, No. 4383 del 19 de agosto de 1969

F.2. Ley de "Autorización para el pago de compensación indemnizatoria a oreros artesanales que extraían oro del Parque Nacional Piedras Blancas y reforma del artículo 11 de la Ley N°. 7012, Creación de un Depósito Libre Comercial en el área urbana de Golfito y sus reformas" (No. 8118 del 3 de agosto del 2001)

F.3. Ley de Determinación de Beneficios Sociales y Económicos para la Población Afectada por el DBPC No. 8130 del 6 de septiembre del 2001

5. Extinción de la responsabilidad administrativa

A. Extinción normal

B. Extinción anormal

B.1. Razones subjetivas

a) Muerte del damnificado

b) Renuncia de la víctima

B.2. Razones objetivas

a) Compensación

b) Prescripción

b.1) El plazo de la prescripción del derecho para reclamar la responsabilidad administrativa

b.2) Causales de interrupción y suspensión de la prescripción

a) Interrupción

b) Suspensión

b.3) Prescripción para ejecutar o liquidar la indemnización

Capítulo Tercero

RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD SIN FALTA O POR SACRIFICIO ESPECIAL

1. Concepto

2. Distinción entre sacrificios generales y singulares

A. Sacrificios o cargas generales

B. Sacrificios o cargas especiales

3. Limitaciones por razón de interés social y expropiación, dos buenos ejemplos de sacrificio general y especial, respectivamente

A. Limitaciones por razón de interés social

A.1. Concepto

A.2. Características

A.3. Tipología

A.4. Efectos

B. Expropiación

B.1. Concepto

B.2. Fundamento

- B.3. Carácter de sacrificio singular y su matización
- B.4. Causa expropriandi: interés público legalmente comprobado
- B.5. Indemnización
  - a) Presupuesto 2
  - b) Características
    - b.1) Previa
    - b.2) Justa
    - b.3) Integral
  - c) Momento de cálculo
  - d) Parámetros de fijación del quantum
  - e) Obligación de valor y no pecuniaria
  - f) Modos de pago
- 4. Principio de igualdad en el sostenimiento de las cargas públicas: Fundamento de la responsabilidad por sacrificio especial
- 5. Consecuencias del sistema de responsabilidad por sacrificio singular
- 6. Elementos constitutivos del sacrificio singular o daño
  - A. Especialidad del daño
  - B. Anormalidad del daño
- 7. Régimen legal de la responsabilidad por sacrificio especial
  - A. Carácter excepcional y elementos del daño (pequeña proporción de afectados e intensidad excepcional de la lesión)
  - B. Exclusión de la indemnización de los perjuicios y aparente desprotección de los intereses legítimos
  - C. Excepciones a la reparación (orden público, moral y buenas costumbres)

#### Capítulo Cuarto

### EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD POR FALTA DE SERVICIO O FUNCIONAMIENTO ANORMAL

- 1. Relevancia de la falta de servicio
- 2. Consecuencias prácticas y ventajas del régimen de responsabilidad por falta de servicio
- 3. Definición de falta de servicio o funcionamiento anormal
- 4. Derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos: Fundamento del sistema de responsabilidad por falta de servicio
- 5. Falta de servicio anónima y firmada
- 6. Estándares de las administraciones públicas en la prestación de los servicios públicos
- 7. Obligaciones administrativas en la prestación de los servicios públicos
- 8. Tipología de la falta de servicio
  - A. Prestación tardía del servicio público
  - B. Prestación defectuosa del servicio público

C. Omisión material en la prestación del servicio público  
D. Dictado de un acto administrativo ilícito o inválido E. Omisión en el dictado de un acto administrativo

(omisiones formales)

9. Niveles de funcionamiento de los servicios públicos y el grado de la falta de servicio requerida para que haya responsabilidad administrativa

A. Nivel alto de funcionamiento anormal

B. Nivel bajo de funcionamiento anormal

Capítulo Quinto

## RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO POR FALTA PERSONAL

1. Definición de falta personal

2. Criterio de separación (falta personal separable)

3. Distinción entre falta personal pura e impura

4. Criterios de conexión de la falta personal separable con el servicio público

A. Criterio instrumental

B. Criterio circunstancial

C. Criterio teleológico

D. Tipología de las faltas

a) Faltas dentro del servicio

b) Faltas fuera del servicio

5. Acumulación o cúmulo de faltas

A. Cúmulo ideal

B. Cúmulo real

6. Acción de regreso o recuperación de lo pagado

A. Acción de regreso de la Administración Pública contra el funcionario cuando existe lesión antijurídica a un administrado

A.1. Fines

A.2. Necesidad de procedimiento administrativo

A.3. Prescripción de la acción de regreso

A.4. Extremos discutibles por el funcionario y distribución interna de responsabilidades en el caso del cúmulo real o ideal de faltas o responsabilidad concurrente entre varios funcionarios

B. Acción de regreso de la administración pública contra el funcionario cuando no hay lesión antijurídica a un administrado

B.1. Concepto

B.2. Necesidad de procedimiento administrativo

B.3. Prescripción de la acción de regreso

B.4. Responsabilidad y acción de regreso por las faltas al ordenamiento de control y fiscalización de la hacienda pública

B.5. Responsabilidad y acción de regreso por infracción

al sistema de administración financiera

B.6. Responsabilidad y acción de regreso por infracción al sistema de control interno

B.7. Responsabilidad y acción de regreso por actos de corrupción o enriquecimiento ilícito en la función pública

C. Acción de regreso del funcionario público contra la Administración Pública

Capítulo Sexto

## RESPONSABILIDAD POR FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO HOSPITALARIO

1. Supuestos de responsabilidad administrativa por funcionamiento de los servicios públicos hospitalarios

2. Responsabilidad de los servicios hospitalarios por sacrificio especial o sin falta

3. Responsabilidad de la seguridad social por funcionamiento anormal o falta de servicio

A. Responsabilidad por actos médicos o quirúrgicos

B. Responsabilidad por la organización y funcionamiento del servicio hospitalario

B.1. Concepto de hospital

B.2. Cobertura de este tipo de responsabilidad

B.3. Condiciones de funcionamiento de los hospitales

B.4. Tipo de actividades en un hospital y posibles fuentes de responsabilidad administrativa

a) Actividades Administrativas

a.1) Proveeduría

a.2) Mantenimiento

a.3) Lavandería y ropería

a.4) Transportes

b) Actividades auxiliares de diagnóstico y tratamiento .

b.1) Radiología y Servicio de Medicina Nuclear

b.2) Laboratorio Clínico y Banco de Sangre

b.3) Farmacia

b.4) Enfermería

b.5) Servicio de esterilización de equipos

c) Actividades de atención directa al paciente

c.1) Consulta externa

c.2) Servicio de atención de emergencias

d) Salas de operaciones

e) Disposición y tratamiento de desechos hospitalarios

f) Listas o tiempos de espera de los pacientes

4. Derechos y obligaciones del paciente usuario de los servicios públicos hospitalarios

A. Derechos del paciente frente al médico y personal

auxiliar que le atiende

B. Derechos del paciente frente al establecimiento hospitalario

C. En especial sobre el derecho al consentimiento informado

C.1. Fundamento constitucional

C.2. Concepto

C.3. Excepciones

C.4. Marco normativo

D. Obligaciones de los pacientes de los servicios hospitalarios

Capítulo Séptimo

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO ELÉCTRICO

1. Concepto

2. Obligaciones administrativas preexistentes del sector eléctrico

3. Etapas del negocio eléctrico y responsabilidad administrativa

A. Generación

B. Transmisión

C. Distribución

C.1. Calidad del voltaje de suministro

C.2. Calidad de la continuidad del suministro eléctrico

D. Comercialización

Capítulo Octavo

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA RED VIAL

1. Delimitación de la órbita de responsabilidad

2. Entes y órganos públicos encargados del diseño, construcción y mantenimiento de la red vial

3. Diseño de los caminos públicos

4. Construcción de caminos públicos

5. Mantenimiento y rehabilitación de caminos públicos

Capítulo Noveno

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA Y CONTROL DE LA NAVEGACIÓN AÉREA

1. Introducción

2. Responsabilidad administrativa por la infraestructura aeroportuaria

3. Responsabilidad administrativa por los servicios auxiliares para la navegación aérea

4. Responsabilidad administrativa por las condiciones de aeronavegabilidad de las aeronaves

5. Responsabilidad administrativa por los daños y perjuicios provocados por aeronaves oficiales a los administrados en la superficie

Capítulo Décimo

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR  
OMISIÓN EN EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES  
DE FISCALIZACIÓN Y SUPERVISIÓN: EN ESPECIAL  
EN MATERIA AMBIENTAL Y FINANCIERA

1. Responsabilidad administrativa por omisión en el ejercicio de las potestades de fiscalización y control

2. Omisión en el ejercicio de la potestad de fiscalización en materia ambiental

A. Responsabilidad administrativa por omisión en el cumplimiento de las obligaciones generales de garantía, defensa y preservación de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado

B. Responsabilidad administrativa por omisión en el cumplimiento de las obligaciones para la protección de las aguas subterráneas

3. Omisión en el ejercicio de la potestad de fiscalización de la actividad de intermediación financiera

Capítulo Undécimo

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR

1. Ejercicio de la función legislativa y responsabilidad

2. Resistencia para admitir la responsabilidad del Estado-legislador

3. Evolución histórico-jurisprudencial de la responsabilidad del Estado - legislador en Francia

4. Principio de igualdad en el sostenimiento de las cargas públicas: Fundamento de la responsabilidad del Estado-legislador

5. Características del sacrificio singular o de la lesión antijurídica en la responsabilidad del Estado-legislador

A. Especialidad del daño

B. Anormalidad del daño

6. Tipología de las leyes que pueden generar la responsabilidad del Estado-legislador

7. Responsabilidad del Estado-legislador derivada de la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley

8. Responsabilidad por la aprobación de tratados o convenios internacionales

9. Responsabilidad por las omisiones legislativas

10. Responsabilidad Estado-legislador, situaciones jurídicas objetivas o subjetivas y derechos adquiridos

11. Regulación normativa de la Responsabilidad del Estado-legislador

A. Necesidad de desarrollo legislativo

B. Regulación en la Ley General de la Administración Pública: Implicaciones y críticas

12. Desarrollo jurisprudencial de la responsabilidad del Estado-Legislador

A. Sentencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de

Justicia No. 54 de las 17 hrs. del 12 de julio de 1989  
(Edgar Zúñiga Soto c/. el Estado)

B. Sentencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de  
Justicia No. 108-F-91 de las 14:15 hrs. del 3 de julio de  
1991 (Compañía Bananera de Costa Rica c/. el Estado)

C. Sentencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de  
Justicia No. 157 de las 15:20 hrs. del 14 de junio de  
1991 (Compañía Bananera de Costa Rica c/. el Estado)

D. Sentencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de  
Justicia No. 70-F-95 de las 14:45 horas del 23 de junio de  
1995 (Standard Fruit Company c/. el Estado)

Capítulo Duodécimo

## RESPONSABILIDAD DEL ESTADO JUEZ

1. Introducción

2. Fundamento y alcance constitucionales de la responsabilidad  
del Estado-juez

A. Nuestra posición

B. Polémica jurisprudencial

3. Distinción entre el servicio público administración de  
justicia y la función jurisdiccional

A. Servicio público de administración de justicia

B. Función jurisdiccional

4. Responsabilidad del Estado-juez por las medidas cautelares  
ordenadas en un proceso penal

A. Prisión preventiva

B. Otras medidas cautelares personales o reales

C. Medidas cautelares en el proceso penal y responsabilidad  
del Estado-juez

C.1. Medidas cautelares reales o personales y  
responsabilidad del Estado-juzgador y del  
Estado-administrador

C.2. Prisión preventiva y responsabilidad del  
Estado-juzgador

a) Presupuestos de la reparación o indemnización  
procedente ante una prisión preventiva sin  
justificación

a.1) Sobreseimiento

a.2) Sentencia absolutoria

b) Plazo de prescripción

c) Plazo de la prisión preventiva

5. Recurso extraordinario de revisión en sede penal y  
responsabilidad del Estado-juzgador

A. Regulación general

B. Requisitos normativos para la procedencia de la  
indemnización

B.1. Reconocimiento de un error judicial

B.2. Haber el sentenciado descontado una pena que

no debió cumplir o una mayor o más grave de la correspondiente

B.3. Ausencia de culpa de la víctima

B.4. Responsabilidad solidaria del juez cuando media falta personal de éste

B.5. Jurisdicción competente para condenar al Estado al resarcimiento de la lesión sufrida

C. Desarrollo jurisprudencial

6. Proceso para demandar la responsabilidad personal de los jueces en el Código Procesal Civil y responsabilidad subsidiaria del Estado por los delitos cometidos por el juez

A. Críticas a la regulación del proceso

B. Ámbito material de la responsabilidad del juez

C. Proceso para exigir la responsabilidad civil del juez

C.1. Naturaleza

C.2. Legitimación y objeto

C.3. Presupuestos de admisibilidad de la demanda

C.4. Órgano competente

C.5. Plazo para ejercer la acción

C.6. Efectos de la sentencia

D. Responsabilidad subsidiaria del Estado derivada de la comisión de un delito por el juez

7. Responsabilidad del Estado-juzgador por violación del derecho fundamental a una justicia pronta o a un proceso en un plazo razonable

A. Derecho de los justiciables a una justicia pronta o a un proceso en un plazo razonable

B. Titularidad del derecho a una justicia pronta o a un proceso en un plazo razonable

C. Criterios para determinar el plazo razonable de los procesos

C.1. Cómputo de la duración de los procesos

C.2. Diferencia entre el plazo legal y el plazo razonable de un proceso

C.3. Carácter objetivo del concepto dilación indebida

C.4. Criterios objetivos para determinar el plazo razonable

a) Complejidad del litigio

b) Conducta procesal de las partes

c) Conducta de las autoridades nacionales

d) Eventuales consecuencias del proceso

C.5. Diferencia entre los retrasos no exorbitantes en el proceso y el quebranto del derecho fundamental a un proceso en un plazo razonable

Bibliografía