

Ficha para citar este artículo:

Carrillo Artiles, Carlos Luis. "Reflexiones sobre la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador y los efectos temporales de las sentencias". El Control y la Responsabilidad en la Administración Pública. IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2012 Fundación Estudios de Derecho Público. Caracas Venezuela. 2012

ISBN 978 980 365 170 1

Reflexiones sobre la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador y los efectos temporales de las sentencias.

Profesor Carlos Luis Carrillo Artiles*¹

Introito.²⁻

Durante algún tiempo, debido a un automatismo conceptual de ciertos sectores doctrinales tuvo mucha difusión y cierta vigencia, el considerar una especie de inmunidad o irresponsabilidad patrimonial del Estado por los actos normativos desplegados desde la rama legislativa del Poder Público, bajo el simple argumento justificativo que si a dicha rama se le investía desde la propia Constitución de un ilimitado poder supremo para apreciar situaciones y ponderar elementos para producir normas generales abstractas con supuestos de hecho aplicables a sujetos indeterminados como producto inequívoco de la voluntad general de la cual eran recipiendarios los Parlamentos,

¹ Carlos Luis Carrillo Artiles. Abogado UCV. Especialista en Derecho Administrativo UCV. Doctorando en Derecho UCV. Profesor de Derecho Administrativo UCV. Miembro Docente Investigador por concurso de oposición en el Instituto de Derecho Público UCV. Profesor de Derecho Constitucional Comparado Universidad Libre de Colombia. Presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Disciplinario.

² El presente opúsculo redactado especialmente para el cuarto Congreso Internacional de Derecho Administrativo de la isla de Margarita, son nuevas reflexiones sobre nuestro punto de vista original sobre el tema efectuado en el año 2004 contenidos en nuestro artículo jurídico realizado en coautoría con Mayra Menéndez, denominado "Responsabilidad Patrimonial derivada de las conductas del Estado Legislador en Venezuela" que fue publicado por el Tribunal Supremo de Justicia en el libro homenaje a Nectario Andrade Labarca, Ensayos de Derecho Administrativo. Colección Libros Homenaje No.13, Volumen I. Caracas. Venezuela. Pgs 247- 2284

entonces sus actos serían ejercicios puros de soberanía y aún cuando ilegal o arbitrariamente llegasen a producir una afectación gravosa, discriminatoria o parcial en alguna esfera individual o grupal de la sociedad, no darían lugar a responsabilidad estatal ni generarían reparación o indemnización alguna a los presuntos afectados, sino por el contrario estas afectaciones debían inexorablemente ser soportadas por éstos.³

No obstante, en un segundo estadio histórico, esa idea primitiva de indemnidad e irresponsabilidad del legislativo fue reconducida y superada con la evolución que trajo consigo el Estado de Derecho y el robustecimiento del principio de legalidad, al expandir la concepción del ejercicio de soberanía a las demás ramas del Poder Público, y muy particularmente con la aceptación y reconocimiento de controles concentrados de constitucionalidad en manos de la rama judicial, que permitirían, en principio, el examen de las leyes como actos normativos de rango legal con necesario apego y subordinación a los postulados y contenidos de la Constitución, y posteriormente, sobre la vigilancia y control de todas sus conductas, inclusive las de contenidos negativo u omisivo frente a esos mandatos diáfanos establecidos en la

³ Al respecto ver, **E. Laférriere. Traité de la Jurisdiction administrative**, Editorial Berger-Levrault, Segunda Edición Paris, T.2, 1888, pág 675. "Es un principio que los daños causados a los particulares por medidas legislativas no les dan ningún derecho obtener una indemnización. La Ley es, en efecto, un acto de soberanía, y lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin que pueda reclamarse ninguna compensación. El legislador puede apreciar, la naturaleza y gravedad del daño, apreciar las necesidades y los recursos del Estado, para determinar si debe otorgar esta compensación".

norma fundamental que al ser distorsionados por el legislador pudieran ser controlados por sentencias declarativas de control de constitucionalidad, al solidificarse las nociones de supremacía de los contenidos constitucionales, que ya no solo serían mandatos programáticos sino susceptibles de aplicación directa e inmediata por todos los órganos del Estado.

Para ello se edificó y depuró estructuras orgánicas diferenciadas al legislativo dentro del Poder Público que dependiendo del diseño fundamental se ubicaron dentro o fuera de la rama judicial, como expresión y parte de la justicia constitucional para juzgar los comportamientos legislativos, lo cual se complementó con el acabado diseño de verdaderos vehículos o mecanismos procesales de control específico de la constitucionalidad de los actos y conductas de tales órganos legislativos.

Paralelamente en los diseños fundamentales, se fue hilvanando y construyendo en el derecho comparado toda una teoría y sistemas fundamentales de responsabilidad de Estado, contractual o extracontractual, por todas sus conductas que generen un nexo causal con un daño, ya sean comportamientos positivos -por actuar o hacer-, o negativos -resistencia a hacer o dejar de hacer-, engendrando la posibilidad que toda víctima que resulte afectada por esa actividad o inactividad estatal lesiva, por cualquiera de las

manifestaciones estatales de sus contenidos administrativos, jurisdiccionales, gubernativos e inclusive legislativos en el ejercicio del Poder Público, pudiera ser reivindicado integralmente en la dimensión exacta del gravamen sufrido.

Esto vendría a complementar el panorama del control de constitucionalidad ya expuesto, pues como producto de la declaratoria de inconstitucionalidad o de inexecutable de una conducta legislativa, se podría emprender un proceso separado especialmente dirigido a responsabilizar al Estado Legislador mediante un pronunciamiento judicial condenatorio de responsabilidad para obtener una reparación patrimonial ante daño, o una indemnización ante hecho lícito siempre que medie un detrimento o afectación patrimonial particular discriminatoria y no generalizada con la misma intensidad a toda la población, que resulte en atentado contra el principio de contribución proporcional o equilibrio ante las cargas públicas.

Es así como se ha gestado la posibilidad indubitable que todas las conductas activas o pasivas de los órganos legislativos estarían sometidas a control judicial de la llamada justicia constitucional, en sus diversas manifestaciones, ya sean por examen de constitucionalidad de sus actos normativos o evaluación de constitucionalidad de omisiones bajo la égida de los parámetros imperativos constitucionales, ante cuyo quebrantamiento y una vez

demostrada la procedencia de la ilegalidad específica de inconstitucionalidad o inexecutable mediante sentencia declarativa, siempre que concurriese consecutivamente daño patrimonial en la esfera jurídica particular o grupal, pudiera acudir a un proceso especial de la jurisdicción contenciosa administrativa que determine dicha responsabilidad estatal y ordenase al propio Estado la reparación económica consecuencial del gravamen económico.

Origen y devenir de la responsabilidad del estado-legislador en el derecho comparado.-

Al abordar el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado resulta inevitable citar los antecedentes del derecho comparado en el tratamiento de las reclamaciones ante los comportamientos reprochables del legislativo, que abarcarían el reconocimiento de condenas a pagos por funcionamiento anormal del aparato estatal legislativo, cuando previamente se demostraba vulneraciones al texto constitucional por leyes expedidas y declaradas judicialmente como inconstitucionales, siempre que durante la aplicación de ese instrumento normativo se hubiese generado un perjuicio especial a una esfera jurídica subjetiva; así como el reconocimiento de la existencia de responsabilidad estatal inclusive ante funcionamiento normal del aparato legislativo, aún cuando la ley o norma fuere totalmente apegada a derecho o lícita y no se observase ningún rasgo ilegal pues no colidiese con ninguno de los contenidos de la Constitución,

pero cuando excepcionalmente se genere perturbación económica colateral en la patrimonialidad de un individuo o grupo parcial de la población, y éstos demuestren sacrificio su intenso y especial configurado por un daño especial, teniendo derecho a un pago indemnizatorio que haga desaparecer su lesión desigualitaria con respecto al demás colectivo.

Como es fácil observar, la jurisprudencia en el derecho comparado fue mutando progresivamente de una primera etapa de negación de la existencia de responsabilidad por actos legislativos⁴, -si la propia ley no la preveía la procedencia de pagos reparatorios-, a una segunda etapa de reconocimiento de la responsabilidad patrimonial estatal basada en la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas cuando la ley fuese lícita pero dañosa, y por último por afectaciones en la ejecución de una ley declarada como inconstitucional. Resulta sumamente paradójico que la primera declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador que nos encontramos en el derecho comparado, no provino de una lesión patrimonial generada

⁴ Ejemplo de estas posiciones son diversas decisiones del Consejo de Estado, entre ellas **Arrêt Duchatellier** de 1838, caso en donde algunas industrias tuvieron obligadas a paralizar 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, por lo que el órgano judicial 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. Y la **Arrêt Moroge** de 1875, se en donde se aseveró 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”.

por una ley ilícita declarada como inconstitucional, sino de un singular perjuicio producido por una ley lícita que conculcó el principio de igualdad ante las cargas públicas.

Es por ello que resulta irremediable la alusión de la Arrêt Sociedad Productos Lácteos La Fleurette, “Société des produits laitiers La Fleurette”, sentencia del Consejo de Estado de fecha 14 de enero de 1938, como icono común de la doctrina, por ser el primer paradigmático desarrollo pretoriano de la aceptación por condena judicial de la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado por actos legislativos, al ordenar el pago de una reparación pecuniaria a un particular por singular afectación sufrida con ocasión de la expedición de una ley, como un daño de naturaleza muy especial, por no haber en ese sistema jurídico francés control posterior de constitucionalidad de las leyes, sino solo control preventivo antes de la promulgación del instrumento legal.

Esta sociedad mercantil fabricaba una crema especial denominada “Gradine” a partir de la leche y de otros productos, y se vio forzada a cerrar su negocio como consecuencia de una ley del 29 de junio de 1934, que con fines de protección de la industria lechera prohibió elaborar, fabricar, exponer, vender, importar o exportar cualquier producto que tuviese aspecto de crema, o se vendiese bajo la

denominación crema o sus análogos que no derivasen íntegramente de la leche, por cuanto la adición de materias grasas extrañas a la leche estaba especialmente prohibida por dicha ley.

Esta sentencia admitió la procedencia de una indemnización patrimonial al establecer que La Fleurette era la única empresa afectada por la medida, por cuanto nunca se alegó en la ley, que la producción de las mencionadas cremas presentasen algún peligro para la salud pública, y de ninguno de sus articulado podía entenderse que el legislador quiso gravar singularmente con una carga al demandado, por ende no le correspondía soportar esa afectación, -sacrificio especial y ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas alcanzado a un grupo particular y delimitado de individuos en sentido opuesto al principio de generalidad de la ley- en consecuencia esa carga que fue creada en base al interés general debía ser asumida por toda la colectividad en su conjunto; suponiendo la existencia de una implícita voluntad indemnizatoria no reseñada en el texto del instrumento legal analizado, al no prever una norma expresa que excluya responsabilidad estatal.

No obstante, no fue sino hasta 1863, con la **Arrêt Bovero**, cuando se cimienta el principio general de la procedencia de la indemnización patrimonial cada vez que se produzca un

daño especial y grave como consecuencia de una ley, y dicho instrumento legal no excluya expresa e inequívocamente dicha indemnización, enmarcando los menoscabos producidos por ejecución de leyes en el régimen de responsabilidad sin falta por la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas

Sin embargo, “la doctrina más reciente ha afirmado que en derecho francés no existe un verdadero régimen de responsabilidad del legislador y posiblemente nunca lo habrá. Para sustentar este argumento, la profesora (Camille) Broyelle explica, entre otras, que el principio de igualdad ante las cargas públicas que sirve de fundamento a la responsabilidad del Estado por el hecho de la ley, y cuya fuente normativa es el artículo 13 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, nunca fue concebido como un principio para justificar la responsabilidad del Estado.

El criterio de que (sic) el legislador no haya, ni en el texto de la ley ni en sus trabajos preparatorios, tenido la intención de eliminar la reparación, es dejar al querer del causante del daño si desea o no indemnizar, algo perfectamente extraño al sistema de responsabilidad en donde la reparación del daño

nunca depende del consentimiento expreso o tácito del agente de daños.”⁵

Y no es sino hasta el año de 2005, cuando el Consejo de Estado Francés en la Arrêt Societé Coopérative Ax’ion, “...abandona el criterio de la voluntad del legislador para determinar si la indemnización la ONU excluida en el texto legal como criterio para negar o reconocer la reparación...”⁶

Distinta es la situación de España en donde originalmente no se reconocía resarcimiento por daños ocasionados o producidos directamente por un acto legislativo o por una Ley, salvo que expresamente dicho instrumento normativo hubiere establecido taxativamente esa probabilidad, para luego a partir de 1987, tímidamente en distintas sentencias del Tribunal Supremo Español de Justicia, se empezase a plantear el resarcimiento de las ablaciones patrimoniales producidas por normas provenientes del legislativo siempre que sobre concretos destinatarios se verificase un sacrificio patrimonial que merezca el calificativo de especial, en comparación del que pueda derivarse para el resto de la colectividad, y se genere la ruptura del principio constitucional de igualdad ante las cargas públicas, salvo que

⁵ **Botero Aristizábal, Luis Felipe.** “La responsabilidad patrimonial del Legislador”. Serie Lex Nova. Editorial Legis. 2007. Bogotá. Pag.18

⁶ **Botero Aristizábal, Luis Felipe.** “La responsabilidad patrimonial del Legislador”. Obra Citada. Pag. 20

la propia norma, por preferentes razones de interés público, excluya expresamente la indemnización.⁷

Para que luego, con posterioridad con la entrada en vigencia de la Ley 30 de 1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se incorporara una disposición legal expresa que consagra el principio general la responsabilidad por actos del Estado legislador, circunscribiendo la indemnización sólo a aquellos casos previstos taxativamente por la propia ley en sus propios términos, siempre que se trate de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y solo cuando los particulares no tengan el deber jurídico de soportar esa afectación; repitiéndose el problema del esquema francés en donde resulta insustancial hablar de responsabilidad si la indemnización está supeditada a la voluntad del legislador causante del detrimento o perjuicio.

Particularidades de la Responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela.
Fundamento Responsabilidad Estado Legislador.
Nuestra arquitectura constitucional de 1999, consagra un entramado normativo de preceptos generales y particulares que permitirían, según el caso, la sustentación de una reclamación y la procedencia de una declaratoria judicial de responsabilidad patrimonial del Estado Venezolano,

⁷ **Sentencia del Tribunal Supremo Español** tomada del texto "La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos en el Derecho Español, Francisco Javier Jiménez Lechuga, Monografías Jurídicas, Marcial Pons, 1999, Madrid. Pag. 96, citada por nuestro trabajo aludido con anterioridad de "Responsabilidad Patrimonial derivada de las conductas del Estado Legislador en Venezuela".Obra Citada.

contractual o extracontractual ante todo el espectro plurisubjetivo y funcional de conductas estatales, en todas sus formas y contenidos administrativos, jurisdiccionales, gubernativos o legislativos.

Es así como existen normas particulares, como el artículo 140 de la Constitución que consagra específicamente el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, que visiblemente se identifica con aquellas conductas activas y pasivas que ocasionan daños por funcionamiento normal o anormal de los órganos y entes de la Administración Pública, y por aquellos que sin ser orgánicamente administrativos ejercitan actividad y función administrativa. Asimismo, los artículos 26 y 49 numeral 8 eiusdem, que consagran la posibilidad de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de los órganos de la rama judicial que ejerciten la función jurisdiccional.

En franco contraste se denota la inexistencia de una disposición expresa o norma específica en nuestro diseño constitucional que establezca la responsabilidad patrimonial por conductas del Estado legislador, lo cual de acuerdo a nuestro criterio explanado en el artículo publicado precedentemente necesariamente obligaría acudir a la interpretación integral de disposiciones generales de responsabilidad estatal consagradas dispersamente en los preceptos 2, 6 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 mismo texto constitucional, como el verdadero fundamento para efectuar reclamaciones por comportamientos reprochables del Legislador en Venezuela, diferentes y diferenciadas al automatismo conceptual de un sector mayoritario de la doctrina, que a nuestra manera de ver, erradamente prefiere acudir a la alusión simplista del artículo 140, como base para la responsabilidad estatal del Estado Legislador.

No nos cabe duda que la intención del Constituyente fue abarcar a todas los comportamientos de los órganos del Poder Público para responsabilizar al Estado, incluida las producidas por el Legislador, pero consideramos que no es ese específico precepto 140, la base de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador⁸, sino en aquellos citados precedentemente.

Quienes defienden el uso extensivo del artículo 140 Constitucional para responsabilizar automáticamente al Estado por toda conducta dañosa patrimonialmente, inclusive por comportamientos reprochables del legislador, obvian la propia redacción del texto fundamental, que plantea que, “El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y

⁸ Esta posición planteada por nosotros en el año 2004 es sobrevenidamente compartida en el año 2006 por el Profesor **Brewer Carías, Allan**, en su obra “**Derecho Administrativo**” Tomo I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pag. 123, quien también sostiene que el artículo 140 de la Constitución no es aplicable a la responsabilidad del Estado Legislador.

derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración Pública.”

Afirman 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 constitucional “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 órganos y entes del Estado y para ello acuden a la lectura de la sobrevenida la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999⁹, 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,

⁹ 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 condiciones en que fue publicada dicha exposición de motivos, cuyo significado e importancia ha sido dramáticamente atenuada por diversas sentencia reiteradas dimanadas de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

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 fue contraria el contenido mismo del articulado constitucional. 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.

judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales de los entes públicos o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones”.

Reiteramos nuestro disenso 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, configurada por actos de rango o naturaleza sublegal o en ejecución de la Ley, producto de la Administración orgánica, así como también por ejercicio funcional o materialmente de otros órganos del Poder Públicos que no son propiamente administrativos.

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”¹⁰.

No queda duda en lo absoluto para nosotros, que 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 o su omisión vulnere 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 individual o grupal discriminatorio.

En tal sentido, cabría responsabilizar al Estado para el pago de reparaciones por conductas Legislativas que acarren daño antijurídico ocasionado por la ejecución de una ley que posteriormente fue declarada como inconstitucional¹¹ y por las omisiones inconstitucionales de legislar por silencio de la ley o del legislador¹²; pero también por injustos

¹⁰ **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. Pag.104.

¹¹ Responsabilidad Subjetiva por actos normativos ilícitos por funcionamiento anormal o por falla del servicio o acto culposo del legislativo.

¹² Responsabilidad Subjetiva por inconstitucionalidad por omisión legislativa del Legislador o de la Ley, por inexistencia del instrumento por desatención del legislador de mandatos específicos

gravámenes particulares o grupales -aún cuando no de naturaleza antijurídica- surgidos en la ejecución regular y legítima de una ley lícita ajustada al ordenamiento jurídico¹³, que no deben ser soportados por una individualidad o sector parcial de la población, lo cual generaría la procedencia de pagos de indemnizaciones por un rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas, en una objetivización del daño indemnizable como consecuencia preestablecida del ordenamiento jurídico ante esta situación, pues si todos estarían obligados a sostener la operatividad del Estado mediante el pago de los tributos, mal podría tolerarse una afectación patrimonial individual desigualitaria o discriminatoria que coloque a esa parcialidad en una situación discriminatoria a toda la sociedad, a la cual el Estado no tiene derecho a causar, pero que en el caso de verificarse estos eventos, como consecuencia del bloque de legalidad, tendría inexorablemente la obligación de resarcir la lesión causada.

Efectos temporales por la declaratoria de procedencia de responsabilidad patrimonial ante conductas ilícitas del estado legislador.
En el derecho comparado se ha planteado una dialéctica doctrinal y jurisprudencial en torno a la procedencia o

constitucionales o por actitud silente de la Ley imperfecta dictada por un punto en concreto que por orden constitucional debía incluirse, lo cual en ambas situaciones se trata de funcionamiento anormal o falla del servicio legislativo.

¹³ Responsabilidad Objetiva por sacrificio particular ante el rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas.

imposibilidad de la cobertura de los daños o gravámenes ocasionados en la temporalidad de vigencia y ejecución de una ley, que luego es declarada sobrevenidamente como inconstitucional por los órganos jurisdiccionales pertenecientes a la justicia constitucional.

Esto dependería directamente de las modalidades internas del control constitucional diseñado particularmente por cada ordenamiento jurídico nacional, y solo sería susceptible de discusión en presencia del mecanismo procesal de control constitucional a posteriori o sobrevenido¹⁴, ejercible luego de la entrada en vigencia de la ley, lo que supondría su validez temporal y ejecución mientras no se declare su inconstitucionalidad. Sin embargo, de presentarse la acción y en el caso de producirse posteriormente la declaratoria de inconstitucionalidad del instrumento legal sometido a control, pudiera establecerse en el mismo cuerpo del fallo anulatorio el alcance de los efectos temporales que deriven de la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad, hacia el futuro obviamente pero también retroactivamente hacia el pasado como si la norma nunca hubiese existido.

Justamente ese último alcance, es lo que ha producido polémica, ya que en ciertos países como Colombia se ha aceptado por sectores doctrinales e inclusive por vía de

¹⁴ Pues si se tratase de control de constitucionalidad apriorístico o previa entrada en vigencia de la Ley -como es el caso de Francia-, no cabría responsabilidad patrimonial por leyes declaradas inconstitucionales, ya que dicho instrumento declarado inconstitucional nunca llegarían a producir efectos negativos al nunca entrar el rigor.

jurisprudencia, que la declaratoria de inconstitucionalidad o inexecutable de una ley, sólo pudiera obrar hacia el futuro con efectos *ex nunc*¹⁵, y nunca con efectos *ex tunc* hacia el pasado, de lo que se infiere -como ya adelantamos- que la norma o ley anulada habría tenido una vigencia precaria desde el momento de su promulgación hasta el momento de declaratoria judicial de nulidad para garantizar ciertas situaciones y derechos que habrían quedado firmes en ese interregno y generar seguridad social; y de allí que para algunos no serían reparables daños ocasionados por aplicación de la ley en esa temporalidad precaria¹⁶.

Distinto sería el supuesto que los efectos temporales fijados por el fallo sean no solo hacia al futuro sino también retroactivos hacia el pasado como consecuencia de la declaratoria de la nulidad absoluta por inconstitucionalidad, en cuyo caso siempre cabría reparar todas las lesiones

¹⁵ Esta fue la posición asumida por la representación de la Procuraduría General de la República Bolivariana de Venezuela, dentro de sus argumentos de defensa en el juicio vinculado al expediente N°.2000-0727 que cursó ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en el caso Navas vs. Ministerio de Interior y Justicia con ocasión de la aplicación y posterior declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Vagos y Maleantes. Dicha representación explicó que "...Que la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley sobre Vagos y Maleantes dictada por la Corte Suprema de Justicia, se acoge al principio de la nulidad pura y simple y por ello, la misma tendría únicamente efectos *ex nunc*, es decir, desde la fecha de publicación de la sentencia en la Gaceta Oficial de la República, y por ende, todos los efectos anteriores a dicha declaratoria son válidos, por cuanto contaban con un control constitucional y legal que en su momento pudieron ser accionados ... (omissis) ... Que una vez declarada la inconstitucionalidad de una ley, se deben determinar los efectos de la decisión en el tiempo, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la extinta Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esto es, si la misma surte efectos hacia el pasado o hacia el futuro; señalando que en el presente caso la inconstitucionalidad de la referida Ley tiene únicamente efectos *ex nunc*, es decir, hacia futuro, y no para los casos anteriores..."

¹⁶ Sin embargo, para otro sector doctrinal colombiano encabezado por nuestro amigo el profesor Ramiro Saavedra, ex presidente del Consejo de Estado Colombiano, "... si el fallo dispone efectos retroactivos para la decisión, tal responsabilidad es jurídicamente viable frente a los efectos producidos por la ley inconstitucional." Aseveración contenida en su libro "La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública" Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá. 2003 pag. 452

ocasionadas por la ejecución y aplicación de esa ley ulteriormente declarada como nula.

Para nosotros no hay duda que de ejercerse el control de constitucionalidad a posteriori de una ley, y en el caso de declararse la nulidad del instrumento impugnado y ordenarse su desaparición de la vida jurídica, se abriría la compuerta por vía de legitimidad para presentar una acción de determinación de responsabilidad patrimonial y reparación del daño ante el contencioso administrativo e independientemente de los efectos temporales -hacia el futuro o retroactivo- del fallo que declaró la inconstitucionalidad, debe ordenarse incuestionablemente el pago de resarcimientos de perjuicios individualizados, concretos y claramente identificables, sufridos inclusive durante la temporalidad de la vigencia precaria de la ley posteriormente declarada como nula, y surgidos con fundamento, por ejecución o aplicación de ésta¹⁷, ya que como producto de la antijuricidad de la ley se gestan actos consecuenciales gravosos y antijurídicos que causan perjuicios reparables al quebrantarse o comprometer incontrovertiblemente el principio de confianza legítima depositado en el Estado. Así pues todo efecto nocivo ocasionado por una ley inconstitucional tiene un carácter

¹⁷ Esta es la posición asumida por la Sentencia de la Sala Político Administrativa N°. 00409 en Sala Accidental de fecha 02 de abril del 2008 bajo ponencia Octavio Sisco Ricciardi Caso Ángel Nava vs Ministerio Interior y Justicia Ley de Vagos y Maleantes. Exp. 2000-0727.

antijurídico y no debe ser soportado por quien injustamente sufre la lesión.

De manera que, “...los efectos temporales de la declaratoria de (inconstitucional) no se oponen a que le juez contencioso administrativo defina que el daño causado por la ley ... (inconstitucional) ... es antijurídico desde el mismo momento en que produjo sus efectos, así la declaratoria de inconstitucionalidad haya tenido efectos hacia el futuro...”¹⁸, pues mal podría alguien pretender la protección de situación constituidas sobre una base irrita.

En cuanto al restablecimiento patrimonial por daño particular sufrido con ocasión de una ley lícita pero que genere afectación sobre el principio de igualdad las cargas públicas como una manifestación concreta del derecho fundamental a la igualdad de tratamiento, no existe ningún inconveniente relación al alcance de dicha indemnización integral por los efectos temporales del fallo, ya que la determinación de la cobertura de los perjuicios sufridos dependerá de la prueba del nexo causal de la ejecución de la ley y el daño infringido por el sacrificio particular. Lo inquietante aquí sería establecer -a los efectos de establecer la relación causal con el agente del daño- ciertamente cual de los órganos del aparato estatal fue precisamente el responsable en la generación del daño, pues usualmente quien ejecuta una ley

¹⁸ Botero Aristizábal, Luis. “Responsabilidad patrimonial del legislador” Obra Citada. Pag. 251.

no es el propio legislativo, así que si se pretende establecer una responsabilidad directa el legislador habría que hilvanar muy finamente -a los efectos establecer su imputabilidad como sujeto principal- el nexo causal entre el producto normativo y el daño concreto ocasionado.

Sin embargo, consideramos que la indemnización siempre sería procedente más allá del debate doctrinal sobre la correcta base de la responsabilidad estatal por daño ocasionado por ley lícita, ya sea por rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas, o el de falla del servicio legislativo por haber inconstitucional omisión parcial del legislador, al incumplir su deber de previsión, en aquellos casos donde la propia ley lícita no traiga explícitamente una cláusula resarcitoria o de indemnización equitativa para los daños que colateral y eventualmente pudiera conllevar su aplicación, siempre que se pruebe indubitavelmente el daño subjetivamente sufrido que requiere ser compensado.

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

Altamira Gigena. “Responsabilidad del Estado”. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1973.

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

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

Bianchi Albert. “Responsabilidad del estado por su actividad legislativa.” Editorial Abaco. Buenos Aires 1998

Brewer Carías, Allan R. “Derecho Administrativo” Tomo I. Universidad del Externado. Bogotá. 2006.

Carrillo Artiles Carlos Luis y Mayra Menéndez. “Responsabilidad Patrimonial derivada de las conductas del Estado Legislador en Venezuela” Tribunal Supremo de Justicia. Libro homenaje a Nectario Andrade Labarca. Ensayos de Derecho Administrativo. Colección Libros Homenaje No.13.Volumen I. Caracas. 2004.

“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 Artilles 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.

Concheiro Del Rio Jaime. "Responsabilidad Patrimonial del Estado por la declaración de inconstitucionalidad de las leyes. Editorial Dijusa. Madrid. 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.

Galán Vioque Roberto. “La responsabilidad patrimonial del Estado, especial referencia a la responsabilidad del estado legislador.” Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia. 2004

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

García De Enterría Eduardo, “La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en derecho español”. Editorial Thomson Civitas Navarra. 2005

García De Enterría Eduardo y Fernández Tomás-Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”. Tomo II. Cuarta Edición. Editorial Civitas. 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. Editorial Civitas. Madrid. Enero-Marzo 2003.

García Pons Enrique. “Responsabilidad del Estado: justicia y sus límites temporales.” Editorial Bosch. Barcelona 1996.

González Pérez Jesús. “La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas”. Segunda Edición. Editorial Civitas. 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 Civitas. 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,

Henoa Juan Carlos. “El daño”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998

Jiménez Lechuga Francisco Javier. “La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos. Editorial Marcial Pons. Madrid. 1999.

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

Martínez López-Muñíz 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. 2000.

Ortíz 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.

Paillet Michel. “La responsabilidad administrativa”. Universidad Externado Colombia. Bogotá, 2001

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

Ramón Fernández Tomás. “De la arbitrariedad del Legislador” Editorial Civitas. Madrid 1998.

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

Saavedra Becerra Ramiro. “La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública” Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá. 2003

Tamayo Jaramillo Javier. “El riesgo excepcional y las actividades peligrosas. El daño antijurídico” Editorial Temis. Bogotá 1997

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.