

Facultad de Derecho
Universidad de Chile

**DERECHO
ADMINISTRATIVO**
150 AÑOS DE DOCTRINA

Rolando Pantoja Bauzá
Coordinador



EDITORIAL
JURÍDICA
DE CHILE

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN CHILE: 150 AÑOS DE DOCTRINA

Cristian Román Cordero

Instructor de Derecho Administrativo
Universidad de Chile

*"Basta saber que en la República funcionan más de treinta mil empleados, muchos de los cuales no son modelos de probidad y virtud; y si constituimos al Fisco pecuniariamente responsable de los actos de todos ellos, no habría impuestos que por gravoso basten a saciar la avaricia de reclamantes."*¹

SUMARIO: **I.** Introducción. **II.** La "responsabilidad del Estado-Administrador" en el Derecho Indiano. **III.** La responsabilidad del Estado-Administrador en el Derecho Republicano (Primera Parte: 1859-1980). **IV.** La responsabilidad del Estado-Administrador en el Derecho Republicano (Segunda Parte: 1980-2009). **V.** Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Este año 2009 se conmemora el sesquicentenario de los estudios doctrinarios sobre Derecho Administrativo en nuestro país, y cuyo hito inicial fue la publicación del primer libro de la especialidad en Chile y Latinoamérica: *Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno*, de Santiago Prado, en 1859.² Para celebrar aquello, el presente libro tiene por finalidad exponer al lector, a través de un conjunto de artículos de distintos autores, la evolución doctrinaria de varios institutos del Derecho Administrativo, contexto en el cual, el presente trabajo aborda, en la forma señalada, uno de los pilares fundamentales de aquel y, a

¹ LETELLIER MADARIAGA, VALENTIN, *Dictamen de 13 de mayo de 1895*, en LARRAÍN DUEÑAS, EDUARDO, y DIAZ LEÓN, ALBERTO, *Dictámenes de don Valentín Letelier*, Editorial La Ilustración, Santiago, 1923, p. 103.

² En este sentido se ha señalado que "La primera expresión del derecho administrativo en América Latina corresponde a Chile. En 1859 se publicó en Santiago el libro: *Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno, adaptados a la enseñanza del ramo en el Instituto Nacional*. Esta obra se atribuye a don Santiago Prado". VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMÍN, *Derecho Administrativo*, tomo I, Tipografía Editora Argentina, 1949, p. 49. En el mismo sentido, recientemente: GÚZMÁN BRITO, ALEJANDRO, "El primer libro de Derecho Administrativo editado en Chile: *Los Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno*, de Santiago Prado", en MARTÍNEZ ESTAY (coord.), *La Práctica de la Persona. Estudios en Homaje al Profesor Eduardo Soto Kloss*, Editorial Legal Publishing, Santiago, 2009.



su vez, requisito ineludible del Estado de Derecho:³ la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado.

La discusión sobre este tópicó, cruza por completo la evolución de nuestro Derecho Patrio,⁴ e incluso, tal como se verá, el sistema

³ Es así como se ha afirmado: "El Estado de Derecho pudiendo ser una realidad social es también una aspiración, una meta. La consecución de dicha meta, esto es, su logro integral y pleno es, forzosamente, por la dinámica propia de las fuerzas interactuantes dentro del Estado y de la sociedad, en cuanto concreción real, más bien utópica, en el sentido de que el citado Estado sólo se alcanza en grado relativo, mayor o menor, en cada caso, pero siempre él se mantiene en un equilibrio, el cual, como todo equilibrio, resulta ser de naturaleza eminentemente precaria. (//) El Estado de Derecho, es decir, el conjunto de condiciones y circunstancias que a un Estado dado le otorgan la referida característica, es un fenómeno complejo que, por cierto, no siempre tiene lugar en todos los países si en todas las formas posibles de organización política, sin embargo, él tiene un contenido o sustancia específica. Con los elementos que emana de dicho contenido hemos elaborado una ecuación que es la siguiente: Derechos individuales + Principio de legalidad + Control Jurídico de la Administración + Responsabilidad del Estado = Estado de Derecho. (//) Es posible encontrar un mayor número de elementos que, idealmente, podrían ser señalados como integrantes del concepto de Estado de Derecho. De todos los elementos que racionalmente pueden ser incluidos dentro del referido concepto, hemos seleccionado solamente aquellos que estimamos imprescindibles, al punto tal que la ausencia de cualquiera de ellos, destruya la ecuación y, consecuentemente, el Estado de Derecho". CALDERA DELGADO, HÉCTOR, "Teoría del Organismo, Estado de Derecho y Responsabilidad del Estado", *Revista de Derecho Público*, N° 25 y 26, pp. 164-165.

Del mismo modo el gran tratadista argentino Miguel Marienhoff ha señalado: "La responsabilidad estatal en el campo del derecho público, por sus actos o hechos dañosos es, pues, una consecuencia lógica del complejo de principios propio del 'Estado de Derecho'. No es concebible un Estado de Derecho 'irresponsable'. Lo contrario implicaría un contradictorio. 'Estado de Derecho' y 'responsabilidad' son, en este orden de ideas, conceptos correlativos. Tal responsabilidad existe cualquiera sea el órgano estatal—Legislativo, Ejecutivo o Judicial—causante del agravio, pues cualquiera de esos órganos, al actuar, lo hace en nombre del 'Estado', a cuya estructura pertenece. (//) La doctrina científica, tanto argentina como extranjera, fundamenta la "responsabilidad" del Estado en el complejo de propios del Estado de Derecho. Y así es efectivamente" (MARIENHOFF, MIGUEL, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997, p. 727 y 728).

Asimismo, el profesor Eduardo Soto Kloss ha afirmado que "de un régimen jurídico tan relevante como el de la responsabilidad del Estado, ya que no se olvide que la Responsabilidad del Estado 'corona', nada menos, que un régimen de Estado de Derecho". SOTO KLOSS, EDUARDO, "Falta de Servicio ¿Régimen General de la Responsabilidad del Estado-Administración en Chile? (El Derecho ¿Arte de Magia?)", en *Responsabilidad del Estado Administración* (Conferencias Santo Tomás de Aquino), Universidad Santo Tomás, Santiago, 2005, p. 129.

⁴ Lo que por cierto no puede predicarse respecto de otros sistemas de responsabilidad del Estado. Así por ejemplo, en cuanto a la responsabilidad del Estado-

que le antecede, esto es, el Indiano. Y ello no ha de extrañar si se advierte la omnipresencia de la Administración en el desarrollo vital de las personas, lo que a algunos autores ha permitido compararla con un ángel custodio,⁵ y que, independientemente de los vaivenes que en su intensidad se advierten en su evolución histórica, la sitúa, al mismo tiempo, en una inigualable posición de lesiva potencialidad, la que, lamentablemente, con más habitualidad de la esperada, se desborda y la convierte, en los hechos, para quien ha sufrido el daño, en un verdadero demonio.

Frente a ese escenario: una persona lesionada por el actuar de la Administración del Estado, el Derecho Público, debe, a efectos de determinar si tiene o no cabida su responsabilidad patrimonial, dar respuesta, sucesivamente, a dos interrogantes. Primero, deberá determinar si el Estado-Administrador se rige por el principio de responsabilidad. Y, en segundo lugar, y siempre que se admita lo anterior, deberá precisar el conjunto de reglas a las cuales su procedencia deberá sujetarse, siendo las opciones esencialmente dos: aplicar las normas de la responsabilidad civil extracontractual, o por el contrario, reconocer su autonomía, y configurar, así como aplicar, por tanto, principios y reglas de Derecho Público, especialmente en lo que se

Juzga, ésta fue tímidamente contenida en la Constitución de 1925—"con vacilación, muy próxima a la repugnancia"—, aunque sin referiría expresamente al Estado como sujeto pasivo—y reconocida expresamente, aunque con importantes limitaciones, recién en la Constitución de 1980. (En este sentido, véase CERRA, JUAN CILLERMO, *La Constitución de 1925*, Establecimientos Gráficos Balcels, Santiago, 1929, p. 158; RONDINI FERNÁNDEZ-DAVILA, PATRICIO, *Responsabilidad Patrimonial del Estado Juzga en Chile*, Editorial LexisNexis, Santiago, 2008). En tanto que respecto de la responsabilidad del Estado-legislador aún no hay un reconocimiento positivo expreso en nuestro ordenamiento, a pesar de los pronunciamientos judiciales y doctrinales que transitan hacia ese norte. (Sobre el particular, por todos, véase ZEÑECA URBINA, FRANCISCO, *Responsabilidad Patrimonial del Estado legislador*, Editorial LexisNexis, Santiago, 2005).

⁵ Con acierto señalaba sobre este punto el mismísimo Santiago Prado, la Administración "acompaña al hombre desde la cuna hasta el sepulcro, ¡i todavía antes i después de estos linderos del mundo tiene deberes que cumplir, porque espera a las generaciones en las puertas de la vida i vela por su reposo en la mansión de la muerte. (//) La administración es cual otro ángel tutelar del hombre porque a cada paso que damos en la sociedad corresponde un acto administrativo que nos ampara o nos reprime; de suerte que, en medio del absoluto aislamiento de nuestros conciudadanos, todavía no vivimos solos, pues la autoridad de la administración nos sigue a donde quiera y vela de continuo a nuestro lado". PRADO, SANTIAGO, *Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno*, Imprenta Nacional, Santiago, 1859, p. 10.

refiere a su factor de atribución, esto es, la razón jurídica que justifica que un tercero distinto a quien ha sufrido el daño —en este caso la Administración— cargue con los costos que aquel importa.⁶

En este artículo abordaré, precisamente, la evolución —e invención— doctrinal en la resolución de tales interrogantes, en estos últimos 150 años. Para tal propósito seguiré el siguiente plan de exposición. Primeramente, trataré la configuración de la responsabilidad del Estado-Administrador durante la vigencia del Derecho Indiano —ello, dado que nos permitirá evaluar de mejor manera los avances y retrocesos que importan las doctrinas posteriores—. Realizado aquello, estudiaré la conformación del sistema de responsabilidad del Estado-Administrador durante el Derecho Patrio, distinguiendo dos etapas: antes y después de la entrada en vigor de la Constitución de 1980. Por último, apuntaré algunas conclusiones.

II. LA "RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-ADMINISTRADOR" EN EL DERECHO INDIANO

La referencia a la responsabilidad patrimonial del Estado-Administrador durante la vigencia del Derecho Indiano, podría reputarse, a primera vista, un error conceptual, ya que, parecería que en ese periodo no hubo Administración ni reconocimiento de los derechos de las personas, supuestos, ambos, básicos para sostener la existencia de un sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración propiamente dicha.

Pues bien, a mi juicio, no hay error alguno, pues tales presupuestos sí se verifican en el periodo señalado, aunque, claro está, con sustantivas diferencias, a lo que hoy conocemos como tales, en tanto resultado de su evolución en los últimos doscientos años, y por ello, para poner acento en esas diferencias, que no afectan su resultado, emplearé, en este acápite, la expresión —entre comillas— "Responsabilidad del Estado-Administrador".

En primer lugar, en cuanto a si en este periodo existía o no Administración, cabe señalar que si bien es cierto que no es posible

⁶ Sobre este itinerario en cuanto a las preguntas que deben ser resueltas en la configuración de un sistema de responsabilidad, véase ROMÁN CORDEIRO, CRISTIAN, "Responsabilidad Patrimonial de la Administración del Estado" (Libro IV), en PANTOJA BATZÁ, ROLANDO (coord.), *Derecho Administrativo Chileno*, Editorial Porrúa, México, 2007, pp. 759 y ss.

hablar de Administración en los términos que se ha configurado a partir del siglo XIX y en relación a la cual se ha ido conformando un cuerpo orgánico de principios y normas de Derecho, ello no permite desconocer que la organización administrativa, antes de ser una realidad jurídica en los términos señalados, es una realidad histórica innegable,⁷ la que en el caso concreto del periodo indicada, se concretó en nuestro país,⁸ primeramente, a través de oficios y luego, oficinas, estatuidas estas últimas, a mediados del siglo XVIII, a través de las denominadas Reformas Borbónicas.

Pasando al segundo punto, esto es, si en el periodo señalado hubo o no reconocimiento de los derechos de las personas, me inclino a pensar que no. Pero no se me mal entienda. Sostengo aquello, pues en el Derecho Indiano, a diferencia de la tradición anglosajona, que protegía derechos subjetivos fundamentales, o la ilustrada, que protegía derechos humanos, se protegían bienes jurídicos concretos (en especial la vida, honor y hacienda)⁹ y, por ello, a diferencia de lo que acontecerá con el Constitucionalismo del siglo XIX y de buena parte del XX, consultará mecanismos efectivos de protección, en contra de los abusos de los gobernantes, a través de acciones jurisdiccionales ante las Audiencias Indianas.¹⁰

Atendido lo anterior, no resulta extraño que la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, reconociera expresamente, en el Libro II, Título II, Ley XIX, el derecho de quien ha sufrido daños a consecuencia de abusos de los gobernantes, a ser indemnizado, tal como puede leerse a continuación:

Ley XIX. Que el Confijo remette los daños que fe huvieren causado á terceros, por ordenes, que fe hayan dado.

⁷ En este sentido véase GIANNINI, MASSIMO SEVERO, *Promissas Sociológicas e Históricas del Derecho Administrativo*, 1ª edición, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.

⁸ BRAVO LIRA, BERNARDINO, *Historia de las Instituciones Políticas de Chile e Hispánico-América*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1986.

⁹ BRAVO LIRA, BERNARDINO, "Honor, vida y hacienda. Estado de derecho en el mundo hispánico (siglos XVI al XXI) contrastes con la rule of law inglesa y rège de la loi ilustrado", en *Revista de Derecho Público* N° 67 (2005), pp. 23 y ss.

¹⁰ BRAVO LIRA, BERNARDINO, *El Estado de Derecho en la Historia de Chile*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1997, pp. 123 y ss. BRAVO LIRA, BERNARDINO, *Poder y Respeto a las Personas en Iberoamérica. Siglos XIV a XX*, Ediciones Universitarias Valparaíso, Valparaíso, 1989, pp. 37 y ss. FICCIERON QUINTEROS, MARÍA ANGÉLICA, "Apuntes sobre el Origen de las Garantías a los Derechos Humanos en la Legislación Hispano-Chilena", en *Estudios de la Historia de las Instituciones Políticas y Sociales*, 2, Santiago, 1967.



ORDENAMOS A los de nuestro Consejo de Indias, que fi en las materias que le tocan por hecho propio nuestro, ó por ordenes, que hayamos daños fe huvieren cauído algunos daños, o agravios de terceros, los remedien y hagan, que fe les dé satisfación, (...).¹¹

Por su parte, y en igual sentido, el libro más importante de Derecho Público del periodo, *Apparatus Juris Publici Hispanici Opus Politico-Juridicum*,¹² de Pedro José Pérez Valiente, de 1751, reconoció claramente el derecho de quien ha sufrido un sacrificio especial, con la finalidad de satisfacer un interés de carácter general, a ser indemnizado por la comunidad toda o, en su defecto, por su representante. En efecto, sobre el particular, en su libro I, capítulo 17º, puede leerse lo que sigue:

“52. Esto debe hacerse por igual y proporcionalmente entre todos: la equidad natural exige que las cargas comunes de la república sean soportadas en distribuciones comunes y la misma naturaleza de la participación mutua dicta que, si para la conservación de una cosa común tiene que dar algo quienes participan de ella cada uno debe contribuir al menos en la parte acordada, sin cargar uno sobre los demás, pues lo mismo que la utilidad y provecho es de todos, así también es muy bajo buscar y disponer de la actuación y trabajo de todos los ciudadanos y no sólo de alguno; (...). A favor de ello urge la misma razón de equidad que la que hizo profetir de golpe a Paulo en pro de la ley Rodia (...): ‘Repárese con la contribución de todos lo que a favor de todos se ha concedido’.

53. Pero, por haber ocasiones en que la necesidad urgente no permite recaudar las contribuciones fijadas a cada uno o porque requiere recaudar las contribuciones de fijadas a cada uno o porque requiere una cosa determinada de uno o de pocos ciudadanos para el provecho de la república, en tal caso corresponde al príncipe supremo aplicarlo a las necesidades públicas, de forma que lo excedente a la participación fijada a sus dueños ha de resarcirseles, no por parte del príncipe, que ha hecho uso

¹¹ Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, Iltan de Paredes, Madrid 1681, tomo I, p. 137 (reimpreso en 1973 por Ediciones Cultura Hispánica).

¹² PÉREZ VALENTE, PEDRO JOSÉ. *Apparatus Juris Publici Hispanici Opus Politico-Juridicum*, Josepho de Orgha, Madrid, 1751. El mismo ahora traducido del latín: PÉREZ VALENTE, PEDRO JOSÉ. *Demicho Público Hispanica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (traducción del latín por María de los Ángeles Durán Ramos), Madrid, 2000.

de su derecho, sino por la de los demás ciudadanos o a expensas públicas. En efecto, el príncipe puede disponer para provecho público de las cosas de los particulares en virtud de dominio eminentemente o del poder al modo que el padre de familia dispone ello en provecho de su familia. Pero la equidad y la razón aconsejan que todos los que recibieron el provecho indemnicen el daño no pagado y sufrido por uno en beneficio de todos (...).

54. Por eso y no sólo por más justo y humano, sino por más veraz y conveniente a la razón del derecho, declaran los escritores clásicos que el príncipe no puede quitar lo suyo al particular como no sea por necesidad pública o provecho evidente, indemnizándoles con justo precio. Si no se da uno de estos extremos, no le es lícito ni puede plantearse aquello, de lo que tenemos un indudable (...): ‘E si por aventura ge lo abriese a tomar por razón que el emperador ibriese menester de hacer alguna cosa en ella, que tornase a pro comunal de la tierra, temudo es por derecho de le dar antes buen cambio, que vala tanto o más, de guisa que el fango pagado a bien vista de homes justos, junto con la ley 31 tit. 13 de la III Partida...’¹³

Cuestión que luego reiterará en su Libro II, Capítulo 19º, al advertir:

“7. Este es en suma el sentir de los políticos al decir que los príncipes supremos dominan sobre los bienes de los particulares por la salud pública y que en derecho propio tienen todo, como explica Pelzhofter (Arcanor. Stat. Lib. 2, cap. 3, num 5), 8, quien entendió a sí las palabras, por otra parte poco claras, de Daniel a Nabucodonosor: ‘Todos los lugares en que habitan los hijos de los hombres y las bestias del campo y las aves del cielo las puso en tu mano y todo lo dispuso bajo tu jurisdicción’ (cap. 2, vers. 38). 9. Eso ocurre en cada república por una especie de acuerdo general originario, del que procede necesariamente, una vez instituida la sociedad civil, un derecho mayor para la ciudad y su gobernante, confirmado por su voluntad general sobre nosotros y nuestros bienes, si conviene hacer como expuse ampliamente en dicho libro primero, cap. Decimoséptimo, desde el número 30.

10. En el mismo lugar he referido principalmente tal derecho, indudablemente inherente a la majestad, a tres capítulos:

¹³ *Ibidem*, pp. 216-217.

el de lograr el mantenimiento de la república y el príncipe, el del derecho de hacer estatutos y leyes que moderen el uso de los bienes para que los súbditos no puedan utilizarlos en daño privado o público y el de la potestad de recibir ciertos bienes en particular cuando la situación exige los bienes de uno o de muchos, no de todos. 11. Aparte de estos u otros de este tipo, el gobernante no puede disponer de los bienes de los súbditos, como aparte de lo dicho en el citado capítulo, tenemos claramente establecido (in leg. 2, tit. 1, partit. 2): *“Non puede el tomar a ninguna los suyos sin su placer... con todo esso non fue su entendimiento de, lo hacer señor de las cosas de cada uno, de manera que las pudiesse tomar a su voluntad”*.¹⁴

En cuanto a la jurisprudencia de este periodo sobre “Responsabilidad del Estado-Administrador”, valiosísima es en cuanto a sus conclusiones una investigación efectuada en forma reciente por Jaime Arancibia Mattar,¹⁵ ya que, como a continuación se observará, se hallan en perfecta armonía con lo anteriormente señalado. En efecto, dicho autor, luego de analizar once sentencias de la Real Audiencia de Santiago, las únicas que sobre el particular subsisten, concluye que, en un principio, mientras regía el sistema de los oficios, responsable era el oficial por los daños causados con sus actos a terceros,¹⁶ mas, luego, cuando se implementó el sistema de las oficinas, desde mediados del siglo XVIII, mediante las denominadas Reformas Borbónicas, la imputación del daño pasaba por alto al funcionario que materialmente ocasionó el perjuicio, para radicarse de manera directa en la organización de orden administrativo a la cual adscribía, *v. gr.*, el Real Fisco, la ciudad, etcétera. Agregó, además, que la responsabilidad, ya fuera del agente o de la “organización administrativa”, tuvo caracteres objetivos en tanto bastaba la sola ocurrencia de un daño injusto para comprometerla, sin necesidad de que la víctima debiera, para ello, acreditar la ocurrencia de un

¹⁴ Bidein, p. 415.

¹⁵ ARANCIBIA MATTAR, JAIME, “Responsabilidad de los Gobernantes por Daños y Perjuicios Causados a los Gobernados en Chile Indiano Once Casos de Jurisprudencia (1552-1798)”, en *Revista Chilena de Historia del Derecho* N° 18, pp. 53 v ss. Luego en ARANCIBIA MATTAR, JAIME, “La Responsabilidad Gubernativa en el Chile Indiano. Los orígenes de nuestra tradición en la materia”, en *Responsabilidad del Estado-Administración (Congresos Santo Tomás de Aquino)*, Antros, Santiago, 2006, pp. 21 v ss.

¹⁶ BRAVO LIRA, BERNARDINO, “Oficio y Oficinas, dos etapas en la historia del Estado Indiano”, en *Revista Chilena de Historia del Derecho*, N° 8, pp. 73 v ss.

reproche en el actuar lesivo (*v. gr.*, culpa, falta de servicio, etcétera). Así las cosas, en aquel entonces, esa responsabilidad de la organización administrativa podía comprometerse incluso respecto de daños ocasionados por actuaciones perfectamente lícitas, o, si se quiere, no susceptibles de reproche alguno.

En efecto, la existencia de “responsabilidad del Estado-Administrador” durante la vigencia del Derecho Indiano, en cuanto afectó directamente a la “organización administrativa”, se aprecia, con absoluta nitidez, en los fallos *Penilla*, *Monso con Real Fisco* (1797) y *Corvalán*, *Marta Dolores con Ciudad de Santiago* (1798), siendo este último particularmente interesante. Los hechos, en síntesis, son los que siguen: la construcción del Puente de Cal y Canto, la obra pública más importante de la época, provocó la inundación de buena parte del predio de la señora María Dolores Corvalán, quien vivía al norte de la Plaza de Armas de Santiago, cerca del basural de Santo Domingo, en la ribera del Río Mapocho. La afectada demandó a la Ciudad de Santiago argumentando la ocurrencia de daño patrimonial, sin efectuar referencia alguna a un reproche de orden subjetivo como, *v. gr.*, la culpa, ya que, tal como se ha observado, no era necesario. En efecto, el libelo, en lo medular, sostenía: “Son perjuicios notorios que la ciudad me ha inferido y que ella misma es la obligada a resarcirlos”. La sentencia de la Real Audiencia en lo pertinente sostuvo lo que sigue:

“Los actos que ha seguido doña Dolores Corvalán con el Procurador General de la ciudad, sobre que se le resarzan, los perjuicios que se irrogaron al citio y casa que tiene al frente del basural de Santo Domingo, con motivo de la construcción del Puente nuevo, que corrió a cargo del corregidor don Luis de Zañartu, con los documentos últimamente manifestados (...) Que la ciudad debe pagar de sus fondos públicos a la referida doña Dolores el total valor del citio, y casa sobre que rueda esta instancia, qual se declara ser; el de quinientos pesos en que doña Dolores y su madre doña Rosa los compraron a doña María del Transito Pizarro sus hijas y hermanas por escritura otorgada en veinte y uno de octubre de setenta y seis y no el de la tasación que hizo el alarife don Antonio Losada en seis de septiembre de setenta y seis por la razon que indica la misma escritura: quedando el expresado citio y casa a favor de la ciudad, para que disponga del como mas le convenga, y se aproveche de sus ventas y productos. Que igualmente se deve pagar los arrendamientos de la media

agua de seis varas que le deciso el corregidor Zañartu para situar la rampla del Puente, regulados aquellos por el cinco por ciento anual sobre el general de 20 pesos en que se aprecio el alarife don Antonio Losada, en tal expresada tasación y justificándose previamente el mes y año en que fue destruida, y desde el cual se entendera deberse el pago; y finalmente que tambien se le debe abonar el valor del resumidero que hizo para recoger las aguas y evitar la inundación en los edificios...".

En consecuencia, no cabe duda que durante la vigencia del Derecho Indiano existió un sistema de "responsabilidad del Estado-Administrador", que era, a todas luces, bastante garantista para las personas, conclusión esta que pone de relieve, a mi juicio, el retroceso que importaron, en esta materia, algunas ideas importadas durante el siglo XIX y buena parte del XX, de las que se derivaba, directa o indirectamente, total o parcialmente, la irresponsabilidad del Estado-Administrador—y a las que me referiré a continuación—,¹⁷ todo lo cual le otorga fortaleza al planteamiento del profesor Eduardo Soto Kloss en orden a evitar la importación—sino contrabando—de "injertos extranjerizantes" y retomar la senda del Derecho Nacional.¹⁸

¹⁷ En este sentido el profesor Soto Kloss advierte que "más encima provisto máxigamente del manto de irreprochabilidad, de la impugnableidad, y de la soberanía, entendida esta al más puro alcance absolutista: "the king can do no wrong" / "le roi ne peut mal faire" / "im Polozei sachten es gihl kaine Apeilation". (/) Sin embargo, ninguno de nuestros países ha sido colonia de aquellos regimenes absolutistas, de monarquía absoluta, se bien hay que reconocer que no pocos juristas han sido colonos mentales de ellos. (/) Nosotros, en cambio, estuvimos regidos por el derecho indiano, en el cual ya desde 1627 a través de un decreto real de Felipe IV, recogido por la Recopilación de leyes de Indias (1680) 2.2.19, se establecía de manera clara y sin ambages que "si en las materias que le tocan (al Consejo de Indias) por hecho propio nuestro, o por órdenes, que hayamos dado, se hubieren causado algunos daños, o agravios de terceros, los remedien y hagan que se les de satisfacción...". Y no fue ello mera palabrería, ya que hubo aplicación práctica—al menos en Chile—a través de varios procesos de que conocí *in gr.*, la Real Audiencia de Santiago de Chile, durante los siglos 17, 18 y comienzos del 19 hasta la Independencia en 1818". SOTO KLOSS, EDUARDO, "Responsabilidad del Estado, Globalización, Regulaciones y Seguridad Jurídica", en *Revista Chilena de Derecho*, 2004, N° 2, pp. 305 y 306.

¹⁸ En este sentido se ha sostenido por el profesor Eduardo Soto Kloss: Ante ello es necesario reaccionar y luchar incansablemente por resituar una visión del Derecho Público que sea propiamente chilena pues desconocer la historia para un ius publicista resulta gravísimo, ya que el Derecho Público es esencialmente el fruto de la realidad de cada país, de sus propias tradiciones, de la evolución de su propia vida social y política y también intelectual y religiosa espiritual. De allí lo que falta de los "injertos extranjerizantes" que, como cuerpitos extraños al organismo político social, terminan siempre o siendo rechazados o produciendo perversas

III. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-ADMINISTRADOR EN EL DERECHO REPUBLICANO (PRIMER PERIODO: 1810-1980)

Bajo la filosofía jurídica que se impuso con el advenimiento del Derecho Republicano, que sostenía el monopolio estatal de las fuentes del Derecho radicado en la ley,¹⁹ no hubo norma de este rango que consagrara expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado-Administración por los daños ocasionados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones y, en esa medida, habría que concluir que, implícitamente, nuestro ordenamiento jurídico reconoció su irresponsabilidad. Parece apoyar esta conclusión el artículo 45 del Código Civil en cuanto señala como ejemplo de caso fortuito, y cuya ocurrencia exime de responsabilidad, al acto de autoridad.²⁰

En este contexto, no resulta extraño el planteamiento que Santiago Prado realiza, en 1859, en su libro *Principios Elementales de Derecho Administrativo*, primero en Chile y Latinoamérica sobre la especialidad, sobre este punto, al señalar que uno de los principios de organización administrativa es la responsabilidad, la que entendiendo, según explica, referida exclusivamente al funcionario. En este sentido, en dicho libro puede leerse lo que sigue:

"5ª. La administración debe ser responsable.

Todos los actos administrativos deben estar sujetos a responsabilidad, porque toda administración es un poder subordinado al poder constitucional cuya voluntad ejecuta. La lei constitucional señala límites a la autoridad administrativa como a todos los poderes del estado; pero estos límites serían ilusorios i las transgresiones frecuentes, sino tuviera la administración un fre-

consecuencias, siempre en desmedro, por desgracia, de los derechos y libertades de las personas; nuestra historia de este siglo, y no tan lejana, lo avala de manera trágica". SOTO KLOSS, EDUARDO, *Derecho Administrativo. Bases Fundamentales*, tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996, pp. 31 y 32.

¹⁹ ROMÁN CORDERO, CRISTIAN, "La agonía de la ley y la privatización de las fuentes del Derecho", en *La Semana Jurídica*, N° 311, p. 3. ROMÁN CORDERO, CRISTIAN, "El Derecho Para-Estatal", en *Revista de Debates Jurídicos y Sociales*, N° 2. GROSSI, PAVOLO, *La primera Lección de Derecho*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2006. FERRAYOLI, LUIGA, *Pasado y Futuro del Estado de Derecho*, en CARBONNEL, MIGUEL, *Neoinstitucionalismo(s)*, Editorial Trotta, Madrid, 2003, p. 20.

²⁰ RUIZ ROSSO, ANDREA PAOLA, *Estudio Doctrinario de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en General y de la Administración en Particular*, Instituto Chileno de Derecho Administrativo, Santiago, 2002, p. 13.



no en la responsabilidad de sus agentes. Tanto más severa habrá de ser la responsabilidad cuando más independiente la acción administrativa, a fin de que ni el gobierno ni sus mandatarios abusen de las facultades coercitivas que la ley les confiere como complemento de su autoridad".²¹

Valentín Letelier, primer profesor de la cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile, al tratar este tópico, tuvo en consideración la importancia de esta temática. En efecto, como en su concepto, la propiedad es "como una doncella que tira al menor atentado",²² concibió que las reclamaciones por concepto de responsabilidad del Estado-Administrador podrían ser de tal cantidad que podían, incluso, poner en riesgo al erario público. En este sentido, en el dictamen de 15 de mayo de 1895 señaló:

"Si siempre que un empleado insolvente delinque, se pudiera repetir contra el Fisco, se formularía tal número de reclamaciones que todas las entradadas públicas no bastarían para cubrir las indemnizaciones. Un notario de un certificado falso que ocasiona grandes perjuicios ¡se repite contra el Fisco! Un policial mata a un ladrón prófugo ¡se repite contra el Fisco! Un subdelegado hace flagelar a un encubridor de criminales ¡se repite contra el Fisco! Un gobernador arrebató a un propietario el agua de su propiedad ¡se repite contra el Fisco! Un Ministro de Estado manda encarcelar a sus adversarios políticos ¡se repite contra el Fisco! Un piquete militar saque la ciudad que está encargada de resguardar ¡se repite contra el Fisco! Basta saber que en la República funcionan más de treinta mil empleados, muchos de los cuales no son modelos de probidad y virtud; y si constituimos al Fisco pecuniariamente responsable de los actos de todos ellos, no habría impuestos que por gravoso basten a saciar la avaricia de reclamantes. Tan desastrosas serían las consecuencias de la doctrina que así, de paso, o sea incidentalmente querrían establecer los señores NN y Cía en interés y en representación de la British and Foreign Marine Insurance Co. Ltd."²³

²¹ PRADO, SANTIAGO, *Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno*, Imprenta Nacional, Santiago, 1859, pp. 20 y 21.

²² LETELIER MADARIAGA, VALENTÍN, *La Tronía y la Revolución*, Imprenta Cervantes, Santiago, 1891, p. 7.

²³ LETELIER MADARIAGA, VALENTÍN, *Dictamen de 13 de mayo de 1895*, en LARRAÍN DEUÑAS, EDUARDO, y DÍAZ LEÓN, ALBERTO, *Dictámenes de don Valentín Letelier*, Editorial, La Ilustración, Santiago, 1923, pp. 102 y 103.

A pesar de tales aprensiones, Valentín Letelier reconocerá que el Estado está sujeto al principio de la responsabilidad, mas aclarará que ello, en caso alguno, debe importar una suerte de responsabilidad general de aquél por las actuaciones de sus agentes. En este sentido, en el mismo dictamen, precisará los casos en que tal responsabilidad, a su juicio, resulta procedente y, en efecto, dirá:

"Pero el que haya casos de esta naturaleza no indica que, por regla general, el Estado deba responder de lo que hacen o dejan de hacer sus funcionarios. Los casos en que el empleado público compromete al Fisco son muy calificados y en dictamen del infrascripto, puede reducirse a las cuatro clases que siguen:

1ª Cuando el cargo constituye al empleador en representante del Fisco para servicios determinados, por ejemplo el que entrega una encomienda a ciertos empleados postales la entrega al Fisco; el que entrega una carga a ciertos empleados ferroviarios la entrega al Fisco; siendo así, el Fisco queda obligado a entregar allá lo que recibió aquí, y el hurto que algún empleado cometa, lo que comete en perjuicio del Estado, no del dueño.

2ª Cuando el empleado causa algún daño en cumplimiento de la ley; por ejemplo, si un gobernador quita a un hacendado una parcela de terreno en obediencia a una ley de expropiación, él no se obliga a sí mismo por aquella detención, sino que obliga al Fisco a pagar el valor de la parte expropiada.

3ª Cuando el empleador, premunido de autorización legal contrata a nombre del Fisco; por ejemplo, el arriendo de una isla, la apertura de un camino, la construcción de un edificio, el transporte de la correspondencia, etc. y en general, siempre que obra, no como soberano, sino como contratante, como comerciante, como industrial, queda sujeto a las responsabilidades del derecho común.

4ª Cuando el Fisco aprovecha del delito cometido por el empleador; por ejemplo, si en una guerra un militar ejecuta sin autorización exacciones violentas y deposita su valor en las cajas fiscales; si un intendente sin que ley alguna de expropiación le faculte, despoja de su terreno a un propietario para ensanchar el camino público; si un ingeniero del Estado substraer las maderas de particulares depositadas en una estación, para construir un edificio fiscal, etc., etc., en todos estos casos el Fisco debe indemnizar los perjuicios en tanto cuanto los delitos le han hecho más rico".²⁴

²⁴ *Ibidem*, p. 106.



Ahora bien, Valentín Letelier, respecto de la teoría francesa que distinguía entre actos de gestión y autoridad, que reconocía responsabilidad para el Estado sólo respecto de los primeros, mas no respecto de los segundos, y que desde 1938 acogió nuestra jurisprudencia, sostendrá lo que sigue:

"A este respecto, los franceses han adoptado una teoría mas o menos buena.

Ellos distinguen los actos de gestión o administración i los actos de autoridad.

En el primer caso, el empleado es mandatario del Estado i lo compromete o no según las reglas jenerales.

En el segundo caso, el Estado no es responsable porque el empleado está desempeñando actos que están dentro de la esfera de sus atribuciones.

En lo que se refiere a los actos de autoridad, la doctrina es falsa.

Hai muchos actos de autoridad de los empleados que comprometen al Estado, como por ejemplo, si un Intendente expropiara un terreno, quedaría el Estado obligado a pagarlo.

Las conclusiones de esta discusión son todavía muy vagas; no están completamente precisadas."²⁵

Por su parte, Pérez de Arce, en su *Tratado sobre la Administración Pública aplicado al Curso de Ingenieros de la Universidad de Chile*, reconocerá claramente la sujeción del Estado en tanto al Administrador al principio de responsabilidad. En efecto, sostendrá:

"La base de la responsabilidad de los empresarios de los ferrocarriles está en el artículo 38 de la ley, que dice: La empresa es responsable, como toda empresa destinada a prestar el servicio de transporte, de los daños i perjuicios procedentes de los actos u omisiones relativos al servicio, causados por los administradores i demás empleados en la explotación del camino. Esta responsabilidad pesará sobre el Estado, si la explotación se hiciera por él, o de su cuenta, sin que esto obste a la responsabilidad personal de los administradores o empleados (art. 38)."²⁶

²⁵ LETELIER MADARIAGA VALENTÍN, "Apuntes de Derecho Administrativo (clases de don Valentín Letelier) 1904", Apuntes de los alumnos E. Barbosa y H. Arancibia, Imprenta i Encuadernación Chile, 1907, pp. 296 y 297.

²⁶ PÉREZ DE ARCE, H., *Tratado de Administración Pública aplicado al Curso de Ingenieros de la Universidad de Chile*, Imprenta de la Cáceres, Santiago, 1896, p. 163.

A la par de estas posiciones doctrinarias, la jurisprudencia, en el periodo que va desde 1889 hasta 1938, se caracterizó por aplicar, en la resolución de casos de responsabilidad del Estado-Administración, reglas y principios propios de Derecho Público,²⁷ *u. gr.*, desigual repartición de las cargas públicas, falta personal, falta de servicio, equidad, etcétera.²⁸ Así, por ejemplo, en la sentencia *Ávalos, Benjamín*,

²⁷ CALDERA DELGADO, HERCO, "Teoría del órgano, Estado de Derecho y Responsabilidad del Estado", en *Revista de Derecho Público* N°s 25-26, p. 169. PERRY ARRAT, PEDRO, "La Responsabilidad Extracontractual del Estado", en *Anuario de Derecho Administrativo*, vol. I, 1975-76, p. 484.

²⁸ En este sentido tenemos las siguientes sentencias: *Morán con Fisco* (1906), *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, tomo IV, sec. 2ª, p. 42. Durante la Revolución de 1891, la vivienda del señor Morán fue ocupada por oficiales del Regimiento Pisagua, quienes deterioraron gravemente el mobiliario que la guarnecía. El señor Morán interpuso demanda de indemnización de perjuicios en contra del Fisco de Chile, la cual fue rechazada, ya que, sostuvo el fallo, "para que el Fisco sea responsable de los perjuicios causados por la ocupación forzada de una propiedad particular, es necesario que las personas que exigieron la entrega de esa propiedad *hayan estado investidas de autoridad legal bastante para comprometer al Estado* por los actos consecuentes de la ocupación"; agregando que en la especie los actos fueron "actos personales que no comprometen la responsabilidad del Estado, aun suponiendo legalmente ordenada por la autoridad la ocupación de la propiedad, y de los cuales sólo pueden ser responsables las personas que ejecutaron".

Sociedad Fusch y Plath con Fisco (1908), *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, tomo V, sec. 2ª, p. 55. La autoridad administrativa, con la finalidad de evitar que unos huelguistas portuarios se apropiaran de unos barriles de cerveza de propiedad de la Sociedad Fusch y Plath, adoptó la primera medida que tuvo a su alcance: los arrojó al mar. La propietaria de la mercadería demandó al Fisco de Chile, la cual fue acogida, pues "El deber de la autoridad de mantener ante todo el orden público, no la facultad para adoptar el primer medio que se le presenta ni la exime de responsabilidad de recurrir entre varios, a los que menos daños ocasionen al derecho de los particulares. En consecuencia, no probándose que el arrojar al agua la mercadería fuese el medio necesario y único de impedir su apropiación por los huelguistas y los excesos consiguientes, debe el Fisco indemnizar el daño causado". Y agregó: "Que no se ha establecido en forma alguna que arrojar al agua la cerveza de los demandantes fuese el medio necesario y único de impedir la apropiación por los huelguistas y los excesos a ella consiguientes; y, por el contrario, las circunstancias de haberse verificado esa operación en dos días diferentes y de no explicarse por qué la cerveza no pudo ser guardada en bodegas u otros lugares adecuados contribuyeron también a formar la presunción de que no ha debido recurrirse".

En otras palabras, el fallo realiza un verdadero juicio de reproche a la actuación de la autoridad administrativa: si bien debe resguardar el orden público, ello no lo faculta a adoptar la primera medida de que dispone, menos aún para adoptar aquella que mayor perjuicio ocasiona a un particular. Dado que el juicio de reproche lo refiere al actuar de la organización sin referencia específica al actuar de un funcionario determinado, ha establecido una especie de culpa institucional, culpa anónima, culpa difusa o falta de servicio. En este sentido, Pierry Artau ha

con Fisco,²⁹ cuyos hechos que la motivan son los siguientes: El intendente de Aconcagua, con la finalidad de impedir la propagación de una epidemia de cólera, ordena a un destacamento militar destruir el sandial del señor Abalos, quien presenta demanda indemnizatoria en contra del Fisco de Chile por los daños sufridos, resolvió que al ser una medida adoptada por la autoridad en beneficio de todos, el Fisco, representante de la colectividad beneficiada, debía indemnizar a quien lo había sufrido en su totalidad. En efecto, en lo medular sostuvo:

“3º. Que si la destrucción de los sandiales cuyo pago reclaman los demandantes, fue la medida necesaria en beneficio de

planteado que “Este fallo podría servir de ejemplo para ilustrar en qué consiste una falta de servicio de acuerdo con el derecho francés, un mal funcionamiento ocasionado por personas determinadas, en este caso la autoridad local, pero que no van a ser responsables civilmente de esa actividad, la que recaerá exclusivamente en el Estado”. Tal actividad “revela solo una autoridad sujeta a error. Su persona no interesa; es una falta de servicio, una falta del Estado”. PERRY ARRAU, PEDRO, op. cit., pp. 485 y 486.

Lapóstol con Fisco (1930). Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo XXVIII, sec. 1ª, p. 744. El Intendente de Concepción, con el auxilio de la fuerza pública, en conocimiento del Ministerio del Interior y a requerimiento de la Inspección de Agua Potable, impidió al señor Lapóstol continuar la explotación de su fundo —tala de árboles, extracción de aridos, etcétera—, ya que con ello contaminaba la única fuente de agua que proveía del vital elemento a la ciudad de Penco. El señor Lapóstol, afectado en sus derechos por dicha prohibición, interpuso acción de indemnización de perjuicios en contra del Fisco, la cual fue acogida, ya que, sostuvo el fallo, “la Constitución Política asegura la inviolabilidad de toda propiedad, sin que nadie pueda ser privado de su dominio o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por causa de utilidad del Estado, ninguna de cuyas únicas limitaciones concurre en el caso de autos; y es un principio de derecho que el que cause un daño o perjuicio está obligado a indemnizarlo”. Agregando: “Que las medidas dadas por el Intendente de Concepción dados los antecedentes que los motivaron, tuvieron por único objeto que no se perjudicara o interrumpiera el Servicio de Agua Potable de Penco, de absoluta necesidad para la debida atención de la salubridad pública”.

Perry Arrau plantea que “Este fallo, que aparece ajustado a la equidad, no podría haberse dictado aplicando el Título XXXV del Libro IV del Código Civil, por cuanto no hubo en el especie culpa o dolo de ninguna persona. (...) El verdadero fundamento del fallo, que lo hace aparecer equitativo está mencionado indirectamente: se trata de un daño sufrido por el demandante en beneficio de la comunidad; o sea, el particular no debe sufrir por sí solo la carga impuesta por una actividad de común beneficio. Igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, principio en el que se basa la responsabilidad del Estado, sin falta”. PERRY ARRAU, PEDRO, op. cit., p. 487.

²⁹ Gaceta de los Tribunales, tomo II, N.º 5.185, p. 835.

los habitantes de la República, el Fisco, como representante se encontraba acreditado que el Intendente actuó a solicitud de la junta de salubridad y con la opinión de toda la comunidad, es él directamente obligado a indemnizar el daño que hizo a ciertos particulares en beneficio de todos”.

En 1938, la sentencia *Granja, Mario, con Fisco*,³⁰ que se pronunció sobre la demanda indemnizatoria deducida por un particular dañado a consecuencia de un disparo percutado, sin mediar provocación alguna, por un carabiniero en su contra, resolvió lo que sigue:

“El carabiniero es directa y personalmente responsable de los hechos delictuosos o cuasidelictuosos que ejecute durante su servicio, en conformidad a la regla contenida en el artículo 2314 del Código Civil que establece la responsabilidad directa. El Estado es persona jurídica de Derecho Público que no tiene más responsabilidades directas que las que expresamente le impongan las leyes, y el Título XXXV del Libro IV del Código Civil no le impone de manera expresa responsabilidad alguna por los delitos o cuasidelitos cometidos por sus funcionarios o agentes. A mayor abundamiento, el artículo 2320 del Código Civil hace responsables de los hechos a terceras personas que estuvieron a su cuidado; pero el carabiniero no está al cuidado del Fisco ni se halla tampoco en el caso de una dependencia tan estrecha que permita estimar que aquel cuenta con los medios de evitar el daño. La responsabilidad de que habla el artículo 2320 del Código Civil no afecta al Estado, menos si se toma en cuenta que esa disposición es de Derecho Privado y no se aplica al vínculo del funcionario con el Fisco, el cual es de Derecho Público porque mira a las relaciones de los particulares con el Estado”.

Este fallo dio origen —tal como lo ponen en evidencia las sentencias de primera y segunda instancia— a una nueva tendencia jurisprudencial, la que comenzó a distinguir entre actos de autoridad y gestión. Respecto de los primeros, que eran aquellos en los que el Estado obraba en ejercicio de sus potestades de mando, no podía en caso alguno, incluso si su ejercicio era ilegal,³¹ comprometer su

³⁰ Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo XXXVI, sec. 1ª, p. 277.

³¹ La aplicación de esta doctrina significó establecer un reducto de irresponsabilidad para la Administración respecto de los llamados actos de autoridad, cuyo ejemplo por antonomasia eran los actos administrativos. A tanto llegó esta tesis que dicha inmunidad alcanzaba igualmente a los actos administrativos ilegales. *Brito y*

responsabilidad, en tanto que respecto de los segundos, que eran actos en los que el Estado obraba como un particular más, esto es, sin estar revestido de tales potestades, sí podía comprometerse, lo que debía determinarse en conformidad a las normas civiles.³² Esta tendencia doctrinaria tuvo un leve cambio en 1965, pues desde ese año, con el fallo *Becker con Fisco*,³³ se entendió que los actos de auto-

otro con Comparación de Reconstrucción y Auxilio (Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo XII, sec. 2^a, p. 71). "Siendo el desistimiento de la expropiación un acto de la Corporación ejecutado dentro de sus facultades como organismos de derecho público integrante del Estado y sin contrarar ley alguna, no puede considerarse ese acto como ilícito. Aunque se calificara de ilícito el acto de desistimiento de la expropiación, por tratarse de un acto de autoridad, de él no sería responsable el Estado como persona jurídica de derecho público, sino los funcionarios que ejecutaron personalmente ese acto. Sólo existirá responsabilidad del Estado siempre que una ley exprese así lo declarar..."

³² En este sentido tenemos las siguientes sentencias:

Retig con Fisco (1941). Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo XXXIX, sec. 1^a, p. 343. Un empleado de la Empresa de Agua Potable de La Unión sumergió en el río Llovelhue algunos cilindros con cloro comprimido, contaminando sus aguas, de las que, río más abajo, bebieron algunos novillos de propiedad del señor Retig; los que posteriormente murieron. El señor Retig demandó al Fisco de Chile por concepto de responsabilidad, la cual fue acogida, ya que el actuar del Estado fue calificado como acto de gestión.

Aquevque con Fisco (1944). Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo XLII, sec. 1^a, p. 392. Un niño murió al ser arrojado por una camioneta del Servicio de Correos. El padre interpuso acción de perjuicios en contra del Fisco, la cual fue acogida, ya que el sentenciador consideró que el acto que causó el daño, la conducción de un vehículo del Servicio de Correos, era un acto de gestión y no de autoridad. Para el sentenciador es acto de gestión todo aquel "en que el Estado administra empresas industriales, de transporte, de comunicación u otros servicios de utilidad común que ha tomado a su cargo sólo por motivo de mayor conveniencia pública, y por ello queda sujeto a las ordenaciones del Código Civil".

Esta tesis fue aplicada también en los siguientes fallos: *Castagnolo con Fisco*, Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo XLII, sec. 1^a, p. 244. *Alagna con Ilustre Municipalidad de Conchalí*, Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo XLV, sec. 1^a, p. 291. *Arcevar con Ilustre Municipalidad de Valparaiso*, Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo XLIX, sec. 1^a, p. 281.

³³ *Becker y otros con Fisco* (1965). Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo LXII, sec. 1^a, p. 6. Un radiopatrullas, que transitaba contra el sentido del tránsito, arrojó al señor Becker. El desplazamiento de un radiopatrulla importaba un acto de autoridad, razón por la cual si atropellaba a un peatón, el Estado era irresponsable. Pero, como en la especie el radiopatrulla se dirigía contra el sentido del tránsito, infringía una norma reglamentaria, el acto de autoridad era ilícito. El sentenciador sostuvo que la irresponsabilidad del Estado subsistía solo si el acto de autoridad era lícito. En efecto, sostuvo que son actos de autoridad, respecto de los cuales el Estado es irresponsable, todos "aquellos que directamente emanan de una ley o de un reglamento, y si las personas encargadas de ejecutarlos obran dentro de las normas

ridad ilegales sí podían dar origen a responsabilidad para el Estado. En todo caso, la distinción entre actos de autoridad y gestión, con la precisión antes señalada, persistió en nuestra jurisprudencia hasta mediados de la década de los años ochenta.

Ahora bien, en términos análogos a lo planteado por la Corte Suprema, en la sentencia *Girinja con Fisco* de Chile, Arturo Alessandri Rodríguez, en su tratado sobre responsabilidad civil extracontractual, de 1943, sostuvo:

"Para que haya lugar a la responsabilidad por el hecho ajeno de que trata el art. 2320 no basta la existencia de un vínculo de subordinación o dependencia entre dos personas. Es indispensable que este vínculo sea privado. Si la relación que liga a las partes es de derecho público, si el daño ha sido causado por un funcionario o empleado público o municipal en el ejercicio de sus funciones, el art. 2320 no tiene aplicación; tales funcionarios o empleados no se hallan al cuidado del Estado o de la Municipalidad respectiva. Lo cual no obsta naturalmente para que uno y otra sean responsables con arreglo al derecho público, si se admite, como no puede menos de admitirse, la responsabilidad de esas entidades por los daños que causan sus funcionarios y empleados en el ejercicio de sus respectivas funciones, es decir, dentro de la órbita de sus legítimas atribuciones".³⁴

Por su parte, la doctrina administrativista de esta época, por regla general, no se refirió a la responsabilidad patrimonial del Estado, o bien, cuando lo hacía, se limitaba señalar las tendencias jurisprudenciales.³⁵ Excepcionalmente, se pronunciaba de manera lata sobre este tópico. Así, por ejemplo, Guillermo Vargas Contr-

legales o reglamentarias, no dan lugar a indemnización de perjuicios". Luego expresa que "el funcionario o agente de la autoridad debe estar obligado por la ley a actuar sin extralimitarse de los que sea proporcionado y oportuno, y su actuación, además de ser justa, debe perseguir una finalidad de interés común para toda la colectividad".

³⁴ ALESSANDRI RODRÍGUEZ, ARTURO, *De la Responsabilidad Extracontractual en el Derecho Civil Chileno*, Imprenta Universitaria, Santiago, 1943, pp. 314 y 315.

³⁵ JARA CRISTÓBAL, MANUEL, *Derecho Administrativo, Anotaciones de Clases*, Arces y Letras, Santiago, 1943. SILVA CÁMERA, ENRIQUE, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1962, tomo I. SILVA CÁMERA, ENRIQUE, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1969, tomo II. AYLWIN, PATRICKO, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1952, pp. 257 y ss.

ras, aprobando la doctrina que distinguía entre actos de autoridad y gestión, señaló lo que sigue:

"Desde luego, el Estado es irresponsable por los actos de poder público, como son, por ejemplo, entre otros, los de policía. Si en la ejecución de tales actos, se producen perjuicios que lesionen la persona o intereses de particulares, el Estado no es responsable, desde el momento que no puede haber culpa por el ejercicio legítimo de las facultades soberanas; si en la realización de esos actos de poder público se ha faltado a las disposiciones de la ley, arrojándose la autoridad facultades que aquella no le otorgaba, será responsable el funcionario que violó la ley, pero de ningún modo el Estado. Otra cosa sucede tratándose de los actos de gestión, los que, por estar sometidos al derecho común, se rigen, en materia de responsabilidad, por las reglas que éste señala.

De lo expuesto se desprende que, para considerar el problema de la responsabilidad con relación a actos de funcionarios o empleados públicos, es previo distinguir si el hecho proviene del ejercicio de funciones de poder público o simplemente de actos de gestión. Si se trata de lo primero, no cabe aplicar al Estado las responsabilidades que el Código Civil señala a los particulares provenientes de la culpa contractual o extracontractual.

Esta doctrina ha sido confirmada por nuestra jurisprudencia, la que ha establecido que el Título XXXV del Libro IV del Código Civil nada dispone acerca de la responsabilidad civil del Estado proveniente de los delitos o cuasidelitos cometidos por sus funcionarios o agentes en el ejercicio de una función pública, sino cuando esos funcionarios o agentes ejecutan los hechos consecuentes de un acto de gestión. En otros términos, el funcionario que realiza actos de poder público si comete un delito o cuasidelito, no compromete la responsabilidad civil del Estado, sino su propia responsabilidad.

Como complemento de esta doctrina, es oportuno recordar que tratándose de actos de poder público, es manifiesta la designación jurídica entre la autoridad que manda como soberano y el particular que obedece como súbdito, designación que no se aviene con la idea de que aquélla deba responsabilidad a éste, como violadora consistente del derecho creado por esa misma autoridad".³⁶

³⁶ VARRAS CONTRERAS, CILLERMO, *Derecho Administrativo*, Editorial Nascimento, Santiago, 1940, pp. 358-360.



Por último, cabe apuntar que el Legislador, a través de la Ley N° 8.282,³⁷ de 1945, reconoció por primera vez, aunque implícitamente, la responsabilidad del Estado-Administrador, tal como puede leerse a continuación.

Artículo 83. El empleado es responsable ante el Fisco por los perjuicios que le causare a consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones, sea intencionadamente, sea por negligencia o por imprudencia.

Si el Estado resultare pecuniariamente responsable ante terceros a consecuencia de un acto ejecutado por un funcionario en contravención de sus obligaciones éste deberá satisfacer en arcas fiscales el valor correspondiente que se fije por resolución judicial.

Esta obligación subsiste aún después de que el autor haya dejado de ser empleado público.

IV. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-ADMINISTRADOR EN EL DERECHO REPUBLICANO (SEGUNDO PERIODO: 1980-2009)

Durante este período, a diferencia del inmediatamente anterior, se advierte el surgimiento creciente de normas positivas constitucionales como legales que directa o indirectamente se refieren a la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado. Entre ellas tenemos, por orden cronológico, por mencionar algunas: el artículo 62 del Decreto Ley 1289,³⁸ los artículos 6°,³⁹ 7° y artículo 38 inciso 2° de la Constitución de 1980,³⁹ artículo 174 inciso 4° de la Ley

³⁷ Ley N° 8.282. Aprueba el Estatuto Orgánico de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado y deroga el Decreto con Fuerza de Ley 3.740, de 22 de agosto de 1930, publicada en el Diario Oficial el 24 de septiembre de 1945.

³⁸ Este precepto señalaba que la responsabilidad de las municipalidades procedía "principalmente, para indemnizar los perjuicios que sufran uno o más usuarios de los servicios municipales cuando éstos *no funcionan debidamente*, o lo *hagan en forma deficiente*".

³⁹ Este precepto dispone: "Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño".



Nº 18.290, del Tránsito,⁴⁰ los artículos 4º⁴¹ y 42⁴² de la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, el artículo 141 de la Ley Nº 18.690, Orgánica Constitucional de Municipalidades,⁴³ los artículos 38 y siguientes de la Ley Nº 19.966,⁴⁴ etcétera. De ahí que la discusión doctrinal sobre el particular se ha centrado en determinar la correcta interpretación de cada una de esas normas, así como del conjunto, cuestión que se ha centrado, preferentemente, en determinar cuál es la dinámica que existe entre el artículo 38 inciso 2º de la Constitución y los artículos 4º y 42 de la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Para algunos autores la responsabilidad patrimonial de la Administración es una responsabilidad constitucional, por lo que respondería exclusiva y excluyentemente a la Constitución estableciéndola, lo cual, en efecto, realizaría en su artículo 38 inciso 2º, al prescribir que "Cualquier persona lesionada por la Administración del Estado, sus organismos o municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales establecidos por la ley", disposición que, sostienen, oplatría por un sistema objetivo, tal como acontece en España,⁴⁵ y

⁴⁰ Este precepto dispone: "La Municipalidad respectiva o el Fisco, en su caso, serán responsables civilmente de los daños que se causaren con ocasión de un accidente que sea consecuencia del mal estado de las vías públicas o de su falta o inadecuada señalización".

⁴¹ Este precepto dispone: "El Estado será responsable por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieren afectar al funcionario que los hubiere ocasionado".

⁴² Este precepto dispone: "Los órganos de la Administración serán responsables del daño que causen por falta de servicio". Agregando que "No obstante, el Estado tendrá derecho a repetir en contra del funcionario que hubiere incurrido en falta personal". Recuérdese que esta disposición no es aplicable, en conformidad a lo previsto en el artículo 21 inciso 2º de la misma ley, a "la Contraloría General de la República, al Banco Central o a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, a las Municipalidades, al Consejo Nacional de Televisión y a las empresas públicas creadas por ley".

⁴³ Este precepto dispone: "Las municipalidades incurrirán en responsabilidad por los daños que causen, la que procederá principalmente por falta de servicio. (✓) No obstante, las municipalidades tendrán derecho a repetir en contra del funcionario que hubiere incurrido en falta personal".

⁴⁴ Este precepto dispone, en su considerando primero: "Los órganos de la Administración del Estado en materia sanitaria serán responsables de los daños que causen a los portadores por falta de servicio".

⁴⁵ Véase, por todos, JORDANA FRAGA, JESÚS, "La Reforma del Artículo 141, apartado 1, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, o el Inicio de la Demofición

que, en consecuencia, se comprometería con la sola ocurrencia de una *lesión*, daño antijurídico o daño respecto del cual la víctima no se encuentra en el deber jurídico de soportar, relacionada causalmente a una actuación, normal o anormal, de la Administración.⁴⁶ En atención a lo anterior, sostienen que el artículo 42 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante, LOBGAE), al exigir un presupuesto adicional a aquellos consultados por la Constitución para la procedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración —la falta de servicio—, sería, lisa y llanamente, inconstitucional.

No puedo dejar de señalar que esta tesis, que predominó en la jurisprudencia y doctrina española, así como chilena, está en franco retroceso. En efecto, quien fuera su gran promotor en España, Eduardo García de Enterría,⁴⁷ recientemente ha renegado de ella, en tanto que el profesor Eduardo Soto Kloss la ha actualizado en términos tales que ha admitido que la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado en Chile se halla supeditada a la ocurrencia de falta de servicio, pero precisando que sólo en la hipótesis de inactividad u omisión, la que entiende, en términos abstractos y objetivos, como la infracción de un deber de actuación.⁴⁸

del Sistema de Responsabilidad Objetiva de las Administraciones Públicas. Revista de Administración Pública, Nº 149.

⁴⁶ SOTO KLOSS, EDUARDO, *Derecho Administrativo, Bases Fundamentales*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1993, pp. 309-310. CALDERA DELGADO, HERCO, *Sistema de Responsabilidad Extracontractual del Estado en la Constitución Política de Chile*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1982, pp. 205-207. FIANINA OLIVARES, CUSTAWO, "La Acción Constitucional de Responsabilidad y la Responsabilidad por Falta de Servicio", Revista Chilena de Derecho, vol. 16 Nº 2, julio-agosto 1989, pp. 434-435.

⁴⁷ En este sentido véase el prólogo que éste hiciera al libro: MIR PUIGELAT, ORIOL, *Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, Editorial Civitas, Madrid, 2002.

⁴⁸ En este sentido, don Eduardo Soto Kloss manifiesta: "Falta de servicio: omisión, sí, culpa del servicio, jamás". SOTO KLOSS, EDUARDO, "Falta de Servicio ¿Régimen General de la Responsabilidad del Estado-Administración en Chile? El Derecho ¿Aire de Magia?", en *La Responsabilidad del Estado-Administración* (Conferencias Santo Tomás de Aquino), Universidad Santo Tomás, p. 131.

Y en otro trabajo afirma: "Ahora bien, queríamos llegar a este punto, de que la responsabilidad del Estado es objetiva, que ella posee un carácter objetivo" (...) Y se ha asentado de una manera curiosa, ya que —adelantando conclusiones— no se ve como antinómica la idea de "falta de servicio", entendida correctamente como "omisión", "inactividad", "ausencia de actuación", con el carácter objetivo de esta responsabilidad, objetividad que emana de la propia naturaleza de los órganos de la Administración del Estado, en este caso, sus Servicios de Salud, los cuales son



A su vez, otros autores sostienen que el artículo 38 inciso 2º de la Constitución tan solo otorga competencia a los tribunales ordinarios para conocer de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado, y por tanto, que no operaría por un sistema de responsabilidad (y menos aun, por uno de corte objetivo). Aquel, sostienen, debe ser establecido por la ley, según se desprende de los incisos finales de los artículos 6º y 7º de la Constitución, lo que, en efecto, realizaría en el artículo 42 de la LOBGAE al prescribir que los órganos de la Administración del Estado responden por falta de servicio.⁴⁹ Cabe agregar, además, que esta tesis se ha ido imponiendo lentamente en la jurisprudencia de nuestros tribunales.⁵⁰

Por mi parte, estimo que el artículo 38 inciso 2º de la Constitución no opta por un sistema de responsabilidad de la Administración y menos aun por uno de carácter objetivo, sino que establece un mínimo indispensable por el legislador, quien está llamado por la propia Constitución a modelar dicho sistema.⁵¹ Dicho mínimo exige: 1) que se verifique, para comprometer esa responsabilidad, al menos: lesión, actuación administrativa y relación de causalidad; 2) que la lesión esté referida a derechos o intereses jurídicos, siempre que estos últimos sean ciertos y legítimos; 3) que esta responsabilidad siempre sea directa; y finalmente, 4) que, para comprometerla, potencialmente apta es cualquier actuación, no pudiendo, en consecuencia, el le-

personas jurídicas estatales y, por tanto, carentes de subjetividad y, en consecuencia, no pasibles de imputarles ni dolo ni culpa, o sea, culpabilidad, ni "falta" / "culpa" del servicio, responsabilidad que gira sobre la base de la "causalidad material". SOTO KLOSS, EDUARDO, "La Responsabilidad del Estado-Administración es Objetiva", en PANTOJA BAZZAZ, ROLANDO, *Derecho Administrativo: 120 Años de Calatrán*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2007, pp. 407-409.

⁴⁹ PERRY ARRAU, PEDRO, "Algunos Aspectos de la Responsabilidad Extracontractual del Estado por Falta de Servicio", *Revista de Derecho Público*, Chile, N° 59, 1996, p. 302.

⁵⁰ Cf. CORDERO VEGA, LUIS, "Bases de Comprensión para la Jurisprudencia Judicial de Responsabilidad Extracontractual de la Administración", *Revista de Derecho Público*, Chile, N° 66, pp. 371 y ss. PERRY ARRAU, PEDRO, "Es Objetiva la Responsabilidad del Estado? Estado Actual de la Jurisprudencia", *Revista Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, Chile, N° 11, junio, 2004.

⁵¹ ROMÁN CORDERO, CRISTIAN, "Responsabilidad Patrimonial de la Administración del Estado: Su Necesaria Modelación Legal en Base a la Enumeración y Delimitación Conceptual de sus Presupuestos", *Revista de Derecho Público*, N° 64, pp. 405 y ss. ROMÁN CORDERO, CRISTIAN, "La Responsabilidad Patrimonial de la Administración del Estado", en *Actas XXXIV Jornadas de Derecho Público*, Editorial Lexis-Nexis, Santiago, 2002, pp. 509 y ss.

gisador ni el intérprete concederle a la Administración del Estado *a priori* márgenes o parcelas de irresponsabilidad.

Corresponde, en consecuencia, al legislador, con pleno respeto al mínimo garantizado institucionalmente por el artículo 38 inciso 2º de la Constitución, establecer el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, tal como lo ha hecho el artículo 42 de la LOBGAE, para la generalidad de los organismos que la integran, al exigir la ocurrencia del factor de atribución falta de servicio.

Sin perjuicio de lo anterior, no puede dejar de observarse que las normas que, actualmente, regulan la responsabilidad de la Administración del Estado son escasas y excesivamente genéricas, ya que no establecen con precisión cuáles son, en definitiva, los presupuestos cuya ocurrencia hacen procedente dicha responsabilidad.⁵² Ello ha permitido a la doctrina elaborar posiciones contradictorias, sino excluyentes, tal como hemos visto, todo lo cual le ha otorgado al juez en esta materia un margen interpretativo ilimitado. En otras palabras, es el juez, y no el constituyente ni el legislador, quien, finalmente, modela, para cada caso, el sistema de responsabilidad de la Administración del Estado en Chile.⁵³ Coincidentemente, Ferrada Bórquez ha planteado

⁵² En este sentido el fallo Patozi Zambrano con Fisco de Chile ha expresado que "forzoso es reconocerlo, los cuerpos normativos en que se encuentra su consagración originaria (artículo 38 de la Constitución Política de la República, y artículos 4º y 44º de la LOBGAE) omiten del todo establecer una reglamentación particular y suficiente en lo que concierne, entre otros importantes aspectos, a las características específicas de la acción indemnizatoria que emana de la responsabilidad en comento". *Corte de Apelaciones de Santiago*, 10 de octubre de 2000.

⁵³ En este sentido Santamaría Pastor ha planteado que el sistema de responsabilidad del Estado-Administrador en España, opinión que puede entenderse referida al nuestro, está estructurado sobre la base de un cortísimo haz de conceptos, que permiten construir múltiples razonamientos retóricos en orden a la resolución de reclamaciones, no susceptibles de objetivación, caracterizados por su indeterminación y flexibilidad (SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALEJOS, Prólogo al libro de DE ALICAMADA RAMOS, FRANCISCO JAVIER, *La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas. Elementos Estructurales. Lesión de Derechos y Nexo Causal entre la Lesión y el Funcionamiento de los Servicios Públicos*, Navarra, Editorial Aranzadi, 2000, p. 18). De ello se sigue que "el sistema reposa sobre un presupuesto retórico, no siempre explicitado con la debida claridad: el de que la imposición del deber de indemnizar constituye una pura manifestación del más puro decisionismo judicial caso a caso, al que las construcciones teóricas prestan un argumentario polivalente, capaz de justificar fallos de sentido perfectamente opuesto, pero no asideros dogmáticos, puntos de referencia objetivos para aquellos jueces que no gustan de la mera tarea de justificar decisiones intuitivas" (Ibid). Rebollo, a su vez, sostiene que "nuestro sistema resulta, sobre el papel, extraordinariamente generoso, aunque



que "en efecto, a las circunstancias anteriores, se une una acusada carencia en nuestra legislación y doctrina de respuestas adecuadas al problema de los daños derivados de la actividad administrativa del Estado, transiando—con algunas excepciones—desde un principio de irresponsabilidad general a un sistema de responsabilidad objetiva, sin fundamento normativo expreso y con una cláusula legal de responsabilidad por falta, traída de la jurisprudencia francesa, pero con un alcance limitado respecto de la organización administrativa. Ello ha dado pie a una jurisprudencia caótica y contradictoria, que siguiendo irreflexivamente los planteamientos doctrinales de algunos autores, han aplicado reglas jurídicas de otros ordenamientos, sin medir las consecuencias jurídicas que ello involucra",⁵⁴ y en el mismo sentido, Cordero Vega ha expresado que "La manera como la Corte Suprema ha enfrentado los temas de responsabilidad evidentemente resultan cambiantes, entre otras razones por lo imprecisa e indeterminada de nuestra regulación legal, y porque, además, se enfrentan a problemas directamente vinculados a la forma y modo en que el Estado y los ciudadanos deben compartir los infortunios, no sólo ilícitos, sino que también los lícitos".⁵⁵

V. CONCLUSIONES

El grado evolutivo del Derecho Público y la solidez del Estado de Derecho de un país se mide conforme a varios parámetros, uno de los cuales, sino el más importante, es, sin duda, la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado.

Conforme a él, a lo largo de este trabajo, hemos podido advertir que en Chile no ha habido una línea evolutiva continua, como

también inseguro porque pivota en buena medida en valoraciones y conceptos muy abiertos e indeterminados (lesión, imputación por el funcionamiento de los servicios públicos, causalidad...) que dependen mucho de la interpretación del juez, de cada juez. Y eso conduce a un casuismo que, unido a la abundancia de supuestos y a la multiplicación del trabajo de los tribunales, genera inseguridad". REBOILLO, LUIS MARTÍN, "Ayer y Hoy de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración: un Balance y Tres Reflexiones", en *Revista de Administración Pública*, España, N° 150, septiembre-diciembre, 1999, p. 328.

⁵⁴ FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS, "El sistema chileno", en Martín, Juan Carlos (coord.), *Responsabilidad Patrimonial de la Administración del Estado*, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 109.

⁵⁵ CORDERO VEGA, LUIS, op. cit., p. 389.

podríamos haber pensado en un comienzo, sino más bien una serie de tramos alternados, evolutivos como involutivos.

Sin perjuicio de ello, parece que desde la entrada en vigor de la Constitución de 1980 se han ido decantando, lentamente, ciertos criterios básicos, sobre los cuales cada vez existe más consenso. Y, *gr.*, que el Estado es sujeto de Derecho y en esa medida regido por el principio de responsabilidad, que nos permiten tener confianza en cuanto que en el futuro cercano no habrán nuevos tramos involutivos, o que de haberlos, éstos no serán de tal magnitud que importen, por ejemplo, nuevamente, el reconocimiento—a priori—de la irresponsabilidad del Estado-Administrador, ya sea con carácter general o en caso determinados.

Es cierto que queda mucho camino por recorrer, pero me parece que se avanza por la senda correcta, esto es, configurar un sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración en armonía con la primacía que el ordenamiento constitucional vigente le reconoce a la persona.

