

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS



TESIS DE GRADO

**“AUSENCIA DE NORMATIVA JURÍDICA SANCIONADORA
SOBRE ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES QUE
PERJUDICAN AL ADMINISTRADO”**

(Tesis para optar el grado de licenciatura en derecho)

POSTULANTE: GALVEZ SURCULENTO GEOVANNA DORA

TUTOR: Dr. CONSTANTINO ESCOBAR ÁLCON

**LA PAZ – BOLIVIA
2007**

DEDICATORIA

*A Dios: por haberme dado la
oportunidad de poder alcanzar una
de mis metas trazadas*

*A mis queridos padres:
Eva Surculento y Felimón Galvez
que siempre me han brindado
comprensión y apoyo incondicional*

*A hermanas Jeanneth y Katia:
que me han dado aliento en
los momentos de flaquezas*



AGRADECIMIENTOS

*A la Universidad Mayor de San Andrés
por haberme dado la posibilidad
conocer una ciencia tan interesante
como son las ciencias jurídicas*

*A la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas por haberme acogido
en sus aulas*

*A los docentes de la Carrera de Derecho
por haber compartido sus
conocimientos y experiencias a fin de
darme fundamentos para que pueda tener
un buen desarrollo profesional en el futuro*

*A compañeros y amigos
por darme su apoyo*

RESUMEN

El tema a desarrollar lo considero interesante, puesto que en la legislación no existe un cuerpo legal que determine el procesamiento y determinación de la sanción a las Administraciones Públicas Municipales cuando estas emitan Actos Administrativos que perjudiquen injustamente a los administrados. Este tema tiene relación a la obligación de la Administración Pública Municipal a indemnizar de forma integral al administrado afectado.

La ausencia de normativa legal que contemple procedimientos de determinación de sanciones a las Administraciones Públicas Municipales como consecuencia de sus actuaciones que habrían perjudicado al administrado ha llevado a la jurisprudencia nacional a aplicar de manera directa, no por vía analógica, las disposiciones del derecho civil para establecerla, tal como se presenta en los siguientes casos; que fueron motivantes para la realización del presente trabajo:

- 1. Juan Brun contra la Alcaldía Municipal de La Paz*
- 2. Mary Pérez contra la Alcaldía Municipal de de Santa Cruz*

En ambos casos cuando se procedió a la expropiación ilegal de sus bienes inmuebles, los afectados en el primer caso mediante un proceso civil de mejor derecho de propiedad; procedió a exigir los daños ocasionados por la Administración Pública Municipal de La Paz; proceso que terminó con sentencia a favor del administrado la misma que instruía el pago de 1,5 millón de dólares americanos por concepto de indemnización por daños y perjuicios.

El segundo, no obstante de haber agotado la vía administrativa para la revocación de ese acto administrativo municipal, se continuaba con la expropiación arbitraria del mencionado bien; entonces la agraviada interpuso un Recurso de Amparo Constitucional contra la autoridad Municipal de Santa Cruz,

mismo que concluyó con la revocación del acto administrativo municipal que determinó la expropiación,

Este tipo de situaciones debe ser regulado por el Derecho Público y no por el Derecho Civil como se pudo observar, sino que la Administración Pública Municipal al ser una persona jurídica y tiene como fin el bien común, en cambio el fin que persiguen las personas jurídicas regidas por el Derecho Civil es distinto al bien común, por otra parte existe un desgaste procesal innecesario cuando el administrados debe agotar la vía administrativa para hacer valer su derecho antes de recurrir a un Contencioso Administrativo o Recurso de Amparo Constitucional, lo que ocasiona en muchos casos el desistimiento de un proceso por parte del administrado perjudicado.

ÍNDICE

| | |
|----------------------|-----|
| DEDICATORIA | II |
| AGRADECIMIENTOS..... | III |
| RESUMEN..... | IV |

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

| | |
|---|----|
| 1. ENUNCIADO DEL TITULO DEL TEMA..... | 1 |
| 2. IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA..... | 1 |
| 3. DELIMITACIÓN DEL TEMA..... | 4 |
| 4. FUNDAMENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN..... | 5 |
| 5. OBJETIVOS DEL TEMA DE LA TESIS..... | 8 |
| 5.1. Objetivos Generales..... | 8 |
| 5.2. Objetivos Específicos..... | 8 |
| 6. MARCO TEÓRICO..... | 9 |
| 7. HIPÓTESIS DEL TRABAJO..... | 12 |
| 8. MÉTODOS UTILIZADOS..... | 14 |
| 8.1. Métodos Generales..... | 14 |
| 8.2. Métodos Específicos..... | 15 |
| 9. TÉCNICAS..... | 16 |
| ENTREVISTA..... | 16 |
| ENCUESTA..... | 17 |
| MUESTREO..... | 18 |

DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 20 |
| CAPITULO 1 | |
| ANTECEDENTES HISTÓRICOS..... | 24 |
| 1.1. EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL... 25 | |
| 1.1.1. Antecedentes Históricos de la Administración Municipal en Bolivia..... | 28 |
| 1.2. EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA..... | 29 |
| 1.2.1. Evolución de la responsabilidad del Estado Boliviano..... | 31 |
| CAPITULO 2 | |
| TEORIA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA..... | 34 |
| 2.1. NOCIÓN DE RESPONSABILIDAD..... | 35 |
| 2.1.1. FUNDAMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO..... | 36 |
| 2.2. TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA..... | 37 |
| 2.2.1. RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL Y CONTRACTUAL..... | 37 |
| 2.2.1.1. La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública..... | 37 |
| 2.2.1.2. Responsabilidad contractual..... | 38 |
| 2.2.2. RESPONSABILIDAD DIRECTA E INDIRECTA..... | 39 |

| | |
|---|-----------|
| 2.2.2.1. En el derecho privado..... | 39 |
| 2.2.2.2. En el derecho público..... | 39 |
| 2.2.3. ANÁLISIS Y CRÍTICA A LA DOCTRINA ACTUAL REFERENTE A LOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD..... | 40 |
| 2.3. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON RELACIÓN AL DERECHO CIVIL..... | 41 |
| 2.4. TEORÍAS REFERENTES A LA RESPONSABILIDAD..... | 43 |
| 2.4.1. TEORÍA DE LA FICCIÓN..... | 43 |
| 2.4.2. TEORÍA ORGANICISTA..... | 44 |
| 2.4.3. TEORÍA DE LA PROPORCIONALIDAD DE LAS CARGAS..... | 45 |
| 2.4.3.1. Falta de la Administración Pública..... | 45 |
| 2.4.3.2. Falta personal del Servidor Público..... | 46 |
| 2.4.4. TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD POR RIESGO SOCIAL..... | 46 |
| 2.4.5. TEORÍA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS..... | 47 |
| 2.4.6. TEORÍA DE LA EQUIDAD..... | 47 |
| 2.5. FUNCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD..... | 48 |
| 2.5.1. REQUISITOS PARA QUE EXISTA RESPONSABILIDAD..... | 50 |
| 2.5.2. CAUSAS EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD..... | 53 |
| 2.6. CARACTERES GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO..... | 54 |
| 2.6.1. PERSPECTIVA SUBJETIVA Y OBJETIVA..... | 54 |
| 2.6.2. REGÍMENES DEL ESTUDIO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO..... | 56 |
| 2.6.2.1. La responsabilidad por funcionamiento anormal..... | 56 |

| | |
|---|----|
| 2.6.2.2. La responsabilidad del Estado por sacrificio Particular..... | 57 |
| CAPITULO 3 | |
| DERECHO COMPARADO | 59 |
| 3.1. ESPAÑA..... | 60 |
| 3.1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA..... | 60 |
| 3.1.2. LEY Nº 4/99 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN..... | 61 |
| 3.1.3. EL ESTATUTO DEL CIUDADANO EN EL CONTEXTO DE LA LEY RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES Y DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN..... | 64 |
| 3.2. MÉXICO..... | 66 |
| 3.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS..... | 66 |
| 3.2.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO..... | 67 |
| 3.3. COLOMBIA..... | 74 |
| 3.3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO COLOMBIANO..... | 74 |
| 3.3.2. LEY Nº 288 DE 5 DE JULIO DE 1996..... | 75 |
| 3.3.3. LEY Nº 678 DE REPETICIÓN Y GARANTÍA EMERGENTE DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO..... | 77 |
| 3.3.4. JURISPRUDENCIA..... | 79 |
| 3.4. VENEZUELA..... | 80 |
| 3.4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO..... | 80 |
| 3.4.2. JURISPRUDENCIA..... | 82 |
| 3.5. ARGENTINA..... | 84 |

| | |
|--|------------|
| CAPITULO 4 | |
| ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN POSITIVA NACIONAL | |
| REFERENTE AL TEMA..... | 87 |
| 4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO..... | 88 |
| 4.2. LEY Nº 2341 DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO..... | 90 |
| 4.2.1. DECRETO SUPREMO Nº 27113 REGLAMENTO A LA | |
| LEY Nº 2341 DE PROCEDIMIENTO | |
| ADMINISTRATIVO..... | 93 |
| 4.3. LEY Nº 1171 DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL | |
| GUBERNAMENTALES (SAFCO)..... | 97 |
| 4.3.1. Decreto Supremo Nº 23318-A Reglamento de la | |
| Responsabilidad por la Función Pública..... | 99 |
| 4.4. LEY Nº 2028 DE MUNICIPALIDADES..... | 100 |
| | |
| CAPITULO 5 | |
| RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN EN ACTOS | |
| ADMINISTRATIVOS EMITIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN | |
| PÚBLICA MUNICIPAL QUE CAUSAN PERJUICIOS A LOS | |
| ADMINISTRADOS..... | 105 |
| 5.1. GENERALIDADES..... | 106 |
| 5.2. ACTOS ADMINISTRATIVOS EMITIDOS DE OFICIO..... | 109 |
| 5.2.1. EXPROPIACIÓN..... | 110 |
| 5.2.2. CONSTRUCCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS..... | 114 |
| 5.3. ACTOS ADMINISTRATIVOS A SOLICITUD DE PARTE..... | 115 |
| 5.3.1. TRAMITES TRIBUTARIOS SOBRE BIENES INMUEBLE..... | 115 |
| a) Inscripción al Padrón Municipal del Contribuyente | |
| y Registro..... | 116 |
| b) Pago de Impuesto a la Propiedad del Bien Inmueble..... | 117 |

| | |
|---|-----|
| c) Pago de Impuesto Municipal a la Transferencia..... | 117 |
| 5.3.1.1. Análisis de los resultados obtenidos en la encuesta..... | 117 |
| 5.3.2. TRAMITES DE ADMINISTRACIÓN PREDIAL..... | 118 |
| 5.3.2.1. Trámites realizados en la Unidad de Administración y Fiscalización de Proyecto..... | 119 |
| a) Aprobación de Planos Arquitectónicos..... | 119 |
| b) Aprobación de planos de Fraccionamiento..... | 120 |
| c) Aprobación de Planos de División y Partición..... | 120 |
| 5.3.2.2. Análisis de los resultados obtenidos..... | 120 |
| 5.3.2.3. Trámites realizados en la Unidad de Administración Territorial..... | 121 |
| a) Movimiento de Tierras..... | 121 |
| b) Demolición..... | 121 |
| c) Fiscalización de Construcciones..... | 121 |
| 5.3.2.4. Análisis de los resultados obtenidos..... | 122 |
| 5.3.3. TRAMITES DE CATASTRO MUNICIPAL..... | 123 |
| 5.3.3.1. Certificado de Registro Catastral..... | 123 |
| 5.3.4. TRAMITES SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES..... | 123 |
| a) Inscripción de Vehículo y Obtención de Placas..... | 124 |
| b) Pago de Impuesto a la Propiedad de Vehículo Automotor..... | 124 |
| 5.3.4.1. Análisis de los resultados de la encuesta realizada..... | 124 |
| 5.3.5. TRAMITES SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS..... | 124 |
| 5.6. ANÁLISIS SOBRE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA INVESTIGACIÓN..... | 125 |
| CONCLUSIONES..... | 127 |
| RECOMENDACIONES..... | 129 |

| | |
|---|-------------|
| ANTEPROYECTO DE LEY DE RESPONSABILIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL SOBRE ACTOS ADMINISTRATIVOS LESIVOS AL ADMINISTRADO..... | 131 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | XIII |
| ANEXOS..... | XVI |
| ANEXO 1 | |
| TABULACIÓN DE ENCUESTAS | XVII |
| ANEXO 2 | |
| SENTENCIA CONSTITUCIONAL N° 072/00 – R | XXII |
| SENTENCIA CONSTITUCIONAL N° 1094/01- R | XXXI |

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1. ENUNCIADO DEL TITULO DEL TEMA.

“AUSENCIA DE NORMATIVA JURÍDICA SANCIONADORA SOBRE ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES QUE PERJUDICAN AL ADMINISTRADO”

2. IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA.

La falta de una normativa jurídica que contenga el procedimiento y sanciones para la Administración Pública Municipal y/o los servidores administrativos que mediante actos administrativos causan daño al administrado se ha convertido en este último tiempo en un problema puesto que genera impunidad para los servidores administrativos que por medio de Resoluciones u otros documentos de valor similar emiten actos administrativos lesivos al ó los administrados.

En la legislación nacional tenemos la Ley del Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental (SAFCO), la misma no establece el procedimiento para que el administrado pueda exigir la reparación del daño a la Administración Pública Municipal y como consecuencia a ello determinar la sanción que debe darse a la unidad o servidor municipal responsable de la emisión de dicho acto administrativo lesivo.

La referida normativa tienen por objeto determinar responsabilidad por la función pública, en los casos que el servidor público por su conducta haya ocasionado daño a la institución Pública donde presta servicios, esta norma señala tres tipos de responsabilidades: ejecutiva, civil y penal, tales responsabilidades recaen sobre el servidor público y dispone como sanciones

las siguientes: suspensión temporal al cargo, multa hasta el 20% del haber mensual o su destitución.

En nuestro medio se tiene dos tipos de procedimientos jurídicos vinculados al derecho administrativo son: los procesos contenciosos administrativos y los coactivos fiscales, los primeros son seguidos por los administrados contra la institución pública previa agotación de la vía administrativa vale decir recursos de revocatoria y jerárquicos. Los segundos son los procesos seguidos por la Administración Pública contra sus funcionarios que determinan responsabilidad, la misma que puede ser civil, penal y ejecutiva.

En referencia al tema de investigación planteado se puede estar ante actos administrativos emitidos por la Administración Pública que haya lesionado de forma directa o indirecta a los administrados, el deber de la Administración Pública es reparar el daño causado y de ello surge la interrogante ¿Cómo se podrá sancionar a los causantes por dicho acto administrativo lesivo al administrado? Según la legislación comparada se sanciona mediante un proceso administrativo que determina la repetición del pago indemnizatorio realizado a las personas responsables directamente.

En nuestra legislación el Art. 32 de la Ley N° 1178 se preescribe la repetición del pago por el daño causado, pero solo hace referencia a la autoridad que ocasionó el daño; no señala que repita el pago del daño al administrado el funcionario administrativo que directamente causó la lesión, tampoco esta señalado el procedimiento que el administrado deba seguir, este procedimiento debe estar enmarcado en el derecho administrativo.

Con relación específica a la Administración Pública Municipal; es importante señalar que se encuentran bajo el régimen de administración autónoma que le concede el Art. 200 de la Constitución Política del Estado, por ello pueden emitir actos administrativos sin supervisión de la Administración Pública Central.

Los actos administrativos emitidos por las Administraciones Públicas Municipales tienen repercusiones directas en los administrados del municipio, puesto que surte efectos inmediatos por tratarse de una Administración Local, más aún cuando se trata de municipios pequeños.

Se ha podido percibir la existencia de quejas por parte de los administrados que fueron perjudicados a consecuencia de uno o varios actos administrativos municipales y al no existir una norma jurídica que sancione a la Administración Pública Municipal y/o a los servidores públicos municipales; los administrados se sienten desprotegidos e impedidos de poder exigir una reparación del daño causado, asimismo la ejecución de alguna sanción que debe darse a la unidad administrativa o persona responsable del daño.

Este vacío jurídico puede ocasionar la vulneración de los derechos y garantías de la persona, establecidas por la Constitución Política del Estado y otras normas de carácter internacional que también son de aplicación en Bolivia, además puede dar lugar a la posibilidad de mala administración y arbitrariedad por parte de los Servidores Públicos Municipales.

Vista la realidad surgen las siguientes preguntas para identificar el problema real:

¿De qué manera se puede sancionar a la Administración Pública Municipal, sobre la emisión de actos administrativos que lesionan, dañan y/o perjudican a los administrados de los municipios?

¿Qué mecanismo debiera usarse para determinar la indemnización de daños, lesiones y perjuicios al administrado perjudicado?

¿Se podrá dar sanción a la Administración Pública como tal, puesto que esta es una persona colectiva?

¿Existirá actualmente alguna forma de que los administrados exijan el resarcimiento del daño ocasionado por la Administración Pública Municipal?

¿Cuántos administrados fueron afectados por actos administrativos en los municipios de La Paz y El Alto, por actos administrativos emitidos por los Gobiernos locales?

¿Existe alguna Reglamentación de procedimiento y determinación de la sanción para la Administración Pública Municipal, cuando emita actos administrativos lesivos a los administrados?

¿Existe la necesidad de establecer una Reglamentación Especifica?

Se pudo evidenciar que el problema real es que en la legislación nacional no existe una normativa jurídica sancionadora, enmarcada dentro el Derecho Público, que contemple el procedimiento y determinación de la reparación de daños causados por actos administrativos emitidos por la Administración Pública Municipal y/o los servidores públicos municipales a los administrados.

Por otra parte el procedimiento y determinación de la repetición del pago indemnizado al afectado, a los miembros de la Administración Pública Municipal responsables por el daño ocasionado al administrado, esto como sanción al servidor responsable de dicho daño.

3. DELIMITACIÓN DEL TEMA.

Delimitación Temática. La ausencia de normativa jurídica sancionadora a la Administración Pública Municipal y/o servidores públicos municipales; cuando emiten actos administrativos que lesionan al/los administrados de su competencia jurisdiccional. Los actos administrativos lesivos pueden ser legales ó ilegales, los daños directos e indirectos.

La orientación de la investigación estará enmarcada en el Derecho Público, por lo que estará vinculada al Derecho Constitucional, al Derecho Administrativo y los principios generales del derecho que tengan relación con el tema de investigación.

Delimitación Temporal. La investigación realizada, estará comprendida entre los años 2000 al primer semestre del 2007.

Delimitación Espacial. Para realizar la investigación se tomara la jurisdicción de los municipios de La Paz y El Alto, a razón que estos dos municipios se encuentran entre los más grandes del país y se tomara muestra de los administrados de ambos municipios.

4. FUNDAMENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN.

Un principio general del derecho, señala que todo aquel que provoca un daño a otro esta obligado a resarcir o indemnizar a la persona afectada, este principio es aplicado frecuentemente por el Derecho Civil. Sin embargo, de este principio no puede abstraerse la Administración Pública Municipal como una persona jurídica mucho más dentro de un Estado de Derecho.

En la esfera del derecho público el Estado a través de la Administración Pública tiene una potestad jurídico-administrativo, misma que se refleja directamente sobre los administrados (particulares) modificando o produciendo eventualmente daños. Por consiguiente, el daño en el campo del derecho público resulta del ejercicio de un acto administrativo que produce lesiones en la esfera individual, que tiene derechos que están jurídicamente protegidos.

La carencia de una regulación específica para la determinación de responsabilidad y sanción a la Administración Pública Municipal y/o servidores públicos en el ámbito del derecho público, ha contribuido a que no exista un claro deslinde entre las áreas del derecho público y privado y lo que le corresponde normar a cada uno de ellos. La ausencia de un cuerpo legal que contemple los principios de sanción como consecuencia de la responsabilidad del Estado a través de la Administración Pública como sujeto de derecho público ha llevado a la jurisprudencia a aplicar de manera directa las

disposiciones del derecho civil para establecer el resarcimiento del daño provocado.

Sin embargo, la responsabilidad del Estado por los daños causados por los Servidores Públicos de la Administración Pública no puede regirse por los principios establecidos en el Código Civil que es una norma que regula las relaciones entre particulares, puesto a que se resta autonomía al Derecho Público.

Cuando la actuación administrativa mediante acto administrativo genere daño o perjuicio al administrado, la reparación debe regirse por los principios del derecho público y tal vez tomando analógicamente algunos institutos del derecho civil, con el fin de respetar la autonomía del derecho público.

La falta de normativa jurídica sancionadora a las Administraciones Públicas Municipales por actos administrativos lesivos al administrado genera:

Impunidad en la conducta de los servidores administrativos, puesto que no son sancionados cuando emiten actos administrativos que perjudican al administrado.

Desprotección a los administrados afectados ya que no se tiene un procedimiento jurídico, para dar sanción a los causantes de los perjuicios ocasionados por la Administración Pública.

La responsabilidad extracontractual que es reconocida por la doctrina civil, la misma esta ligada al derecho público puesto que es generada por actos administrativos del Estado. Según Martínez Bravo en su obra “Derecho Administrativo Boliviano” define: *“acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad de la administración en virtud de la cual se crea, modifica o extingue situaciones jurídicas subjetivas de alcance directo e individual, con la finalidad de gestionar el interés colectivo.”*

La Administración Pública Municipal por estar estrechamente vinculada con los administrados, tiene mayor propensión a que por medio de actos administrativos emitidos cause perjuicios a los administrados. Existen casos en los que resultamos perjudicados todos los administrados del municipio.

Para ilustrar daré un ejemplo: la demolición injustificada y arbitraria de un edificio; frente a esta acción el propietario de este bien interpuso una demanda contra la Administración Municipal, el proceso se inicia y termina con la sentencia que instruye la cancelación de la indemnización por daños y perjuicios causados al administrado a consecuencia de la emisión de dicho acto administrativo (demolición del edificio); el monto de la indemnización calculada mediante estudios periciales es cuantiosa y rebasa el presupuesto tenido por la Administración Municipal por lo que ambas partes concilian en la forma de pago. Sin embargo como consecuencia al pago que se realizará al administrado perjudicado directamente, se está perjudicando a todos los administrados puesto a que el dinero para dicho pago es desembolsado de las contribuciones realizadas por los contribuyentes, o del presupuesto desembolsado por el Tesoro General de la Nación (TGN).

Como consecuencia de estas situaciones la Administración Pública Municipal tiene menores recursos económicos, por lo que se retrasa la ejecución de obras de interés público o en el peor de los casos simplemente no se ejecutan, esto de alguna u otra manera afecta a los administrados.

En nuestro país se requiere de una norma de alcance municipal que establezca el procesamiento y determinación de sanciones a la Administración Pública Municipal por la ejecución de actos administrativos que sean perjudiciales a los administrados, en dicha norma es necesario considerar si se trata de actos administrativos municipales legales o ilegales. Otro aspecto importante que se debe tomar en cuenta es que dicha norma debe tener como fundamento el bien

común y utilizar institutos propios del Derecho Público para determinar el procedimiento y la sanción.

Otro punto importante es establecer los procedimientos para la repetición del pago del daño al servidor administrativo responsable, cuando se trate de una o algunas personas individuales determinables, si acaso se tratará de una unidad administrativa sin que se pueda determinar individualmente al responsable; se podría establecer responsabilidad a toda a la unidad administrativa, por lo que la repetición sería de forma mancomunada a todos los servidores administrativos que trabajaban o trabajaron en esa unidad administrativa el momento en que se ejecutó el acto administrativo perjudicial al administrado.

5. OBJETIVOS DEL TEMA DE LA TESIS.

Objetivos Generales.

Proponer una Normativa Jurídica Sancionadora a las Administraciones Públicas Municipales y/o servidores públicos por la emisión o ejecución de actos administrativos que causan perjuicio al administrado, a fin de establecer un mecanismo para que el administrado perjudicado pueda exigir el resarcimiento de daños y perjuicios causados a la Administración Pública Municipal.

Objetivos Específicos.

Demostrar que con la aplicación de una normativa correcta se garantizará el mejor funcionamiento de la Administración Pública Municipal y el pago del resarcimiento de daños, lesiones y perjuicios al administrado afectado.

Evitar impunidad en las conductas de servidores públicos municipales cuando ejecutan actos administrativos que causen daño al administrado.

Aplicar institutos jurídicos propios del Derecho Administrativo para el procedimiento establecido en cuanto a la sanción a la Administración Pública Municipal y/o servidores administrativos y a la repetición del pago indemnizatorio al servidor público responsable.

6. MARCO TEÓRICO.

En referencia al tema estudiado hasta inicios del siglo XX se negaba la responsabilidad del Estado cuando este hubiera ocasionado daño al administrado, así también se negaba el resarcimiento por daño al administrado afectado, alegando que contrariaba al principio de soberanía del Estado y el principio de presunción de que todo acto administrativo ejecutado gozaba de legalidad. Además vale recordar que hace algunos siglos atrás se consideraba que todo acto administrativo emitido por el rey era por mandato divino.

En los comienzos del siglo XX, Bullrich publicaba su libro sobre: “La Responsabilidad del Estado” y comenzaba diciendo: *“El estudio de la responsabilidad del Estado constituye uno de los puntos más difíciles e interesantes del derecho público contemporáneo, al par que de extraordinaria importancia para el progreso y dinámica de la sociedad humana...”*

Desde 1940 se ha escrito sobre el tema y no obstante la cantidad de fallos dictados por los diferentes Tribunales del mundo durante el tiempo transcurrido, todavía la doctrina y la jurisprudencia se encuentran divididas acerca de las normas aplicables a fin de responsabilizar a la Administración Pública por los daños ocasionados a los administrados. La discusión reside en si la responsabilidad a determinarse debe ser en base a principios generales del Derecho Privado, o por el contrario en normas y principios del Derecho Público.

Se debe resaltar que la responsabilidad de la Administración Pública Municipal y el deber de resarcir a los administrados por los daños causados, compete al

Derecho Público con invocación parcial y analógica de instrumentos del Derecho Privado.

Tomando en cuenta lo anteriormente mencionado y haciendo referencia a la Administración Pública Municipal se puede decir que la misma esta dentro del Derecho Público.

Por lo expuesto, es importante mencionar que para la redacción de una normativa jurídica sancionadora a la Administración Pública Municipal y/o los servidores públicos municipales se debe tomar como fundamento el bien común, así mismo determinar el monto indemnizatorio desde el punto de vista del daño causado al administrado.

Para dar un fundamento teórico y doctrinal a la investigación, se aplicará la Teoría organicista, sostenida por Gierke, que indica: los actos administrativos ejecutados por servidores públicos, son emitidos a nombre de la Administración Pública y considera al servidor público como parte de un órgano del gran organismo que es la Administración Pública, por lo tanto, específicamente con el tema de estudio; se puede decir que todos los actos administrativos municipales ejecutados por servidores públicos municipales se presumen que son emitidos por la Administración Pública Municipal y ésta es la responsable, si el acto administrativo fuere perjudicial a un particular. Por lo que la Administración Pública Municipal debe resarcir los daños y perjuicios ocasionados al administrado.

En cuanto al cálculo del monto indemnizable; Kloos señala que el cálculo del monto que la Administración Pública pague por daños y perjuicios al administrado debe enfocarse desde el daño causado a la víctima y no desde las posibilidades de la Administración Pública. En consecuencia no es necesario analizar si ha existido falta por el autor (servidor público), sino la situación de la víctima en el momento de producirse el daño.

Probada la existencia del daño al administrado, corresponde al órgano competente determinar la responsabilidad y establecer el quantum de la indemnización con que ha de ser reparada la víctima, es importante considerar que el pago de dicha indemnización en la mayoría de los casos es en dinero; mismo que es desembolsado de las contribuciones tributarias de los demás administrados, y por consiguiente los perjudicados somos todos los administrados contribuyentes; toda vez que ese dinero debió ser destinado para la ejecución de obras públicas a favor del bien común.

Por ello es importante que los administrados tengan derecho a conocer de los actos administrativos que le son lesivos y fueron ejecutados por la Administración Pública Municipal, por lo que como propuesta al respecto se podría implementar la creación de una oficina que contenga la información, es importante señalar que los administrados deben ser informados de ¿cómo? son administrados, esta propuesta es originada en el poder soberano que tiene el pueblo y en su derecho de ejercer un mayor control social sobre las instituciones públicas del estado.

La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Municipal cumple una función dual además de erigirse como una garantía consagrada a favor del administrado para lograr el resarcimiento del perjuicio causado, también juega un rol esencialmente formativo sobre la actuación de la Administración Pública Municipal, puesto a que colabora al mejor funcionamiento de la misma.

Por lo expuesto es necesario contar con una doctrina plasmada en una norma jurídica sancionadora a la Administración Pública Municipal por actos administrativos lesivos al administrado; que aplique los principios del Derecho Público; sin necesidad de acudir constantemente a concepciones civilistas; cuando existan relaciones entre la Administración Pública Municipal y los administrados.

7. HIPÓTESIS DEL TRABAJO.

Aprobar una normativa jurídica sancionadora a los actos administrativos lesivos al o los administrados, que contenga figuras jurídicas tales como la sanción a la Administración Pública Municipal y la repetición del pago indemnizado a los servidores responsables por actos administrativos ejecutados que causen agravios a los administrados.

La hipótesis del trabajo es la siguiente:

“La falta de Normativa Jurídica Sancionadora a la Administración Pública Municipal y sus servidores; que ejecutan actos administrativos que perjudican al administrado, genera atraso en el desarrollo de los municipios; impunidad a las conductas negligentes y/o dolosas de los servidores públicos municipales que por medio de actos administrativos causen daño, lesión y/o perjuicio al administrado y reincidencia en la emisión de dichos Actos Administrativos”

Variables.

1. Variable Independiente. La falta de Normativa Jurídica Sancionadora a la Administración Pública Municipal y sus servidores; que ejecutan actos administrativos que perjudican al administrado.

2. Variable Dependiente.

Atraso en el desarrollo del municipio,

Impunidad a las conductas negligentes y/o dolosas de los servidores públicos municipales

Reincidencia en la emisión de actos administrativos perjudiciales.

Unidades de análisis.

Administración Pública Municipal. Primero cabe definir Administración Pública, (para Martínez Bravo en su obra Derecho Administrativo Boliviano): Es el conjunto de órganos administrativos que sirven al Estado para la realización de funciones y actividades destinadas a la provisión de obras, bienes y servicios públicos a la sociedad. Por lo que se puede decir que Administración Pública Municipal son entidades autárquicas con patrimonio y personalidad jurídica que administran a un conjunto de vecinos asentados en una circunscripción territorial determinada.

Servidores públicos. Según el artículo 4 de la Ley 2027 Estatuto del Funcionario Público: Servidor Público es aquella persona que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito para efectos de esa ley que refiere a dignatarios, funcionarios y empleados públicos u otras personas que presten servicios en relación de dependencia con entidades estatales. En su artículo 5 de la misma ley clasifica los servidores públicos en: electos, designados, de libre nombramiento, de carrera e interinos. Se agrega mediante artículo 6 a otras personas que prestan servicios al Estado no sometidas a la citada ley o la Ley General del Trabajo.

Administrados. Según Max Mostajo resulta ser el pueblo, *substratum* humano del Estado. Por lo que se puede definir que los administrados son todas las personas sujetas a la administración pública, son sujetos pasivos de los actos administrativos emitidos por la administración pública; constituyen en toda la población del Estado o el Municipio dependiendo del tipo de Administración que tenga.

Nexo lógico.

Generar: Que provoca o causa algo

Determinar: Dictar alguna resolución o decisión sobre algo

Causar: Producir algún efecto

8. MÉTODOS UTILIZADOS.

8.1. MÉTODOS GENERALES. Los métodos utilizados para desarrollar el presente trabajo son los siguientes:

Método deductivo. Es un método donde se infiere una conclusión a partir de una o varias premisas. En la argumentación deductiva válida la conclusión debe ser verdadera si todas las premisas son asimismo verdaderas. La investigación partirá de la Administración Pública Central a la Administración Pública Municipal, tanto urbana como rural; con especial atención en los municipios de La Paz y El Alto.

Método analítico. En este método se distinguen los elementos de un fenómeno y se procede a revisar ordenadamente cada uno de ellos por separado. Se realizara una descomposición el tema de la tesis de forma sistemática para su mejor análisis e investigación, así se tendrá el análisis de la determinación de la responsabilidad de la Administración Pública Municipal y la determinación de la repetición del pago indemnizado y analizar si es posible sancionar a la Administración Municipal como tal, esta descomposición a su vez se desglosa en otros tales como la determinación del daño sufrido por el administrado, el cálculo del monto a indemnizar si puede ser en dinero o en especie, el modo y condición del pago indemnizable, los daños causados por actos administrativos municipales legales o ilegales; la determinación de los servidores responsables por la ejecución del acto administrativo lesivo, si son determinables para proceder con la repetición individual o mancomunada cuando no se pueda identificar a los servidores responsables y otros aspectos.

Método sintético. Es un proceso de abstracción mediante el cual se relacionan hechos aparentemente aislados que realiza investigación documental y de campo acerca de una comunidad, integrando todos los acontecimientos de determinada época y situación. La utilidad que le daré a este método se hará evidente al momento de estudiar dos situaciones distintas mencionadas anteriormente como son: la determinación de la responsabilidad de la Administración Pública Municipal sobre actos administrativos lesivos al administrado y la determinación de la repetición del pago al servidor responsable como consecuencia a la ejecución del acto administrativo.

8.2. MÉTODOS ESPECÍFICOS.

Estos métodos serán útiles al momento de proponer una solución al problema planteado:

Método inductivo. El cual consiste en un proceso de abstracción en el que, a partir del estudio de casos particulares se obtienen conclusiones o leyes universales que explican o relacionan los fenómenos estudiados. El cual será utilizado en el desarrollo de toda la investigación pues se prestará especial dedicación al estudio de los administrados afectados por la emisión de actos administrativos por la Administración Pública Municipal y los demás administrados que fueron afectados al ser contribuyentes tributarios.

Método Comparativo. Para la realización del presente trabajo resulta necesario aplicar este método, realizando una comparación entre las normas jurídicas que hoy se utilizan en Bolivia, cuando se presentan este tipo de situaciones y las normas jurídicas específicas para el tratamiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Municipal en diferentes legislaciones, así también revisar y comparar las diferentes jurisprudencias sobre el tema de investigación incluida la nuestra.

Método de la construcción de normas jurídicas. La propuesta de la investigación es estructurar una normativa jurídica sancionadora sobre actos administrativos municipales que causen daño o perjuicio al administrado, misma que constará de dos partes la primera en relación a la determinación de responsabilidad de las Administraciones Públicas Municipales cuando estas por medio de actos administrativos lesionen al o los administrados; la segunda; no menos importante que la primera; en relación a la determinación de la repetición del pago a los servidores administrativos municipales responsables.

8.3. TÉCNICAS.

Entrevista. La entrevista será utilizada como instrumento de investigación para poder contar con los datos precisos de la realidad y así comprobar teorías e hipótesis que se plantea.

Las entrevistas a realizarse serán individuales y dirigidas, vale decir a determinadas personas y tienen el objetivo de obtener mayores datos. La misma se practicará en tres grupos de la población tales como:

Los miembros de los Departamentos de Asesoría Jurídica de las Administraciones Municipales de las ciudades de La Paz y El Alto para cuantificar o verificar si existen procesos judiciales o administrativos en los que algunos administrados estén exigiendo la reparación de un daño sufrido injustamente, causado por actos administrativos ejecutados por la Administración Pública Municipal. De este grupo se entrevistará a seis personas; tres del municipio de la ciudad de La Paz y tres del Municipio de El Alto.

Los miembros de la Federación de Juntas Vecinales de los municipios de La Paz y El Alto para obtener datos de casos particulares de administrados perjudicados por actos administrativos municipales ejecutados de oficio tales

como expropiaciones, construcciones de obras públicas y otros, precisar cual fue su magnitud e impacto en la población afectada. De este grupo a seis personas: tres del municipio de La Paz y tres del municipio de El Alto.

En base a los datos obtenidos del anterior grupo se entrevistarán a los directivos de juntas vecinales de las zonas donde se hallan los administrados perjudicados, para obtener conocimientos exactos del perjuicio causado. De este grupo se entrevistarán a los presidentes de juntas de vecinos de dichos barrios, mismos que son cuatro dos por cada municipio estudiado.

Encuesta. Es la consulta tipificada de personas elegidas de forma estadística y realizada con ayuda de un cuestionario. Estará destinada a dos grupos de la población de los municipios de La Paz y El Alto bien definidos los mismos que son:

a) Personas que contribuyen a la Administración Pública Municipal. A su vez se dividen en tres subgrupos:

Sobre Bienes Inmuebles

Sobre Vehículos Automotores

Sobre Actividades Comerciales

b) Personas que realizan trámites en la Administración Pública Municipal, a su vez se dividen en dos:

Trámites de Bienes Inmuebles

Trámites de Vehículos Automotores

Esta encuesta es realizada para determinar el porcentaje de personas que fueron perjudicadas por actos administrativos municipales cuando el administrado realiza algún tipo de trámite en las oficinas de pendientes de las Administraciones Públicas Municipales de La Paz y El Alto.

Muestreo. Esta técnica va a la par con la anterior; por lo que el universo es la totalidad de las personas que están dentro de los diferentes grupos anteriormente mencionados a) Personas que contribuyen a la Administración Pública Municipal es de 224.500 personas aproximadamente que contribuyen en ambos municipios estudiados, detallando en el siguiente cuadro el universo de los subgrupos:

| | Sobre Bienes Inmuebles (edificados) | Sobre Vehículos Automotores (registrados) | Sobre Actividades Económicas (registradas) |
|---------------------------------|--|--|---|
| Municipio de La Paz | 20.000 | 75.000 | 500 |
| Municipio de El Alto | 10.000 | 90.000 | 2.000 |

Los datos del universo de los diferentes grupos fueron obtenidos en el mes de abril del presente año; por lo que a la fecha son aproximados puesto que ambas ciudades muestran un creciente desarrollo urbano, comercial y la importante afluencia de vehículos que son traídos del exterior del país.

Es importante conocer la cantidad de trámites atendidos por mes en las administraciones públicas municipales de La Paz y El Alto, al observar y recolectar datos al respecto se pudo evidenciar que el número de trámites varían de mes a mes, por lo que se sacó el promedio mensual de trámites atendidos, dicho promedio es de 510 trámites atendidos entre ambos municipios, por mes.

El muestreo será realizado por cuota y estratificación; del primer grupo se tomará la muestra entre del 10% dando un total de 3000 personas a encuestar entre ambos municipios. Detallando resulta de la siguiente manera:

| MUNICIPIO | TOTAL (Bienes Inmuebles edificados) | 10% |
|------------------|--|--------------|
| La Paz | 20.000 | 2.000 |
| El Alto | 10.000 | 1.000 |

En el segundo grupo a razón de la gran cantidad de Vehículos Automotores registrados (170.000) en ambos municipios se tomará una muestra del 3% dando un total 4.950 de personas a encuestar en ambos municipios. En detalle resulta:

| MUNICIPIO | TOTAL (Vehículos Automotores registrados) | 3% |
|------------------|---|--------------|
| La Paz | 75.000 | 2.250 |
| El Alto | 90.000 | 2.700 |

En el tercer grupo Actividades Económicas se tiene un total en ambos municipios de 2.500 de la que se tomará como muestra el 10% que da como resultado 250 personas a encuestar. En detalle:

| MUNICIPIO | TOTAL | 10% |
|------------------|--------------|------------|
| La Paz | 500 | 50 |
| El Alto | 2.000 | 200 |

El desarrollo de las encuestas en todos los grupos se realizará durante los meses de junio, julio y parte del mes de agosto, a razón de la cantidad de personas a encuestar en total.

DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA

INTRODUCCIÓN.

En el marco de la autonomía municipal, establecida por el Art. 200 de la Constitución Política del Estado, la Administración Pública Municipal tiene la facultad de ejecutar actos administrativos sin supervisión de la Administración Central y administrar sus recursos económicos y financieros; asimismo al ser un ente de carácter público y siguiendo a la teoría del órgano, la Administración Pública Municipal es considerada como una persona jurídica, por lo que no esta exenta de resarcir los daños causados, por los actos administrativos emitidos, a los administrados y sancionar con la repetición del pago indemnizatorio a los servidores municipales que sean los directos responsables.

Por el derecho que todas las personas tienen de no soportar una carga injusta, conlleva a presumir que si la Administración Pública Municipal a través de actos administrativos, causan algún daño injusto al administrado, este no tiene la obligación de soportarlo, al contrario debe exigir la reparación del daño causado.

Se ha podido evidenciar que las Administraciones Públicas Municipales en algunas ocasiones han ejecutado actos administrativos que habrían perjudicados a sus administrados, prueba de ello es el conocido caso de la demolición ilegal del Edificio Brun en la ciudad de La Paz, que en cuyo proceso civil; sobre mejor de derecho de propiedad; el juez determinó el pago de indemnización por daños y perjuicios causados avaluado en un millón y medio de dólares americanos, a favor del administrado perjudicado; un caso similar ocurrió en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, pero no se llegó a la determinación del monto indemnizable a la persona afectada, puesto a que este proceso sigue siendo tramitado en estratos judiciales.

Este tipo de situaciones, en que las Administraciones Públicas Municipales son responsables por el daño causado a los administrados, son desarrolladas en juzgados civiles, lo que genera que dichos procesos tengan los mismos inconvenientes y demoras que un proceso civil de hecho, pero lo más trascendente es que al recurrir al Derecho Civil para resolver litigios que corresponden en su totalidad al Derecho Administrativo, se está incurriendo en disminuir considerablemente la autonomía de la ciencia del Derecho Administrativo reconocido por la doctrina del Derecho Público.

Por lo expuesto y para poder normar en situaciones como esa aplicando institutos jurídicos propios del Derecho Público sin acudir al Derecho Civil es necesaria la existencia de una norma jurídica que regule las siguientes situaciones:

- 1) Sentar bases jurídicas para el cálculo del monto indemnizatorio, así como también establecer la forma de pago, de manera que cada proceso sea tratado con la mayor equidad y justicia posible, cuando sea comprobado el daño injusto al administrado por parte de la Administración Pública Municipal.
- 2) La repetición del pago indemnizatorio a los servidores públicos municipales responsables, en caso de que no sea posible individualizar al servidor público responsable se podría repetir el pago a las personas que trabaron en la(s) Unidad(es) Administrativa(s) al tomento de causar el daño de manera mancomunada.
- 3) El procedimiento a aplicarse y la creación de juzgados administrativos o la ampliación de competencia a los juzgados coactivos para conocer estos casos, establecer el procedimiento de la repetición a los servidores públicos responsables.

En relación a la legislación comparada es importante indicar que se encontraron normativas jurídicas sobre responsabilidad patrimonial del Estado, a nivel

general, son normas que son de aplicación general a las administraciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; incluso a las administraciones autónomas tal es el caso de España que es un Estado Autonómico; sin embargo se denoto la necesidad de una norma jurídica especial sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas Municipales puesto que están más vinculadas con los administrados, además se pudo evidenciar la existencia de vacíos jurídicos con relación a determinar el daño provocado al administrado y la variedad de procesos que se presentan, puesto que la norma es general de aplicación en todas las Administraciones Públicas aún sean autónomas.

En nuestra legislación no existe una normativa jurídica especial en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por perjuicios injustos causados a los administrados; al observar y analizar las dificultades que se presentan en otros Estados en cuanto al proceso. En Bolivia se hace necesaria la existencia de una norma que determine el deber que la Administración Pública Municipal tiene de reparar el daño injusto provocado al administrado y establecer la repetición del pago a los servidores públicos responsables, además de imponerles sanciones de tipo económico y administrativo por los daños causados.

Este tema por estar inmerso en el Derecho Administrativo es necesario que los procedimientos e institutos a aplicarse para desarrollar procesos sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Municipal deba estar dentro el Derecho Público y si acaso se requiere acudir a institutos del Derecho Civil, para la eficacia del procedimiento, se los puede utilizar de forma parcial y analógica, de tal manera que el Derecho Público no pierda la calidad de ser una ciencia autónoma.

La elaboración de una normativa jurídica sancionadora a las Administraciones Públicas Municipales y/o servidores públicos municipales por la ejecución de actos administrativos perjudiciales a los administrados debe tener doble finalidad: por una parte garantizar los derechos de los administrados, puesto que tendrán un medio legal para exigir la reparación del daño injusto sufrido y por otra parte mejorar el servicio que presta la Administración Pública Municipal, en tanto que los servidores públicos tendrán mayor cuidado al emitir o ejecutar actos administrativos, por lo se verán obligados prestar mejor servicio.

Observando la nuestra realidad se pudo verificar que los administrados perjudicados por actos administrativos municipales, desconocen de algún procedimiento legal para exigir la reparación de daños y perjuicios en la vía judicial a la Administración Pública Municipal, razón por la que presentan demandas judiciales.

Los administrados que tienen algún conocimiento sobre los procesos civiles para exigir la reparación del daño causado, sienten temor de iniciar un proceso judicial, puesto que consideran que es un trámite largo y costoso, por lo que prefieren no demandar a la Administración Pública Municipal.

Se puede decir que la falta de Normativa Jurídica Sancionadora a la Administración Pública Municipal y/o servidores públicos municipales que mediante actos administrativos causan algún tipo de daño a los administrados, genera impunidad a las conductas negligentes o dolosas de los servidores públicos y reincidencia en la emisión y ejecución de actos administrativos que vulneran los derechos de los administrados, puesto se les causa daño, perjuicio y/o lesión; este criterio es emitido observando los resultados de las entrevistas y encuestas realizadas en la investigación

CAPITULO 1
ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1. EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

La Administración Pública se desarrolla conjuntamente con el municipio, su génesis conocido es en Grecia donde se tienen los primeros indicios de la democracia como evolución en la participación de los ciudadanos en el gobierno y la administración de las ciudades griegas era ejercida por el senado de forma básica y rudimentaria.

La Administración Pública Municipal como tal aparece en Roma, que conquistando y gobernando otras ciudades respetó sus autonomías en cuanto al gobierno de las mismas y creo la institución del municipio con administración local.

Con sus conquistas, Roma tenía dos tipos de relaciones con los pueblos conquistados: la **sumisión** en la que perdían su administración autónoma y se sometían plenamente a la Administración Pública Central de Roma. Y la **alianza** también llamada "*foederati o socii*" en la que conservaban su Administración Pública Local y todas sus instituciones, bajo ciertas condiciones; como recibir órdenes de Roma, pagar impuestos y rendir cuentas al gobernador de la provincia; en este tipo de relaciones se produjo el municipio y la primera vez que se aplicó este sistema fue en el año 181 a.C. a los Tusculanos.

El año 45 a.C. se dicta la "*Lex Julia Municipalis*" que determinaba la sumisión de los ciudadanos a las cargas e imposiciones; pero no reconocía ningún derecho a los ciudadanos; la administración pública municipal se ejercía por un colegio de cuatro miembros elegidos anualmente, dos con poder de juzgar y dos con poder de policía edilicia otros funcionarios eran el curador encargado de velar intereses fiscales y el "*defensor civitatis*" que defendía a los habitantes.

En el Imperio la Administración Pública Municipal se dividía en provincias Senatoriales (dependían del senado) e imperiales (dependían del emperador).

El régimen comunal a cargo de los decuriones, gozaba de autonomía fue en esta época que se captaron los principios de presunción de legalidad y ejecutoriedad de los actos administrativos y de jerarquía administrativa.

En la edad media los reyes para estimular sus conquistas elaboraban técnicas y prácticas administrativas denominadas la *Camerlistica*¹ que fue el primer cuerpo orgánico de normas jurídicas sobre la Administración Pública, cuyo estudio fue introducido en las Universidades prusianas, a mediados del siglo XVIII.

La invasión bárbara al occidente de Europa no transformó las instituciones jurídicas romanas, puesto que el régimen municipal no desapareció totalmente por el advenimiento de los nuevos conquistadores, sin embargo, experimentó algunas modificaciones materiales, derivadas del cambio de la estructura económica – social, con el feudalismo se produjo el decaimiento de la vida urbana y de las instituciones jurídicas municipales.

En la actual Alemania se crea la *Conventus Publicus Vicinorum*, es la asamblea compuesta por hombres libres que velaba la aplicación de normas jurídicas, administrativas y técnicas a la jurisdicción de la ciudad, dicha Asamblea Popular funcionaba también en los distritos rurales, este proceso marca el debilitamiento del poder central de los bárbaros. La estructura de la Asamblea reconocía a la cabeza al *comes o judex electus a rege*, a quien sucedió el *judex* elegido por los vecinos y por ultimo, sucedió el *Alcalde* de elección popular, investido de funciones judiciales con un mandato de un año.

En España durante la invasión árabe y después de ella, se aplicaron las instituciones jurídicas de los pueblos germánicos; los Consejos que son los organismos rectores de la vida pública de las ciudades. En la baja edad media las prerrogativas autonomistas fueron reflejadas en los fueros y cuadernos de

¹ Pablo Dermizaky Peredo “Derecho Administrativo”, Pág. 30

leyes donde se recogía el derecho local de cada ciudad frente al derecho territorial del Estado.

En la época contemporánea del descubrimiento de América, el Municipio Castellano se había transformado, puesto que la Asamblea General desapareció y fue sustituida por los Consejos reducidos, eran nombrados por elección o por sorteo. El poder central daba a los Regidores facultades precisas, a fin de evitar rivalidades.

Por su parte el pueblo elegía a los síndicos y a los jurados con la misión de asistir a las deliberaciones de los regidores, vigilar su actuación y protestar de los acuerdos, cuando estos no fueran conforme a los intereses del vecindario. El Consejo se reunía ordinariamente bajo la presidencia del Corregidor nombrado por la corona sustituyendo al Alcalde, esto se estableció en el fuero de 1480.

En la edad moderna el estado policía se caracteriza por su supremacía y el poder ilimitado del gobernante para procurar el orden público bajo el poder de la tiranía y el totalitarismo, cuyo objetivo era la paz y el bienestar colectivo. En consecuencia a la irresponsabilidad demostrada por parte del Estado cuando los actos administrativos ejecutados ocasionan daños a los particulares; estos son los antecedentes de los actos de imperio y por la inexistencia de derechos subjetivos, se recogen las instituciones de la expropiación por utilidad pública y la competencia administrativa territorial; en esta época el estado solo se encarga de regular, por lo que se desconoce la responsabilidad del Estado por actos administrativos lesivos, esto hasta inicios del siglo XX.

1.1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN BOLIVIA.

El territorio que hoy es Bolivia en la época de la Colonia pertenecía a la jurisdicción de la Real Audiencia de Charcas que fue fundada por cédula real de Valladolid de 18 de septiembre de 1559 que dependía directamente del rey de España.

Las comunas fueron organizadas de forma similar a las de España. Los Corregidores ejercían la función política y administrativa por otro lado los Gobernadores, por delegación de la Real Audiencia de Charcas ejercían el gobierno municipal, asesorado por el cabildo que era un órgano similar al Ayuntamiento español de la Edad Media, y estaba integrado por un alcalde, regidores y otros funcionarios, cuyo número fluctuaba entre 6 a 24, según la importancia de la ciudad.

Durante la primera etapa de república del Estado Boliviano, el gobierno municipal sufrió muchas incidencias:

En 1825 El Mariscal Antonio José de Sucre, tituló a Potosí ciudad y cabeza de departamento y revoco la Municipalidad en todos los departamentos del país.

En 1826 la Asamblea constituyente suprimió las municipalidades y las administraciones locales fueron concedidas a los Intendentes de la Policía Nacional.

En 1838 el Mariscal Andrés de Santa Cruz mediante Decreto Supremo de 12 de febrero reestableció los Consejos Municipales, con competencias jurisdiccionales y administrativas.

En 1898, mediante Ley de 28 de octubre contempla la existencia de Consejos municipales en las capitales de departamento y Juntas Municipales en las

capitales y secciones de provincias, en que los miembros sean elegidos mediante voto popular.

Actualmente el gobierno municipal se compone de un Alcalde municipal, que en el se encuentra órgano ejecutivo y del Consejo Municipal que tiene atribuciones de control y fiscalización, en los cantones Agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.²

1.2. EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Según Cassagne *“la responsabilidad del Estado al igual que la de servicio público, ha sido el resultado de una larga evolución en la jurisprudencia del Tribunal de Conflictos y del Consejo de Estado Francés.”*

Hasta antes del siglo XVIII no se consideraba al Estado y sus agentes como responsables por el daño que causare al administrado; se entiende por daño a todo el detrimento, agravio perjuicios o lesión que una persona experimenta en su cuerpo o bienes, el daño debe ser cierto e inmediato.

Cuando el Estado estaba al mando de los soberanos y ellos emitían ó ejecutaban actos de imperio causando daños a sus subditos, los soberanos no eran responsables por los daños ocasionados, a razón de la presunción del origen divino que tenía su mandato y la soberanía que ellos representaban.

Más tarde, en el Imperio Romano se hizo la distribución de las provincias romanas, distinguiéndose por primera vez el patrimonio del Cesar y el del pueblo; desde entonces el patrimonio particular de los Emperadores Romanos no se confunde con los fondos destinados a las obligaciones del Estado, y este régimen económico tuvo consecuencias políticas posteriores.

² Art. 10º de la Ley N° 2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999

Durante la Edad Media se tuvo muy poca evolución en cuanto a materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, puesto que el Estado concentrado en la persona del monarca era irresponsable por los daños causados al particular, esta concepción se tenía porque se presumía que al responsabilizar al Estado por actos administrativos lesivos se estaba contrariando el principio de soberanía.

Con la Revolución Francesa mediante la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se reconoce la responsabilidad de los agentes de la administración pública; pero no la del Estado, a razón que a este se le atribuye poder soberano de donde emana el propio derecho orientado en normas jurídicas de bienestar colectivo, que no pueden oponerse al bienestar individual. Si la responsabilidad implica violación de un derecho, el estado que crea el derecho no puede violarlo. El concepto de la irresponsabilidad del estado es argumentado por León Duguit indicando *“Si se cree al estado soberano, no se puede admitir que sea responsable, y si se afirma que es responsable, no puede sostenerse que sea soberano”*.

Se cree que el principio de la responsabilidad general del Estado nace del concepto de expropiación una vez que fue reconocida la indemnización para la expropiación por utilidad pública el Estado fue indemnizando a los administrados por daños emergentes a la expropiación, esta indemnización es establecida por disposición legal y que si bien el procedimiento para que el administrado pueda exigir el resarcimiento del daño es de índole civil, esa situación debe cambiar porque pertenece al campo del derecho administrativo.

Las actuales corrientes doctrinales conciben la responsabilidad del Estado y de sus servidores, en el sentido de que el agraviado o perjudicado puede demandar a la Administración Pública ó a sus agentes, a su elección la reparación del perjuicio causado; el Estado, por su parte, después de cumplir con la responsabilidad que le corresponde, puede repetir contra los servidores

que sean personalmente imputables por acciones, omisiones y faltas causantes del daño al administrado.

El problema que persiste en Bolivia es la ausencia de una norma jurídica que cuantifique los daños causados al administrado por parte de la administración pública, dicha cuantificación debe ser enfocada desde el punto de vista del perjuicio causado al administrado. Así también la falta de normativa jurídica que determine el procedimiento de repetición a los servidores públicos. Por la dificultad que representa la generalidad de la norma jurídica en todas las administraciones públicas, es necesario la existencia de una norma especial que regule la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas Municipales o para Instituciones Públicas Autónomas en los Estados que están reconocidos puesto la administración de estos órganos difiere con el resto de las administraciones públicas estatales.

1.2.1. EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO BOLIVIANO

El antecedente más remoto que reconoce la responsabilidad de la Administración Pública, se encuentra en las Leyes de Indias, que consagraban la figura de la intendencia como órgano que ejercía jurisdicción especial sobre las controversias surgidas en materia de haciendas y economía de guerra, a quien correspondía conocer de los perjuicios causados a los particulares por los funcionarios de la colonia, los mismos que debían responder por sus actos.

Las primeras disposiciones legales bolivianas que hacen referencia al tema de responsabilidad de los funcionarios públicos sobre actos administrativos lesivos al administrado, se encuentra en la Constitución Política del Estado de 1947 en su Artículo 11º donde indica:

*“Los atentados contra la seguridad personal, hacen responsables a sus autores inmediatos, sin que pueda servirse de excusa de haberlos cometido de orden superior”*³ Esta responsabilidad se tramitaba con la ley del 31 de octubre de 1884, sin necesidad de la licencia previa del gobierno.

En la jurisprudencia nacional también se encuentran antecedentes tal es el caso de la Administración Pública Municipal de Potosí a quien se la condenó al pago de daños y perjuicios a un contratista a quien no se le entregó semillas y ganado lanar que se había obligado; la Administración Pública Municipal de Potosí realizó el pago de la indemnización con los aportes de los contribuyentes tributarios generando ese año perjuicios a todos los administrados de su jurisdicción, puesto que en ese año no se ejecutaron obras públicas. Los servidores responsables de la Administración Pública Municipal de Potosí no recibieron ningún tipo de sanción por la omisión del acto administrativo.⁴

La primera incorporación normativa que señaló la obligación de indemnizar por parte de la Administración Pública Municipal al administrado, cuando este sea agraviado por algún acto administrativo, de manera expresa fue manifestada en la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 en su Art. 17 que fue derogado por la actual Ley Orgánica de Municipalidades.

En nuestro país no existe de forma expresa en la Constitución Política del Estado la responsabilidad del Estado cuando cause perjuicios mediante sus agentes a los administrados. Sin embargo existen algunos cuerpos normativos que hacen referencia al tema, pero únicamente establecen el deber de los servidores públicos a repetir el pago de daños y perjuicios.

Para mostrar como ejemplo se tiene el caso de la demolición arbitraria del Edificio Brun, el propietario inició un proceso civil, el proceso que terminó con el

³ Juan Ramos M. obra “Derecho Constitucional Contemporáneo”, Tomo II Pág. 311

⁴ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia N° 791 del año 1944

fallo en contra la Alcaldía Municipal de La Paz; determinando el pago de la indemnización de daños y perjuicios fue de un millón y medio de dólares; de allí nace la cuestión de responsabilidad ¿quién es la persona responsable de tal acto administrativo? la respuesta podría ser el Alcalde Municipal y el Honorable Consejo Municipal de La Paz, puesto que el Alcalde dio la orden de demoler el edificio y el Consejo Municipal autorizó mediante Ordenanza Municipal; por lo que recae la responsabilidad en ambos, pero hasta la fecha los responsables están quedando impunes y sin ningún tipo de sanción, siendo que se causó un daño a todos los administrados; pues esta retrazando la ejecución de obras públicas de interés social por falta de recursos económicos; además que el dinero con el que se le esta pagando al señor Brun es generado de las contribuciones del municipio de La Paz.

Haciendo una comparación de nuestra legislación con la legislación extranjera; se pudo evidenciar que nuestro país necesita al menos nivelarse en cuanto a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas Municipales y en cuanto a la determinación de la repetición del pago; actualmente no se cuenta con la una norma jurídica que establezca la responsabilidad patrimonial del estado y determine el monto a pagar al administrado afectado, y la determinación de repetición al servidor público responsable.

En España y México existen normativas legales que permiten al administrado exigir el resarcimiento de daños y perjuicios a la Administración Pública cuando es agraviado. Otro detalle importante es que el pago realizado por la Administración Pública proviene de los tributos de los demás administrados, por consiguiente continua un perjuicio general a todos los administrados y de esta responsabilidad emergente a los daños causado a todos los administrados no se trata en ningún ordenamiento jurídico del mundo, incluso según la doctrina esta es una causal de eximente de responsabilidad

CAPITULO 2

TEORIA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. NOCIÓN DE RESPONSABILIDAD.

Un principio general del derecho, exige que todo aquel que provoca un daño esta obligado a resarcirlo, puesto que es responsable por provocarlo.

Etimológicamente la palabra responsabilidad proviene del latín;”responderere”, que significa estar obligado; si el estado es una persona colectiva dotada de personalidad jurídica que el permite asumir derechos y contraer obligaciones, entonces esta obligado reparar el daño cuando lo causa al administrado, este aspecto esta relacionado con el tema de la personalidad de Estado que para Juan Roberto Dormí es:

“El reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, permite las acciones por responsabilidad contractual y extracontractual contra el Estado y su consecuente deber reparatorio con bienes propios, respecto de los actos y hechos estatales emitidos por sus órganos en ejercicio de las funciones del poder. El deber de resarcimiento gravita sobre el Estado, como sobre cualquier otro sujeto jurídico, con una exigencia del sometimiento de los poderes públicos al imperio del derecho”.⁵

Si el Estado ocasionará una lesión en el administrado debe ser indemnizada por los daños sufridos por el administrado, salvo cuando sea provocada por casos fortuitos que sean imprevisibles, siempre que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la administración pública, englobándose en esta última dicción tanto el mal funcionamiento del servicio público, o funcionamiento irregular por impericia, error, negligencia o dolo, como la omisión de una actividad ordenada, o el retraso en la ejecución de una obra pública.

⁵ DORMÍ, Juan Roberto; obra “Manual de Derecho Administrativo”

2.1.1. FUNDAMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

El fundamento general de la responsabilidad administrativa descansa en el derecho del administrado a la integridad de su patrimonio, esto es, el derecho a no soportar el daño injusto sufrido sin indemnización, sin que sea necesario individualizar al servidor público responsable, el acto administrativo lesivo puede producirse por la conducta dolosa o culposa del agente público así como también por un procedimiento normal legal de la Administración Pública.

La responsabilidad del Estado por actos administrativos perjudiciales a los administrados es objetiva, donde la culpa ha dejado de ser el fundamento del sistema de responsabilidad, convirtiéndose la misma, simplemente, en uno de los criterios jurídicos de imputación al servidor público para la repetición del pago indemnizado por la Administración Pública; actualmente el fundamento es la existencia del perjuicio causado, por lo que si el Estado causa un daño sea por actos administrativos legales o ilegales debe resarcirlo; cabe hacer notar también que la función del estado debe estar dirigida al bien común, lo que no justifica que si por el desarrollo de una obra que beneficiara a todos causa perjuicios a una persona individual la misma no esta obligada a sufrir un daño sin una justa indemnización.

Si bien es verdad que en la Constitución Política del Estado no existe un artículo que determine expresamente responsabilidad reparatoria de la Administración Pública por el daño ocasionado, Sin embargo existen presupuestos jurídicos fundamentales que consagran la reparación de los derechos vulnerados, el problema al aplicarlos es que el Derecho Público pierde su autonomía en el momento que el administrado exige el resarcimiento de daño causado ante instancias civiles que están dentro el Derecho Privado

donde como principio propio toda responsabilidad reparatoria se funda sobre la ofensa de los derechos reconocidos y adquiridos: respeto al derecho de propiedad.

Más halla de la responsabilidad de la Administración Pública por daños causados a los administrados, el Estado es un ente que tiene obligaciones al igual que una persona individual; no basta con resarcir el daño ocasionado, es posible establecer algún tipo de sanción a la Administración Pública responsable, la misma debe estar dentro del Derecho Administrativo; para de esta forma no restar autonomía al Derecho Público.

2.2. TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La doctrina reconoce dos tipos de responsabilidad de la Administración Pública, tomadas analógicamente las reconocidas por el Derecho Civil, y adecuando al Derecho Administrativo:

2.2.1. RESPONSABILIDAD POR SU ORIGEN.

2.2.1.1. La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública.

Es un sistema resarcitorio de daños causados al administrado producto de la actuación lícita o ilícita de la Administración Pública. Hace algunos años atrás, se discutía si el régimen jurídico aplicable a la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública correspondía a las normas contempladas dentro el Derecho Civil o del Derecho Administrativo, la doctrina contemporánea se

inclina a que este dentro el Derecho Administrativo por tratarse de una relación jurídica entre un particular y la Administración Pública

La responsabilidad extracontractual por actos y hechos administrativos genera con mayor frecuencia daños a los administrados, dado el carácter inmediato, permanente y continuo que tiene la actividad administrativa al ejecutar actos administrativos mediante los servidores de la Administración Pública. Considero que la responsabilidad de la Administración Pública, cuando ocasiona daños al administrado debe regularse bajo el amparo de las normas de Derecho Público.

2.2.1.2. Responsabilidad contractual.

Farrando⁶ señala que el origen de la responsabilidad contractual es el incumplimiento de un contrato, así en su obra señala que *“su existencia es debido al incumplimiento de una obligación preexistente y voluntariamente asumida en una relación contractual administrativa, pudiendo distinguirse a su vez la responsabilidad precontractual”*. La responsabilidad contractual varía según el tipo de contrato, sea este civil o administrativo la indemnización es por consecuencias determinadas en el contrato o la falta del cumplimiento del objeto del contrato.

La responsabilidad contractual por ser de carácter contractual se origina en el Derecho Civil, cuando se trata de contratos administrativos estamos frente a la actuación del Estado dentro el Derecho Civil, puesto que las obligaciones se originan a la suscripción de un contrato, mismo que es una institución propia del Derecho Privado, aunque este puede contener elementos del derecho público, entonces se convierte en una figura híbrida del derecho.

⁶ En su obra **“Manual de Derecho Administrativo”**

2.2.2. RESPONSABILIDAD DIRECTA E INDIRECTA

2.2.2.1. En el derecho privado

En la relación entre particulares la responsabilidad se divide en directa o indirecta. La responsabilidad directa es la que corresponde a la persona por un acto propio, es decir que es ella misma la que ejecutó ese acto lesivo. En cambio la responsabilidad indirecta es la que corresponde a los padres o al empleador cuando sus hijos menores de edad o empleados dependientes por acción u omisión causen algún daño a un particular, en esta situación son los padres o empleadores los que responden por el daño causado y cuya obligación es reparar el daño provocado.

2.2.2.2. En el derecho público.

En el Derecho Público se aplica tanto la responsabilidad directa del Estado por ser este un organismo, como la responsabilidad indirecta por el hecho que es responsable por la acción u omisión de los servidores públicos.

En este campo y se han utilizado diferentes criterios de distinción, como la distinción entre funcionario y empleado público, siendo funcionario aquel que representa la voluntad del Estado; y empleado el que realiza solamente actividades materiales de ejecución, sin embargo ambos son sus dependientes. Esta doctrina sostiene que habrá responsabilidad directa del Estado cuando éste actúe por intermedio de un funcionario del Estado e indirecta cuando actúe por medio de un empleado del Estado.

El daño en el campo del derecho público resulta del ejercicio de un acto administrativo que produce lesiones en el individuo jurídicamente protegido. El funcionario, debe actuar dentro su competencia y todos los actos que realice son actos de la persona jurídica del Estado y en consecuencia el Estado

responde directamente por los actos de sus agentes. La idea de responsabilidad indirecta desaparece completamente por aplicación de la teoría organicista. Además el Estado actúa por intermedio de sus agentes, que integran los órganos que forman parte del cuerpo que es el Estado, se llega a la conclusión de que la Administración Pública responde directamente por los actos administrativos lesivos, Pero ello no significa que el servidor público responsable se desligue de su responsabilidad, para ello el Estado tiene la facultad de exigir la repetición del pago al servidor público responsable.

2.2.4. ANÁLISIS Y PROPUESTA REFERENTE A LOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD.

Los tipos de responsabilidad anteriormente señalados, toman como fuentes a las instituciones del Derecho Civil; como propuesta se podría añadir una nueva clasificación:

Por el daño al Administrado:

Daño que afecta a toda la Colectividad, mismo que consiste en una crítica a la doctrina seguida actualmente por muchas legislaciones, el daño causado a toda la colectividad es considerado como una de las causales eximentes de responsabilidad de la Administración Pública. La propuesta que se tiene es: cuando el daño sea cierto y general a toda la colectividad la Administración Pública debe ser sancionada de algún modo; ejemplo si el municipio de La Paz ejecuta una obra de forma discrecional y al concretarse la obra se percibe que en lugar de ser para el beneficio común es perjudicial y lo que se hace es demoler la obra, como consecuencia a un acto administrativo se causó daño a todos los administrados puesto a que hubo un desgaste insulso de recursos financieros provenientes de la contribución de los ciudadanos del municipio en mano de obra y materiales de construcción.

Daño que afecta a un Grupo de la Colectividad estos grupos pueden ser concentrados territorialmente como una junta vecinal o puede ser un grupo afectado disperso, como un grupo de contribuyentes propietarios de bienes inmuebles o vehículos.

Daño que afecta a un individuo de la Colectividad cuando el afectado es una sola persona natural o jurídica, es especialmente en estos casos en los que se denota confusión entre el Derecho Público y Privado; porque el administrado afectado acude a tribunales civiles ordinarios exigiendo el resarcimiento de daños y perjuicios o bien por falta de conocimiento de procedimientos para poder exigir resarcimiento por daños no lo hace; es necesario crear tribunales especiales o en todo caso ampliar la competencia de los tribunales coactivos para conocer y dar solución a problemas de esta índole.

2.3. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON RELACIÓN AL DERECHO CIVIL

El sistema jurisprudencial de la legislación comparada a basado sus fallos en casos sobre la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública en normas civilistas, los fallos emitidos referentes a la responsabilidad de la Administración Pública son fundamentados por normas del Código Civil, son desarrollados en juzgados en materia civil; con procesos que resultan ser insuficientes y con los mismos inconvenientes que existen en el proceso de hecho civil; además se llega a tener intromisión del Derecho Civil en la esfera del Derecho Público.

Sin embargo, es indiscutible el papel importante y destacado de las normas civilistas para comprender el sistema de responsabilidad, los administrados afectados en su mayoría recurren al proceso civil para que se determine

responsabilidad de la Administración Pública y exigir el pago de daños y perjuicios causados.

En la jurisprudencia comparada se encuentra la siguiente sustentación para no acudir a las fuentes del derecho civil, que a la letra dice:

*"Ahora bien, desde hace ya varias décadas y hasta el presente la doctrina ha venido insistiendo en que no es propio acudir a las fuentes de las obligaciones que rigen en materia civil para declarar la responsabilidad de la Administración Pública por su actividad, especialmente por lo que respecta a su actividad extra-contractual. El fundamento de esta postura consiste en que la responsabilidad civil atiende a un sistema jurídico de relaciones intersubjetivas entre particulares cuyas reglas no pueden ser aplicadas exactamente a los sujetos de derecho público que, además de gozar de potestades públicas, detentan determinados privilegios por ser los tutores del interés general. Así, se ha sostenido que el ejercicio de las potestades públicas conlleva a la realización de actos y negocios jurídicos y a la producción de hechos que transgredan los derechos de los administrados y, por lo tanto, hagan a la Administración Pública responsable bajo unas reglas específicas"*⁷

El papel de la doctrina civil en la responsabilidad de la Administración Pública juega un papel importante pero no determinante, puesto a que existen diferencias sustanciales entre el sistema de responsabilidad civil y el sistema de responsabilidad de la Administración Pública. Si bien es cierto que el daño y la relación de causalidad son elementos acumulativos en ambos sistemas de responsabilidad, el elemento referido a la culpa no es un elemento del sistema de responsabilidad extracontractual de la Administración Pública, puesto que la

⁷ Jurisprudencia venezolana caso German Heriberto Avilez Peña vs. Compañía Anónima Electricidad de Oriente (Eleorient)

culpa del servidor responsable es irrelevante en razón a que la responsabilidad de la Administración Pública se basa en el daño provocado al administrado. De allí la afirmación de que los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado suelen compararse, pero no identificarse plenamente con los elementos de la responsabilidad civil extracontractual.

2.4. TEORÍAS REFERENTES A LA RESPONSABILIDAD

2.4.1. TEORÍA DE LA FICCIÓN.

Creada por Savigny que admite sólo la responsabilidad cuando deriva de hechos lícitos ejecutados por la Administración Pública dentro de los límites establecidos, negando el resarcimiento de daños y perjuicios si fueron generados por actos ilícitos.

Esta teoría se funda en la comparación que hace de las personas jurídicas con los incapaces y sosteniendo que el acto administrativo ilícito que originó el daño al administrado no es responsabilidad de la Administración Pública, sino que es del servidor público que fuera de los límites de su mandato y de forma arbitraria, habría ocasionado un daño injusto al administrado.

Pone como ejemplos que no podría castigarse en un demente el delito cometido por su curador, así tampoco puede castigarse en la persona jurídica el delito cometido por su representante que vendría a ser el servidor público. Que las personas jurídicas no han sido constituidas para ejecutar actos ilícitos, por ello es que no es posible que exista responsabilidad penal a la Administración Pública, solo es posible la responsabilidad penal al servidor público responsable.

2.4.2. TEORÍA ORGANICISTA.

Sostenida por Gierke, quién señala: “la corporación es una persona real colectiva formada por hombres reunidos y organizados en una existencia corporativa que tiende a la consecución de fines que trascienden de la esfera de los intereses individuales, mediante la común y única fuerza de voluntad y de acción. Este todo colectivo es un Organismo Social dotado, a semejanza del hombre, de una potestad propia de querer y por tanto capaz de ser sujeto de derecho, lleva una vida individual simultáneamente a la vida social. Este cuerpo social existe con independencia de toda intervención del Estado que constata su existencia. La persona real colectiva es capaz de querer y de obrar. Es más el derecho atribuye personalidad a los entes colectivos porque los considera como portadores reales de una única voluntad. Porque en la voluntad, sea en los individuos o en los entes colectivos, está siempre el núcleo de la subjetividad jurídica, pero la persona colectiva quiere y obra por medio de sus órganos, como la persona física sólo puede manifestar su actividad por la cooperación de órganos vitales, así la persona colectiva expresa su voluntad y la realiza por medio de sus órganos. Así como la persona física se extingue por la destrucción del organismo natural, la persona colectiva se extingue por la destrucción del organismo social.”

Para esta doctrina los actos administrativos emitidos por un servidor público lo emite en nombre de la Administración Pública y considera al servidor público como un órgano del gran organismo que es la Administración Pública, por lo tanto, todos los actos administrativos emitidos por el servidor público se presumen que son emitidos por la Administración Pública y ésta es la responsable del acto administrativo emitido y ejecutado. Si el acto administrativo es lesivo a un particular la Administración Pública es imputable y es directa y personalmente responsable, por lo que debe resarcir los daños y perjuicios al afectado.

2.4.3. TEORÍA DE LA PROPORCIONALIDAD DE LAS CARGAS.

Propuesta por Berthelemy y Teissier⁸ y decían: *“Los ciudadanos no deben sufrir unos más que otros las cargas impuestas en el interés de todos, de donde resulta que los daños excepcionales, los accidentes que el Poder Público causa a particulares, deben ser indemnizados por el presupuesto que está formado por las contribuciones de toda la colectividad. Además, las necesidades de la vida en común exigen que cada uno soporte sin indemnización los daños resultantes del ejercicio legal y regular del Poder Público, a menos que el legislador haya dispuesto lo contrario. Cuando el Estado ejecuta un acto que perjudica a un habitante haciéndole sufrir un daño injusto con respecto a los demás ciudadanos, está obligado a indemnizar ese daño para no romper el principio de equidad, de igualdad, que ampara por igual a todos los habitantes.”*

Para responsabilizar a la Administración Pública, señala, se debe distinguir entre falta de la Administración Pública y falta personal del Servidor Público.

2.4.3.1. Falta de la Administración Pública

Si no existe irregularidad en el procedimiento, emisión y ejecución de un acto administrativo que haya causado daño injusto al particular. Donde el servidor público ha cumplido con su función, no habiendo salido del ámbito de sus atribuciones y pese a ello se ha producido un perjuicio. El servidor público no es responsable por el daño injusto sufrido por el administrado, pero si la Administración Pública por lo que debe resarcir los daños causados al afectado, esto es lo que se conoce como perjuicio causado por un acto administrativo legal.

⁸ Alfredo Revilla Quezada, obra “Curso de Derecho Administrativo Boliviano“. Pág. 80

2.4.3.2. Falta personal del Servidor Público.

Cuando el servidor público se extralimita en sus atribuciones para cometer la falta y producir el daño. La falta es personal, queda la posibilidad de existir intención de dañar al administrado, sabe que esa función no le corresponde y a pesar de ello lo realiza. En este supuesto la responsabilidad, según la doctrina, no es de la Administración Pública, sino exclusivamente del servidor público.

Otro aspecto importante de esta doctrina es que hace mención a la igualdad de las cargas, misma que señala que si se produce un daño y es soportado por toda la colectividad administrada, la Administración Pública queda exenta de responsabilidad. En relación nuestra Constitución Política del Estado en el artículo 27º en la que hace referencia a la igualdad de cargas públicas⁹, se adecua en cierta manera a esta teoría pues si se produce sacrificio por un individuo o un grupo de la colectividad se debe establecer los principios constitucionales de la igualdad y proporcionalidad de todos los habitantes mediante una indemnización por parte del Estado al damnificado.

2.4.4. TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD POR RIESGO SOCIAL.

Sustentada por Duguit quién dijo que:

“La responsabilidad del Estado no se puede edificar más que sobre la idea de un seguro social soportado por la caja colectiva, en provecho de aquellos que sufren un perjuicio originado por el funcionamiento de los servicios públicos que se realizan en provecho de todos” añade “El Estado debe actuar en beneficio de toda la comunidad y si su accionar

⁹ Constitución Política del Estado Art. 27º Los impuestos y demás cargas públicas obligan igualmente a todos. Su creación, distribución y supresión tendrán carácter general, debiendo determinarse en relación a un sacrificio igual de los contribuyentes, en forma proporcional o progresiva, según los casos.

*importa un riesgo puede perjudicar a algunos administrados; por lo que resulta lógico que los daños causados sean reparados por el Estado*¹⁰.

Esta concepción señala que el Estado es asegurador del riesgo social, es decir, que el Estado en previsión al perjuicio injusto que pueda causar a un administrado para el beneficio de toda la colectividad, es así que se lo asimila a un seguro, por lo que la Administración Pública asume la responsabilidad de efectuar la indemnización al administrado perjudicado injustamente.

2.4.5. TEORÍA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS.

Sostenida por Gierke, señala que si la Constitución Política del Estado reconoce derechos a las personas el estado también esta obligado a resarcir los daños causados a los particulares, fundamentándose en los artículos expresos de la Constitución Política del Estado que reconoce los derechos del patrimonio de la persona, señala que solo basta con el reconocimiento de los derechos en una norma para que todos incluso la Administración Pública tenga que cumplirla, esta es una teoría que se basa en la supremacía y jerarquía de la Constitución Política de los Estados y el Derecho Constitucional.

2.4.6. TEORÍA DE LA EQUIDAD.

Propuesta por Mayer dice: a la Administración Pública le corresponde indemnizar al administrado siempre que un acto administrativo le haya ocasionado algún perjuicio injusto.

Las condiciones para que el administrado sea acreedora a una indemnización por parte de la Administración Pública son:

¹⁰ Max Mostajo Machicado, obra "Derecho Administrativo Boliviano". Pág. 67

1. Que el daño sea causado por la Administración Pública, que sea un acto de autoridad anulando un derecho o imponiendo una restricción, además que destruya objetos de valor pecuniario o de la supresión de una obra. Solo interesa el daño con prescindencia de la causa por la que se ocasionó.
2. Que ese daño rompa la equidad castigando al administrado de una manera injusta y desigual.
3. Existencia de un perjuicio material.

Existen varias teorías con referencia a la responsabilidad patrimonial del Estado, pero en consideración y opinión personal no existe una teoría que pueda concertar las exigencias en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado puesto a que cada caso es singular; seguramente en algunos casos se podrá ver que la responsabilidad recaerá en la Administración Pública y en otros en el servidor público e incluso podrá haber situaciones fortuitas en la que no existirá responsable, cabe notar que existen varios tipos de Administración Pública como ser las comprendidas en el poder ejecutivo, legislativo judicial, municipal, y otras entidades públicas.

2.5. FUNCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD.

El papel de la responsabilidad está referido a la efectividad de la sumisión del poder al derecho. Tal sumisión comprende el control de la legalidad de los actos de los órganos que ejercen el poder y por vía de consecuencia la obligación de resarcir los daños causados por la actividad ilegal. Como lo señaló Hariou el sentimiento del colectivo respecto al Poder Público se expresa en dos axiomas: *"que actúe, pero que obedezca la ley, que actúe pero que pague el perjuicio"*. En este sentido, el papel de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es un mecanismo de control a la misma, en consideración al interés público que la actividad supone y la necesidad de un órgano jurisdiccional para

hacer efectivo el control de la legalidad como el resarcimiento por los daños causados. En principio la responsabilidad del Estado comporta una afectación del Poder Público, de allí que los órganos competentes se han sustraído en muchas oportunidades a su exhaustiva y efectiva ejecución.

El derecho administrativo moderno contempla principios que dan sustento a un sistema de responsabilidad incluso más amplio que el previsto en el derecho civil, puesto que se prevé la responsabilidad por actividad lícita de la Administración Pública. La existencia de un sistema propio de responsabilidad del derecho público se patentiza en expresiones como la de Cassagne¹¹ cuando dice: *“que actualmente la aplicación de los esquemas y soluciones provenientes del derecho civil han agravado las dificultades que se plantean en torno a la responsabilidad del estado y sus agentes”*.

La imposición de responsabilidad a la Administración Pública por su ejercicio, depende del mayor o menor desarrollo del Estado de derecho. En este sentido el profesor Juan Carlos Henao, quien afirma que *“Desarrollo o subdesarrollo estatal y violencia o pacifismo en la actuación del mismo, son dos polos que van indisolublemente ligados a la función que esté llamada a cumplir la responsabilidad.”*

Actualmente en Bolivia la ausencia de normativa jurídica sobre responsabilidad de la Administración Pública tanto Nacional como Municipal ha dado cabida a su flexibilización, atenuación y excepcionalidad, cuando en otras naciones esta normado por una ley especial y su procedimiento también es especial.

La responsabilidad administrativa cumple doble función primero como una garantía consagrada a favor del administrado para lograr la reparación del perjuicio injusto causado por el Estado. Segunda como medio de control de la propia Administración Pública; Martín Rebollo denomina como, *“un instrumento*

¹¹ Cassagne Juan Carlos, obra Pág.265 y ss

de control del Poder". La responsabilidad juega, un rol formativo sobre la actuación de la Administración Pública; la responsabilidad colabora al mejor funcionamiento del Estado. En efecto, desde el momento en que el Estado es obligado a resarcir un daño en virtud de su responsabilidad, se ve obligado a tratar de adecuar su actuación con el fin de no producir ese daño en el futuro.

La imposición de una sanción es un medio eficaz que impone las pautas que deben regir el buen funcionamiento de los servicios públicos, pautas que deben ser analizadas por el órgano competente para dictaminar sentencia cuando esté en presencia de un caso sobre responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y ordenar el resarcimiento correspondiente, lo cual a su vez influirá en la forma de gestión del servicio por parte de la Administración Pública, quien con el fin de evitar nuevas condenas adecuará su conducta a criterios de calidad en el servicio.

2.5.1. REQUISITOS PARA QUE EXISTA RESPONSABILIDAD.

Para determinar la responsabilidad de la administración pública, Kloos señala que se deben cumplir los siguientes requisitos:

a) La existencia del daño o perjuicio anormal cierto, manifiesto, objetivo, comprobable y patrimonial al o grupo de administrados afectados.

El daño debe tener ciertas características para que dé lugar a indemnización.: debe ser cierto, lo que excluye el daño eventual; en la mayoría de las legislaciones queda fuera de indemnización la pérdida o frustración de expectativas; puesto que existen varios tipos de expectativas algunas son próximas y otras lejanas; por ejemplo: una persona necesita alguna documentación para presentarse en una convocatoria de trabajo y la Administración Pública retiene esa documentación; cualquiera sea la causa aún si es legal; este administrado tenía la expectativa de obtener trabajo.

Sobre este aspecto la doctrina francesa reconoce la indemnización por el daño en alguna expectativa; dicha indemnización es menor a la que hubiese recibido si el daño hubiere sido actual puesto que significa el daño a un derecho no perfecto; a la pérdida de oportunidades.

El daño debe ser efectivo, valorado económicamente e individualizado con relación a una persona o a un grupo de personas. Sobre este requisito surge el problema respecto a los daños morales que es el precio que tendría la aflicción psíquica que produce incluso en repercusiones físicas. En algunas legislaciones el daño moral no es indemnizable porque se presume que no se puede cuantificar; en cambio en la legislación francesa es indemnizable, basándose en la pérdida de expectativas que sufrió el administrado.

b) Que el perjuicio derive de un hecho humano o de la actuación de la Administración Pública, mediante actos administrativos legales o ilegales; y que el perjuicio sea imputable directa o indirecta a la administración pública o los servidores públicos.

El perjuicio para ser reparable debe ser imputable a la Administración Pública, resultar como consecuencia de sus actos. Según el artículo 32º de la ley N° 1178 del Sistema de Administración, Fiscalización y Control Gubernamental establece la repetición a la autoridad que sea responsable de ese daño al administrado.

c) Que exista una relación de causa - efecto entre la actividad administrativa y el daño provocado al administrado; la situación a esclarecer constituya en una cuestión de hecho; además, el acto administrativo causante del daño pueda imputarse al órgano administrativo.

Por otra parte Julio Isidro Altamira Gigena¹² señala que los requisitos para la existencia responsabilidad patrimonial del Estado son:

- ✚ Daño cierto y efectivo
- ✚ Relación causal entre el hecho y el obrar u omitir
- ✚ Imputabilidad a la Administración Pública
- ✚ Ausencia de deber jurídico de soportar el daño
- ✚ Afectación de un Derecho Subjetivo

En análisis a los requisitos que plantea Altamira Gigena los tres primeros también fueron referidos por Kloos, en lo que respecta a los últimos dos realizaré un breve análisis.

El deber jurídico mencionado por Altamira Gigena tiene estrecha relación con una de las causales eximentes de responsabilidad, que se analizará en el siguiente punto al respecto este requisito debiera ser más especificado; en tanto que al tomar en cuenta este como requisito y causa eximente de responsabilidad es muy posible que se corra el riesgo de que los servidores de la Administración Pública ejecuten actos administrativos que afecten a todos los administrados, como el caso de desgaste inútil de material de construcción en una obra que resultare más dañina que beneficiosa.

Con relación a la afectación de un Derecho Subjetivo y no a las expectativas, este requisito tiene conexión con el primer requisito señalado por ambos autores mencionados, en el que se debe hacer referencia al daño moral que puede sufrir el administrado; según Marienhoff¹³ tanto el daño económico como el daño moral deben ser resarcidos.

¹² **ALTAMIRA GIGENA**, Julio Isidro en su obra “Responsabilidad del Estado”

¹³ **MARIENHOFF**, Miguel S.”Tratado de Derecho Administrativo” Tomo VI,

5.5.2. CAUSAS EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD.

En algunos casos el Estado puede eximirse de responsabilidad invocando causales de fuerza mayor o culpa del propio administrado.

La fuerza mayor, puede ser considerada como una causa de exoneración de responsabilidad, para ello esta debe tener caracteres clásicos de ser exterior, imprevisible e irresistible. Es ésta una causa de exoneración de responsabilidad en todos los sistemas de responsabilidad.

Respecto a la irresponsabilidad de la Administración Pública por culpa del administrado es de suponer que ésta exima de responsabilidad a la administración pública puesto que el responsable del daño es el propio administrado, esto se aplica en cualquier sistema de responsabilidad del mundo.

En la doctrina actualmente aplicada también es causal eximente de responsabilidad el daño que sea soportado por toda la colectividad, situación que no debiera ser tal puesto que por esta causal eximente de responsabilidad; la colectividad corre el riesgo de que la Administración Pública a través de los servidores públicos tengan conductas abusivas para con todos los administrados, personalmente creo; esta causal no debiera existir ya que si bien la Administración Pública no podría resarcir los daños a todos los administrados, al menos debe ser pasible a algún tipo de sanción administrativa por el perjuicio que causó a sus administrados.

En la república de Argentina la jurisprudencia respecto a responsabilidad patrimonial del Estado señala como eximente de responsabilidad de la Administración Pública la conducta dolosa del servidor público, si el daño injusto sufrido por el administrado fue causado de forma dolosa y malintencionada por el servidor público; la Administración Pública no es responsable del daño causado sino el servidor público. Esta situación debe ser analizada porque el

Estado, siguiendo la teoría organicista; debe responder por el servidor público que ejecutó el acto administrativo que causa daño al administrado porque el servidor público forma parte de un organismo que es el Estado, además vale recordar la responsabilidad directa e indirecta que el Estado tiene.

2.6. CARACTERES GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

2. 6.1. PERSPECTIVA SUBJETIVA Y OBJETIVA

Desde el punto de vista subjetivo, la responsabilidad por daños injustos causados al administrado abarca a todos los entes de la Administración Pública; como ser los territoriales (municipales) o no territoriales (entes de derecho público, tales como las ONGs) siempre que se hallen en ejercicio de la función administrativa pública.

En enfoque a la Administración Pública Municipal se presume que los municipios son entes territoriales y su administración que es sujeto pasivo de la sanción, cuando esta deba resarcir los daños injustos ocasionados al administrado como consecuencia de actos administrativos.

Desde el punto de vista objetivo, la responsabilidad abarca los siguientes aspectos:

a) El actuar ilícito, responsabilidad por falta del servidor público, la Administración Pública en su actividad:

Formal (actos administrativos). Señalando como ejemplo: casos en los que la Administración Pública emita Resoluciones, Ordenanzas, Liquidaciones de impuestos erradas, etc. que de alguna manera perjudiquen al administrado.

Material (actuaciones, hechos) Casos en que la Administración Pública efectuó la demolición de un bien inmueble sin el pago previo del justiprecio correspondiente, para la apertura de una nueva vía

Inactividad (omisiones o abstenciones) Casos en el que la Administración Pública retenga documentación o demore excesivamente los trámites realizados por los administrados.

Contractual (el tema de los contratos administrativos) Cuando existe incumplimiento de un contrato, la administración pública no cumple con su obligación; en el caso de las empresas que prestan algún tipo de servicios al administrados a razón de la adjudicación de algún servicio determinado, en Bolivia existe un sistema que regula este aspecto denominado Sistema de Regulación Sectorial¹⁴ (SIRESE) vela por la normalidad en la prestación del servicio al administrado.

b) El actuar lícito (responsabilidad por sacrificio particular) tales como las limitaciones generales al derecho de propiedad (expropiación, servidumbre, ocupaciones temporales, limitaciones por razones urbanísticas) y contratos administrativos, la categoría de acto administrativo lícito tiene relación a que el servidor público no se extralimitó en sus atribuciones otorgada por normas.

Cuando el acto administrativo tiene la categoría de lícito, pero genera daño al administrado es responsable del daño la Administración Pública; solo por el hecho de causar lesión a un particular, hace algunos años la doctrina al respecto indicaba que la responsabilidad del Estado solo podía recaer en actos administrativos lícitos, actualmente ya no es así. El Estado es responsable de los daños a los administrados sea por causa de actos administrativos lícitos o ilícitos¹⁵.

¹⁴ Regulado por la Ley N° 1600 de 28 de octubre de 1994

¹⁵ **DROMI**, Juan Roberto obra “Manual de Derecho Administrativo”; Pág. 827.

2.6.2. REGÍMENES DEL ESTUDIO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO:

2.6.2.1. La responsabilidad por funcionamiento anormal.

Se fundamenta en el derecho que tienen todos los administrados de obtener un funcionamiento normal y adecuado de los servicios públicos; cuando la Administración Pública no cumple con esta obligación, debe indemnizar al particular. El funcionamiento anormal hace responsable a la Administración Pública y está representado por el incumplimiento de una obligación preexistente. Por tanto, si el servidor público comete una falta, la Administración Pública es la que responde por esta porque no ha cumplido con las obligaciones que le imponen las leyes, por lo que debe indemnizar por daños causados al administrado.

Debe tenerse en cuenta que la expresión "funcionamiento normal del servicio público" se entiende como toda manifestación de la actividad administrativa en todas sus expresiones. Son causas de responsabilidad por funcionamiento anormal del servicio:

1. La revocatoria ilegal de actos administrativos, En referencia se puede señalar los casos en los que se determina la ejecución de una obra y luego mediante una ordenanza municipal se determina la suspensión arbitraria o demolición de la misma.
2. Daños accidentales causados por obras públicas e inmuebles cuya administración y mantenimiento está bajo la custodia del Estado; para ejemplificar el caso de la apertura de la Carretera La Paz – Apolo, que según declaraciones de comunarios se habrían talado muchos árboles frutales; de más de 20 años, de forma arbitraria y sin recibir ninguna indemnización por

dicha ejecución que lesiona a su economía, puesto que las familias que residen en estos lugares subsisten del comercio de estos productos.

3. Daños accidentales causados por obras públicas ejecutadas por el Estado que representan una situación de riesgo objetivo que afecta a bienes del Estado; se puede percibir en obras que tiene por objetivo el bien común, pero al llevarse a cabo surgen otros perjuicios o riesgos, tal el caso del proyecto de la construcción de la carretera a Cobija, que pase por el interior del Parque Madidi; si bien la carretera es muy beneficiosa para la interconexión con el norte de La Paz y los pueblos indígenas originarios de estos lugares, El Estado corre el riesgo de perder esa biodiversidad ecológica que actualmente tiene la categoría de reserva natural mundial.

2.6.2.2. La responsabilidad del Estado por sacrificio particular.

Cuando el Estado en el ejercicio de su actividad lícita, causa daño al administrado rompiendo con el principio de igualdad ante las cargas públicas, imponiendo un sacrificio al administrado que excede de aquél que todos los administrados deben normalmente soportar.

Los supuestos de este tipo de responsabilidad son los siguientes:

1. Las limitaciones generales al derecho de propiedad derivadas de la expropiación por causa de utilidad pública o social, las servidumbres administrativas, las ocupaciones temporales y las limitaciones por razones urbanísticas.
2. La revocatoria de actos administrativos por razones de mérito, oportunidad o conveniencia, que resultan perjudiciales al administrado.
3. La revocación de contratos administrativos por razones de interés público.

El fundamento de ambas responsabilidades no radican en la noción de culpa ni se explica mediante la noción de responsabilidad objetiva; éste responde al principio de garantía de la integridad del patrimonio del administrado frente a la acción del Estado. Para determinar de la responsabilidad de la Administración Pública, no resulta relevante que el autor de la lesión haya actuado en forma lícita o ilícita, basta que se produzca la lesión atribuible a la actividad administrativa para que exista en el administrado el derecho a ser indemnizado, dado que éste no tiene el deber jurídico de soportar un daño sin compensación.

CAPITULO 3

LEGISLACIÓN COMPARADA

3.1. ESPAÑA.

3. 1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA.

En la Constitución Política Española¹⁶ se enuncia en un artículo específico y de manera expresa la responsabilidad patrimonial del Estado basada en la idea de la culpa. A raíz de Sentencias del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional¹⁷, se admite que la Administración Pública debe responder por daños provocados a los administrados.

El artículo 106 de la Constitución Política Española que a la letra dice;

“Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifica.

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

Si el régimen de responsabilidad está basado en la idea de culpa, a partir de lo establecido por el anterior artículo, se busca una responsabilidad objetiva. En el segundo párrafo señala que el particular tendrá que demostrar la existencia de una lesión que sea imputable a la Administración Pública.

¹⁶ Constitución Política Española de 27 de diciembre de 1978, modificada por reforma de 27 de agosto de 1992

¹⁷ Referente a la “mala señalización el las carreteras”

3.1.2. LEY Nº 4/99 DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

Otra norma jurídica en previsión al artículo 149 de la Constitución Política Española¹⁸ es la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común¹⁹, tiene los siguientes objetivos:

a) Adecuar la actividad de la Administración Pública a un régimen democrático.

La importancia de esta norma reside en que se le otorga al administrado la facultad de exigir sus derechos sin temor a ningún tipo de represalias por parte de la Administración Pública como en tiempos autoritarios y dictatoriales, situación que estaba permitida por las leyes²⁰, que obedecían a un régimen autoritario en el que las relaciones entre la Administración Pública y los "administrados" se caracterizaban por la supremacía de la Administración Pública. En este sentido, las leyes derogadas se centraban en recoger y regular tales potestades de la Administración Pública.

b) Incorporar a la actividad administrativa las tecnologías de la información y la comunicación.

La Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común opta de forma clara y específica por la tecnificación de la actuación administrativa, a fin de terminar con el fenómeno de disociación entre normativa y realidad: la Administración Pública había integrado

¹⁸ "El Estado tiene competencia exclusiva sobre: 18. las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas...que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas;... y el sistema de responsabilidad patrimonial".

¹⁹ Ley 30/92 reformada por la 4/99

²⁰ "Ley de Procedimiento Administrativo" de 1958 y "Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado" de 1957;derogadas por la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común

los medios y técnicas automatizadas en su funcionamiento. Por lo que se reconoce los derechos subjetivos del ciudadano a utilizar las tecnologías de la información y la comunicación en sus relaciones con la Administración Pública, es así que tiene un página web que le permite al administrado conocer cual es la Unidad Administrativa o autoridad responsable de cualquier trámite o acto administrativo ejecutado.

c) Unificar las administraciones públicas ajustando a una sola norma.

En consecuencia a la Constitución Política de 1978 en el ámbito administrativo, la existencia de varias Administraciones Públicas²¹ a raíz de ser un Estado Autonómico, frente a la situación anterior en la que había una única Administración Pública del Estado. El Título IV define derechos que vinculan a las distintas Administraciones Públicas, asegurando al ciudadano un tratamiento común con independencia a la Administración Pública con la que se relacione.

En el Estatuto del ciudadano contemplado en la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, la propia ley es de aplicación a todas las Administraciones Públicas, que son de cuatro órdenes de gobierno que existen en el Estado Español: del estatal, del autonómico, del provincial y del municipal. Al ajustar esta norma a las cuatro Administraciones Públicas existentes en España, los jueces se encontraron con otro percance, puesto que las cuatro Administraciones Públicas tienen diferentes mecanismos, grado de daño provocado a sus administrados y la necesidad de diferencia en los plazos por lo que cada jurisdicción se apoya en la jurisprudencia obtenida en esa jurisdicción y en un caso similar, por esta razón algunos juristas se han animado a recomendar la aprobación de normas reglamentarias específicas para cada tipo de Administración Pública que se tenga.

²¹ Art. 2º de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común: “Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas. y Entidades que integran la Administración Provincial y Local

Toda vez que se hizo referencia a los objetivos de la ley N° 4/99 Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común; desarrollare la misma:

Las autoridades competentes a conocer temas relacionados a la Responsabilidad Patrimonial del Estado son los Tribunales en lo Contencioso Administrativo. El plazo que tiene el administrado para exigir la reparación del daño es de un año calendario desde que se habría producido el daño.

En el referido cuerpo legal se indica que debe existir una lesión que el particular no está legalmente obligado a soportarlo; debe tratarse de un daño antijurídico, efectivo, avaluable en dinero e individualizado. También menciona que en los daños derivados de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prevenir, la Administración Pública no es responsable de la lesión.

Con relación al resarcimiento del daño la Ley N° 4/99 señala que debe ser integral, comprendiendo el daño emergente y lucro cesante, adicionando los intereses por demora. Este último aspecto es un detalle interesante toda vez que al administrado se reconoce el interés por demora, lo que hace que la administración pública no vaya a demorar en el pago del resarcimiento del daño causado y a la vez tenga seguridad el administrado de que se efectuara pago. Además la responsabilidad tiene un carácter general por acción u omisión de la Administración Pública, por lo que se sanciona tanto el accionar como el no accionar, siempre que cause daño al administrado.

Debe ser una responsabilidad directa, sobre esta situación la norma del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común hace mención a que el particular que haya sufrido un daño provocado por servidores públicos que fueron determinaron después de haber realizado el pago al administrado afectado, la Administración Pública puede repetir el pago a los servidores públicos que lo provocaron el daño, en este aspecto es importante el tema de la culpabilidad del servidor público,

puesto que si se determinara la responsabilidad del servidor público antes de que el Tribunal en lo Contencioso determinara el pago al administrado por la Administración Pública, el administrado debe demandar directamente al servidor público responsable.

Sobre lo expuesto, en comparación con nuestra legislación la Ley del Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental²² (SAFCO); establece que en el caso de imputación a la Administración Pública por daños al administrado, habiéndose precisado a los servidores responsables esta puede exigir la repetición del pago efectuado a favor del administrado, pero si no se puede precisar a las personas que hayan intervenido en provocar el daño; tanto la ley N° 4/99 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común de España como la Ley N° 1178 del Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental de Bolivia; no señalan nada al respecto.

3.1.2.1. El Estatuto del ciudadano en el contexto de la Ley Régimen Jurídico de las Administraciones y de Procedimiento Administrativo Común

En el Título IV²³ de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, hace referencia a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, así mismo garantías relativas al desarrollo del procedimiento. Los objetivos de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas se manifiestan plenamente en el Estatuto del Ciudadano.

²² Art. 32º *La entidad estatal condenada judicialmente al pago de daños y perjuicios a favor de entidades públicas o de terceros, repetirá el pago contra la autoridad que resultare responsable de los actos o hechos que motivan la sanción*

²³ “Disposiciones generales sobre el procedimiento administrativo”

Los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, son derechos subjetivos reconocidos por el ordenamiento jurídico administrativo y aparejado con obligaciones, el sujeto activo del derecho es el ciudadano, quien tiene la titularidad de los derechos según el artículo 35º de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Común. Los sujetos pasivos son las Administraciones Públicas. Para lo que es necesario hacer referencia al artículo 2º Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Común para delimitar quienes resultan obligados, puesto que señala:

La Administración General del Estado y sus Entidades, de derecho público vinculadas o dependientes cuando ejerzan potestades administrativas y actúen sujetas al Derecho Administrativo.

Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y sus Entidades de derecho público vinculadas o dependientes cuando ejercen potestades administrativas y actúan sujetas al Derecho Administrativo.

Las Administraciones Provinciales y sus Entidades de derecho público vinculadas o dependientes cuando ejerzan potestades administrativas y actúan sujetas al Derecho Administrativo.

Las Entidades que integran la Administración Local, así como nuevamente sus Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes cuando ejercen potestades y actúan conforme al Derecho Administrativo.

Los derechos de los ciudadanos contemplados en el Estatuto de Ciudadano son varios, pero con relación a la responsabilidad patrimonial del Estado el más importante es:

El derecho que tiene el ciudadano a identificar a las autoridades y al personal bajo cuya responsabilidad se encuentran la emisión y ejecución de actos

administrativos; este derecho permite al ciudadano conocer con exactitud cual es la unidad administrativa responsable de cada trámite o actividad que se desarrolla en un procedimiento; en el que el administrado ostenta la condición de interesado, este derecho le permite exigir el pago de resarcimiento por daños causados a la Administración Pública.

Comparando con nuestro ordenamiento jurídico, es evidente que en España se respeta la autonomía del Derecho Público, en tanto en nuestra legislación no porque en la ultima parte del artículo 15º de la Constitución Política del Estado Boliviano señala que se deba recurrir un “*juicio civil*” para determinar el monto indemnizable, la legislación boliviana sigue recurriendo a institutos del Derecho Privado para determinar aspectos que deben enmarcarse dentro el Derecho Público cuando se trata de daños al administrado ocasionados por Administración Públicas.

3.2. MÉXICO

3.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En el ordenamiento jurídico Mexicano se denota de forma expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁴; el Título Séptimo *De la Responsabilidad de los Servidores Públicos y del Juicio Político*.

La norma fundamental de Los Estados Unidos Mexicanos remite la regulación en materia de responsabilidad del Estado a una norma especial²⁵, que a continuación será analizada; en comparación a la legislación española tiene

²⁴ Vigente a partir del 3 de enero de 2005.

²⁵ Segunda parte del Art. 130º “*La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia*”.

semejanza puesto a que ambas legislaciones remiten el tema de responsabilidad patrimonial del Estado a normas especiales, además de que se trata de Estados con distintas Administraciones Públicas, puesto que España es un Estado Autonómico, en cambio México es un Estado Federal, que si bien no son iguales al menos manifiestan cierta similitud.

3.2.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado del 1º de enero de 2005, es concordante a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme a la Ley Federal la Responsabilidad Patrimonial del Estado por actos ejecutivos, constituyen dos principios que sostiene el derecho administrativo son:

De **legalidad**; en que el gobernado puede hacer valer sus derechos a través del proceso contencioso administrativo, y la **institución de la responsabilidad patrimonial del Estado** por medio de la cual el gobernado exige el pago económico al Estado por daños que éste le haya causado.

Mediante estos principios que están descritos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el gobernado puede enfrentar al poder público que por su actuación, misma que le generó un perjuicio en sus bienes y vulneración en sus derechos.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es reglamentaria al artículo 113º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización por daños a los administrados que sin obligación jurídica de

soportar una carga, sufran daño injusto en cualquiera de sus derechos. En su artículo 1º hace referencia que solo es indemnizable si el acto administrativo ejecutado por la Administración Pública es irregular.

Según la citada Ley define actividad administrativa irregular como²⁶:

“Aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate”

Esta ley se aplica a los entes públicos federales que son los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Órganos Constitucionales Autónomos, la Procuraduría General de la República y Tribunales Disciplinarios Administrativos.

La norma mexicana libera de responsabilidad cuando el daño sea causado por situaciones de caso fortuito, fuerza mayor, cuando sea producido por actos administrativos legales, actos que no hubieran podido evitar los conocimientos de la ciencia o técnicas conocidas y cuando el causante de la totalidad del daño sea el administrado. Esta última causal entra en complementación con el artículo 28º, de la misma ley, que señala que se descuenta de la indemnización, en la parte que el administrado hubiere causado el daño; por otra parte también hace referencia al daño personal y moral, que cumplan con los requisitos de evaluables en dinero, relacionados con una persona o un grupo.

El pago de la indemnización es desembolsado del presupuesto de la institución que emitió y ejecutó el acto administrativo lesivo, sin afectar el cumplimiento de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así lo establece el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado la indemnización no deben exceder del monto máximo

²⁶ Art. 1º de la Ley Federal de Responsabilidad del Estado

presupuestado en un ejercicio fiscal, y el pago debe ser integral.²⁷ Analizando este aspecto se puede denotar que limita el monto del pago al administrado perjudicado, puesto que existe un presupuesto determinado por año, mismo que no puede exceder, por lo que si daño causado es de gran magnitud y por consiguiente avaluado en un monto mayor al presupuesto, la indemnización se reduce al monto máximo presupuestado para el pago de indemnizaciones por daño, esto en cierta manera es injusto para el administrado que sigue siendo perjudicado al respecto propongo el pago a plazos por parte de la Administración Pública a fin de no generar un perjuicio mayor al resto de los administrados que contribuyeron en las arcas del Estado.

El artículo 10º de la mencionada Ley determina:

“Los entes públicos tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la Responsabilidad Patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere esta Ley”.

El espíritu de este artículo es prevenir a que existan personas que por algún medio pueden hacerse acreedoras al pago de daños y perjuicios de forma ilegítima e incorrecta.

Las modalidades de pago²⁸ del resarcimiento del daño:

- Deberá pagarse en moneda nacional, pero también da la posibilidad de su pago en especie; la indemnización se calcula de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo.

²⁷ Art. 12 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado “Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral”.

²⁸ Art. 11º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

- Actualizar el monto indemnizatorio al tiempo en que haya de efectuarse el pago; al igual que en la legislación española se dispone el pago de intereses por mora, en su cancelación.
- Los entes públicos federales tiene la opción de pagar el monto de la indemnización mediante cuotas, siempre y cuando el monto indemnizable no sea mayor al presupuestado para un ejercicio fiscal, realizando una proyección de los pagos de acuerdo a lo siguiente²⁹:

Los diversos compromisos programados de ejercicios fiscales anteriores y los que previsiblemente se presentarán en el ejercicio fiscal actual de que se trate;

El monto de los recursos presupuestados o asignados en los cinco ejercicios fiscales previos al inicio del pago en parcialidades, para cubrir la Responsabilidad Patrimonial del Estado por la actividad administrativa irregular impuestas por autoridad competente, y

Los recursos que previsiblemente serán aprobados y asignados en el rubro correspondiente a este tipo de obligaciones en los ejercicios fiscales subsecuentes con base en los antecedentes referidos en el numeral anterior y el comportamiento del ingreso-gasto.

El cálculo para el pago de la indemnización se desglosa en dos:

En el caso de daños personales. Se refieren a los daños corporales que sufre la persona, este tipo de daños solo puede darse en personas individuales:

Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo,

²⁹ Segunda parte del Art. 11º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

En el caso de daño moral enmarcados en la esperanza de algún beneficio cierto que hubiere recibido el administrado:

La autoridad administrativa, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone que las sentencias en las que se determine la indemnización, deban ser registradas por el órgano competente vale decir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como también la Administración Pública que indemnice para que mediante el registro conocer los procesos de indemnizaciones causadas por Responsabilidad Patrimonial del Estado, este registro es de consulta pública.

Conforme al artículo 30 es responsable, cuando un concesionario hubiera causado algún daño al administrado.

En lo referente al procedimiento: el mismo se inicia con la reclamación por el interesado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el derecho del administrado de exigir el pago del resarcimiento del daño prescribe en un año a partir del día siguiente aquel que hubiera producido la lesión o haya cesado la misma; en los casos de que la lesión sea continua con daños de

carácter físico o psíquico el tiempo de prescripción es de dos años Las resoluciones o sentencias finales que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá contener la existencia de relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida, la valoración del perjuicio causado, explicando los criterios utilizados para su cuantificación.³⁰

Por otra parte, cuando se determine la nulidad absoluta o relativa de los actos administrativos por utilización de recursos, el administrado demandante puede solicitar la revocación de actos que pueda vulnerar alguno de sus derechos, según lo establece la Ley del Procedimiento Administrativo Mexicano; para estos casos la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no reconoce indemnización alguna.

La norma analizada en su artículo 26³¹ establece la posibilidad de existir conciliación entre el administrado y la Administración Pública, cabe señalar al respecto que las normas de conciliación pueden ser aplicadas a problemas entre particulares y Administración Pública, cuando se trate de un tema de carácter personal, cuya solución es la reparación del daño.

Analizando el Capítulo V. *"Del Derecho del Estado de Repetir contra los Servidores Públicos"* en semejanza a lo dispuesto de forma específica en la legislación española y de forma general por nuestra legislación; se determina la repetición del pago de daños al servidor público responsable del acto administrativo lesivo, la diferencia que muestra la legislación mexicana es que además de repetir el pago; el servidor público incurre en una falta grave de tipo disciplinaria por lo que es pasible a una sanción de carácter económico y administrativo, este aporte de la legislación mexicana es muy importante porque

³⁰ Art. 23º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado de México

³¹ Art. 26.- Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente

en nuestro medio es posible sancionar al servidor público responsable con una multa, suspensión, destitución si el caso lo amerita o en todo caso incrementar algunas horas de trabajo al servidor en beneficio de la institución pública donde desempeña funciones.

Para la repetición del pago se toma en cuenta criterios señalados en el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

“Los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso”

Otro cuerpo legal con relación al tema analizado fue la Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, que fue en parte derogada por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, determina las obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicable por los actos u omisiones en que incurran, consistentes en suspensión, destitución, inhabilitación, sanciones económicas que se establece de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos; pero que no podrán exceder de tres veces de los beneficios obtenidos por la conducta irregular que causó el daño al administrado o de los daños y perjuicios causados.

Los servidores públicos también tienen el derecho de solicitar la revocación de resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de repetir el pago realizado por daños y perjuicios que el Estado haya pagado a través de un recurso administrativo, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el proceso de revocación se caracteriza por la agilidad en su tramitación y plazos. Vale destacar que al iniciar este proceso el servidor público tiene derecho a que se respeten sus derechos laborales reconocidos en

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otras normas de aplicación mundial.

El sistema que tiene México con relación a la Responsabilidad Patrimonial del Estado es el más completo, sin embargo en la realidad se presentan algunos vacíos jurídicos en la norma el mas importante es la aplicación de esta norma a todas las Administraciones Públicas, al ser un México Estado Federal es necesario aprobar normas reglamentarias las Administraciones Públicas Federales, puesto que difieren en varios aspectos del resto de las Administraciones Públicas.

3.3. COLOMBIA.

3.3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO COLOMBIANO

En Colombia la norma constitucional reconoce de forma expresa el resarcimiento de la Administración Pública por daño provocado al particular, en el artículo 90, se dispone:

***ARTICULO 90.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Este artículo se referencia a los actos, hechos y operaciones administrativas, que en el marco de la falta del funcionario se haya ocasionado daño al administrado este articulo es complementado por el artículo 91º que no exime al agente causante del daño de la responsabilidad.

El artículo 90 tiene una restricción en su aplicación en tanto señala: *causados por la acción y omisión de las autoridades públicas*”, se entiende autoridades públicas a las personas naturales que ocupan un cargo de jefatura en una institución pública. Sin embargo se reconoce la responsabilidad del Estado por intermedio de las autoridades públicas, puesto que el administrado puede exigir la reparación del daño, demandando a la Administración Pública y sus autoridades, luego de substanciado el proceso y establecido el monto del resarcimiento por daños, esta autoridad bajo potestad del artículo 124³² de la Constitución Política del Estado puede repetir el pago al servidor administrativo que haya causado el perjuicio.

El en artículo 13³³ de la Constitución Política del Estado Colombiano, al igual que en la Constitución Política del Estado Boliviano, se consagra el principio de igualdad de los ciudadanos frente a las cargas públicas, se constituyen en aquellas que el particular no puede rehusarse a soportarlas sólo por el hecho de que es todo el conglomerado las soporta en condiciones iguales a las suyas, por lo que también es una causal de exoneración de responsabilidad del Estado.

3.3.2. LEY Nº 288; DE JULIO 5 DE 1996

El objeto de este cuerpo legal es pagar las indemnizaciones por perjuicios causados por violaciones de los derechos humanos que se hayan declarado, en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos, en

³² **ARTICULO 124.** La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

³³ **ARTICULO 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

la realidad esta norma es aplicada por analogía al tema de responsabilidad patrimonial del estado, en tanto no se apruebe la norma específica para tratar los casos de responsabilidad patrimonial del Estado.

En el artículo 4 abre la posibilidad de conciliación entre los órganos internacionales y las personas afectadas a fin de acelerar la resolución del conflicto y aminorar los gastos procesales entre las partes especialmente la persona afectada; en el caso de que no hubiere podido conciliar el artículo 7º de la misma ley establece que la autoridad competente para conocer la controversia es el Tribunal Contencioso Administrativo³⁴, y este pueda investigar la relación de causalidad existente entre el daño y la Administración Pública.

***Art. 4.-** La entidad pública a la cual haya estado vinculado el servidor público responsable de los respectivos hechos, procederá a determinar de común acuerdo con las personas que hayan demostrado legítimo interés y basada en los medios de prueba que obren en la actuación el monto de la indemnización de los perjuicios.*

La conciliación versará sobre el monto de la indemnización.

Para la tasación de los perjuicios se aplicarán los criterios de la jurisprudencia nacional vigente.

En todo caso, sólo podrán reconocerse indemnizaciones por los perjuicios debidamente probados y que tengan nexo de causalidad con los hechos objeto de la decisión del órgano internacional.

³⁴ **ARTICULO 7.** Si se lograre acuerdo, las partes suscribirán un acta en que se lo hará constar y que refrendará el agente del Ministerio Público. Dicha acta se enviará inmediatamente al respectivo Tribunal Contencioso Administrativo para que el magistrado a quien le corresponda por reparto decida si la conciliación resulta lesiva a los intereses patrimoniales del Estado, o si puede hallarse viciada de nulidad. En cualquiera de ambos casos, el magistrado dictará providencia motivada en que así lo declare.

En este artículo deja abierta la posibilidad a la jurisprudencia que determine el monto de la indemnización, esto a razón de que los procesos son distintos unos de otros y la existencia de una norma general para todas las situaciones podría resultar ambigua y con vacíos jurídicos, por ello es que la norma remite a la doctrina legal para dar soluciones a estos caso.

Para que la indemnización por perjuicios sea cancelada a la persona afectada, debe cumplir con dos requisitos: la primera que sea debidamente probado el perjuicio real y que pruebe que por el accionar de la Administración Pública se produjo el perjuicio. Esta ley al igual que la legislación nacional también establece la repetición³⁵ del pago de daños y perjuicios, al servidor público.

Sin embargo la Ley N° 288 de Colombia no es suficiente para normar en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. La legislación colombiana a optado por recurrir al método de la libre interpretación del juez, por ello deja varios aspectos importantes a la jurisprudencia.

3.3.3. LEY N° 678 DE REPETICIÓN Y GARANTÍA EMERGENTE DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

En concordancia al artículo 90 de la Constitución Política del Estado Colombiano se publica el 3 de agosto de 2001, la Ley N° 678 por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través de la ejecución de la acción de repetición o de llamamiento en garantía.

³⁵ **Artículo. 12.-** *Las indemnizaciones que se paguen o efectúen de acuerdo con lo previsto en esta ley, darán lugar al ejercicio de la acción de repetición de que trata el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política del Estado.*

El objeto de esta norma es regular la responsabilidad patrimonial de las personas que desempeñen funciones públicas, una incursión en la doctrina es que esta ley tiene efectos en ex servidores públicos, vale decir, que también son sujetos pasivos de repetición las personas que fueron contratadas de forma eventual ya sea como consultores o asesores.

Esta norma se basa en el sistema de culpabilidad del servidor público; si la conducta de este es dolosa o culposa; no hace referencia a la posibilidad de que el daño pueda producirse por el funcionamiento regular de la administración pública.

En el artículo 2 se refiere a la acción de repetición de la autoridades, servidores y ex servidores públicos, aclarando que la acción de repetición se lo tramita mediante procedimiento civil, pero en los Tribunales en lo Contencioso Administrativo; por lo que se nota el sistema híbrido que se aplica en Colombia aplicando figuras procesales del derecho privado para llevar a cabo el proceso; restando autonomía al Derecho Administrativo; esta acción de repetición está orientada según el artículo 3 que señala “...a *garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella.*”

Los Tribunales en lo Contencioso Administrativo son las instancias competentes que conocen la acción de repetición; para el caso de autoridades de los poderes públicos es la Sala Superior en lo Contencioso Administrativo. La acción de repetición prescribe a los dos años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la Administración Pública al administrado.

Una vez emitido el fallo en materia de repetición es el mismo tribunal quien conoce de la ejecución de la sentencia sin levantar las medidas cautelares que se puedan disponer, las mismas pueden ser de embargo o secuestro de los bienes sujetos a registro, para decretar esas medidas cautelares, la entidad

demandante deberá prestar caución que garantice los eventuales perjuicios que se puedan ocasionar al demandado, el monto de la repetición la fija el juez, en base a la jurisprudencia.

La entidad pública no podrá pedir garantía al servidor público si en la contestación de la demanda propuso excepciones de culpa exclusiva del administrado reclamante, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor, por lo que no existe responsabilidad alguna.

3.3.4. JURISPRUDENCIA.

En la Jurisprudencia Constitucional³⁶, mediante sentencia de efecto obligatorio y vinculante, establece a la organización política, la categoría de Estado Social de Derecho, que por su carácter garantista, no puede estar ajeno a la responsabilidad de daños injustos por sus actos y omisiones.

Finalmente, desde el punto de vista jurisprudencial, encuentra un precedente interesante a cargo de la Honorable Corte Constitucional, que en sentencia hito C-587 de 12 de noviembre de 1992, con ponencia del Magistrado Ciro Angarita Barón, se pronunció de la siguiente manera:

Ahora bien, en última instancia, el único responsable de mantener la vigencia de los derechos fundamentales es el Estado. Es él quien tiene la tarea de establecer las normas que regulen – acorde con los derechos fundamentales – las relaciones privadas, así como sancionar las conductas que lesionen los derechos, y todo ello de forma eficaz y diligente. (...)

Por ello, el hecho de que exista nueva concepción de orden constitucional y de los derechos fundamentales , que se convierten en

³⁶ Sentencia Constitucional N° C-479 de agosto 6 de 1992, emitida por la Honorable Corte Constitucional de Colombia.

normas de obligatorio cumplimiento frente a todos, no implica que el Estado diluya o comparta su responsabilidad, sino por el contrario la acrecienta, debiendo responder de una u otra manera, por la eficaz aplicación de tales derechos..

La jurisprudencia colombiana en aplicación del artículo 90 de la Constitución Política del Estado Colombiano incorpora la responsabilidad patrimonial del Estado colombiano por actos administrativos que dañen injustamente al administrado.

3.4. VENEZUELA.

3.4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.

En la Constitución Política del Estado de Venezuela reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado en el Art. 140º pero existen otros artículos que de forma indirecta tratan sobre el tema:

***Artículo 140.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualesquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración pública.*

La responsabilidad patrimonial reconocida por este artículo de la Constitución Política del Estado, mismo que necesita una norma especial para su plena ejecución. La legislación venezolana no especifica del daño causado por un acto legal o ilegal de la Administración Pública; y pone la condición de que el administrado deba demostrar que el daño injusto sea producido por el funcionamiento de la Administración Pública.

Artículo 30. *El Estado tendrá la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos que le sean imputables, y a sus derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios.*

El Estado adoptará las medidas legislativas y de otra naturaleza, para hacer efectivas las indemnizaciones establecidas en este artículo.

En este artículo hace referencia la reparación del daño causado por la Administración Pública, remitiendo su efectividad a medidas legislativas, lo que da ha entender la existencia de una norma especial que norme el procedimiento para la reparación del daño, pero viendo la realidad esa norma no fue promulgada aún en Venezuela, el vacío jurídico genera conflictos de competencias de los Tribunales.

Sin embargo, por medio de estos artículos el administrado puede interponer una demanda contra la Administración Pública.

Artículo 46. *Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral, en consecuencia:*

Todo funcionario público o funcionaria pública que, en razón de su cargo, infiera maltratos o sufrimientos físicos o mentales a cualquier persona, o que instigue o tolere este tipo de tratos, será sancionado o sancionada de acuerdo con la ley.

Este artículo menciona que el funcionario público debe resarcir los daños causados, el procedimiento utilizado para el caso actualmente es la vía civil ordinaria donde el administrado demanda directamente al servidor público.

En Venezuela no existe una norma jurídica especial que regule en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, norma que es sumamente necesaria al igual que en nuestra legislación, además debe existir un reglamento especial para determinar la repetición del pago del daños y perjuicios al servidor

responsable del daño, por lo que en el avance que se tiene en esta materia corresponde al avance de la jurisprudencia.

3.4.2. JURISPRUDENCIA

En Venezuela la responsabilidad del Estado ha sido reconocida por el desarrollo jurisprudencial; además con regulaciones constitucionales que en forma general proclaman la responsabilidad del Estado como principio fundamental del Estado de Derecho.

Se ha establecido la responsabilidad del Estado por el máximo tribunal en los casos en que la pretensión del administrado sea la reparación de los daños causados por actos administrativos. La demanda de la reparación por daños y perjuicios, la procedencia para el pago indemnizatorio está supeditada a la prueba del ilícito, la cual deberá derivar, en la sentencia.

Entre una de las incorporaciones jurídicas mas importantes de la jurisprudencia venezolana es la responsabilidad de los gobiernos locales donde se ha establecido la responsabilidad de la Administración Pública Municipal por los daños generados al particular por la ilegal revocatoria de un permiso, supongamos que sea una autorización de construcción; el daño que genera es la expectativa de dar inicio a la obra por parte del propietario, más aún cuando esa obra tenía un fin comercial, además de que el afectado ya había dado inicio a la obra por lo que incurrió en gastos diversos.

La jurisprudencia venezolana ha determinado la responsabilidad patrimonial del Estado por actos administrativos ilícitos que causan un gravamen al administrado, en este sentido se ha declarado la responsabilidad de la Administración Pública Municipal en los siguientes ámbitos:

1) Por los daños causados por la Administración Pública Municipal cuando afecta el derecho de propiedad del particular –de hecho- sin seguir el procedimiento establecido en la ley para ello.

2) En las servidumbres administrativas.

3) En materia de obras públicas por los daños causados por la negligencia de la Administración Pública en el mantenimiento de inmuebles y obras cuya administración le corresponde.

4) En materia de obras públicas por daños derivados del establecimiento de situaciones de riesgo objetivo.

Así también ha reconocido la procedencia de la responsabilidad patrimonial del Estado por sus actos administrativos lícitos que causen daños al administrado, de manera que es reconocida la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Municipal, en los siguientes supuestos:

a) Limitaciones generales al derecho de propiedad derivadas de la expropiación por causa de utilidad pública o social, ocupaciones temporales, requisición de bienes en tiempo de guerra la constitución de servidumbres administrativas y las afectaciones urbanísticas.

b) La revocatoria de actos administrativos efectuada por la Administración en ejercicio de su poder de autotutela, cuando la ley así lo permita.

c) El rescate o revocación del contrato de contratos administrativos por razones de mérito o conveniencia, bien para asumir la Administración la prestación del servicio en forma directa o para poner fin al mismo por estimar que no resulta beneficioso para la colectividad.

Todas las demandas relativas a la responsabilidad extra-contractual de la Administración Pública, se presentan ante el Tribunal en lo Contencioso-Administrativo, sin embargo, el iter procesal es el del juicio civil, con algunas limitaciones establecidas en la Ley de la Corte relativa a la notificación del Procurador General de la República y algunos medios de prueba (juramento decisorio, inspección ocular y exhibición de documento). La ley prevé también que antes de instaurar la demanda de responsabilidad patrimonial contra la Administración Pública debe iniciarse un procedimiento administrativo previo para exponer concretamente las pretensiones del caso. Ese procedimiento administrativo tiene doble finalidad; la primera evitar el juicio contra el Estado, pues en esa fase administrativa el Estado puede allanarse total o parcialmente a las pretensiones del administrado, la segunda sirve también para que el Estado esté enterado con anticipación de la eventual demanda y pueda así adelantar sus defensas.

3.5. ARGENTINA.

En la república de Argentina no hay ninguna referencia al tema de responsabilidad patrimonial del Estado en el texto constitucional, al respecto la Ley del Procedimiento Administrativo se permite la suspensión de un acto administrativo cuando su ejecución derive en un daño grave al particular, así como lo tenemos en la normativa nacional que le faculta el administrado hacer uso de recursos administrativos para solicitar la revocación o suspensión de algún acto administrativo lesivo a sus derechos o bienes, en caso de agotar las instancias administrativas, el afectado puede recurrir al proceso contencioso administrativo.

La jurisprudencia de este Estado exige que el derecho sea demostrado por el afectado y acredite con pruebas fehacientes el peligro que le causó el acto administrativo emitido o ejecutado por la Administración Pública, pero si dicha

Administración esta en condiciones de reparar el daño ya no existe la necesidad de indemnizar, la jurisprudencia argentina solo se la reconoce cuando el daño es irreparable.

La Corte Suprema Argentina ha pronunciado lo siguiente:

“La irresponsabilidad del Estado cuando éste ha ejercido razonablemente sus poderes propios ya que ha considerado que el ejercicio de tales poderes no puede ser fuente de indemnización aún cuando traiga aparejados perjuicios, porque de lo contrario el respeto con semejante extensión de las garantías individuales podría detener la actividad gubernativa,³⁷

En consecuencia se ha sostenido que solo es viable el reclamo de indemnización por el administrado cuando la relación es directa, inmediata y exclusiva de causa – efecto entre la conducta impugnada y el perjuicio, además de los requisitos señalados por la doctrina y el principio de no soportar el daño injusto sufrido; así el afectado debe encontrarse en una situación diferente al que se encuentra la colectividad, el problema acá es que si el administrado sufre el daño le corresponde ser indemnizado, pero que ocurre cuando es un grupo de administrados son perjudicados, para este caso la Corte Suprema Argentina señaló dos principios rectores para determinar la existencia de un sacrificio especial:

El primero el cuantitativo; donde un administrado reclama el resarcimiento del daño por cualquier modificación realizada por el Estado; ante esta situación se produce el conflicto de en que tipo de moneda se efectuará el pago del daño si en pesos argentinos o en dólares, pues ese Estado sufrió la devaluación en su moneda nacional, hace algún tiempo atrás, el conflicto se generó cuando los

³⁷ Fallos Nros. 249:259 y 182:146 de la Corte Suprema de Justicia Argentina

administrados afectados eran resarcidos por la moneda nacional y no así en dólares americanos.

El segundo principio material u objetivo, que tiene referencia a la existencia de una situación jurídicamente protegida.

La jurisprudencia Argentina, en relación a la expropiación determinó: *"siempre se ha considerado que alude al desapoderamiento directo, y no al consiguiente perjuicio resultante del ejercicio de legítimos poderes. Nunca se ha supuesto que tenga algún efecto sobre o para inhibir leyes que directamente produzcan daños o pérdidas a los particulares"*.

En comparación con la legislación nacional tampoco se reconoce de forma expresa en la Constitución Política del Estado Argentino no existe una norma especial que regule y sanciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, es más la jurisprudencia Argentina parece que se inclina por la responsabilidad del Estado por daños injustos causados al administrado, solamente cuando son generados por el funcionamiento regular y legal de la Administración Pública, en cambio si son causados por el servidor público el administrado esta obligado a presentar la demanda directamente contra el servidor público responsable; por lo que se concluye se aplica la teoría de la falta y se enmarca en la culpabilidad del servidor público.

CAPITULO 4

ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN POSITIVA NACIONAL REFERENTE AL TEMA

4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.

Del análisis realizado a la Constitución Política del Estado vigente del 13 de abril de 2004, en relación a la responsabilidad del Estado por actos administrativos que perjudican al administrado no se establece artículo alguno que reconozca expresamente el deber de la Administración Pública a resarcir los daños injustos ocasionados al administrado por la ejecución de un acto administrativo, pero es necesario hacer mención a los siguientes artículos que pueden ser aplicados en procesos en los que el administrado exija la reparación del daño por parte de la Administración Pública:

***Artículo 15.** Los funcionarios públicos que, sin haberse dictado el estado de sitio, tomen medidas de persecución, confinamiento o destierro de ciudadanos y las hagan ejecutar, así como los que clausuren imprentas y otros medios de expresión del pensamiento e incurran en depredaciones u otro género de abusos están sujetos al pago de una indemnización de daños y perjuicios, siempre que se compruebe, dentro de juicio civil que podrá seguirse independientemente de la acción penal que corresponda, que tales medidas o hechos se adoptaron en contravención a los derechos y garantías que establece esta Constitución.*

La Constitución Política del Estado determina que los funcionarios públicos deben resarcir los daños y perjuicios a las personas que sean afectadas por los actos de los funcionarios públicos cuando no se dicte Estado de sitio; lo que deja abierta la posibilidad de que se cometan

abusos por parte de los servidores públicos administrativos, cuando se decreta Estado de sitio.

Importante señalar que; debe ser comprobado por medio de proceso civil; esta situación da lugar a la sustracción de autonomía del Derecho Administrativo, puesto que el procedimiento para el pago de resarcimiento de daños y perjuicios por particulares en Bolivia corresponde al Derecho Civil, y se demanda al servidor público directamente en proceso ordinario civil de hecho; cuando la demanda es contra alguna institución pública se sigue el procedimiento establecido por el Código de Procedimiento Civil; por lo que sugiero que sea reformulado este artículo, tratando en lo posible de utilizar procedimientos del Derecho Administrativo.

Artículo 22.

I. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo.

II. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a Ley y previa indemnización justa.

En la mayoría de los estados se reconoce la indemnización por expropiación de un bien inmueble por utilidad pública o falta de cumplimiento de la función social, este artículo puede ser tomado como una herramienta para que el administrado exija el pago indemnizatorio, pero solamente para casos de expropiación; analizando la expropiación tiene la característica de ser un acto administrativo legal, previsto en una norma específica.

Este artículo por su naturaleza *juris tantum* restringe el derecho al administrado de exigir pago por daños y perjuicios a la Administración Pública toda vez que solo se reconoce la indemnización por expropiación.

En comparación a las legislaciones de México y España, es necesario que en nuestra Constitución Política del Estado exista de forma expresa la obligación de la Administración Pública ha resarcir el perjuicio causado al administrado. Así mismo remitir a una norma específica el procedimiento y las sanciones dadas a la Administración Pública y los servidores públicos; dicho procedimiento y sanciones deben estar en lo posible inmersos en el Derecho Administrativo evitando aplicar instituciones del Derecho Civil, con el objetivo de respetar la autonomía del Derecho Administrativo.

4.2. LEY N° 2341 DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La Ley del Procedimiento Administrativo de 23 de abril de 2002 es tomada como un cuerpo legal pertinente al tema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas Municipales, toda vez que en su artículo 2³⁸ se aplica para administraciones municipales.

Los siguientes artículos tienen relación con el tema de investigación:

Artículo 11 (Acción Legítima del Administrado).

I. Toda persona individual o colectiva, pública o privada, cuyo derecho subjetivo o interés legítimo se vea afectado por una actuación

³⁸ **Artículo 2 (Ámbito de Aplicación).** *La Administración Pública ajustará todas sus actuaciones a las disposiciones de la presente Ley. A los efectos de esta Ley, la Administración Pública se encuentra conformada por:*

b) Gobiernos Municipales y Universidades Públicas.

II. Los Gobiernos Municipales aplicarán las disposiciones contenidas en la presente Ley, en el marco de lo establecido en la Ley de Municipalidades.

administrativa, podrá apersonarse ante la autoridad competente para hacer valer sus derechos o intereses, conforme corresponda.

No existe una determinación expresa de cual es la autoridad competente de conocer las denuncias por parte del administrado perjudicado contra la Administración Pública, tampoco se tiene una regulación específica del procedimiento, por lo que cuando el administrado es afectado en alguno de sus derechos generalmente recurre al proceso civil que son interpuestos directamente contra el servidor público; convirtiéndose en un proceso netamente del Derecho Privado.

Artículo 16 (Derechos de las Personas). *En su relación con la Administración Pública, las personas tienen los siguientes derechos:*

- c) A participar en un procedimiento ya iniciado cuando afecte sus derechos subjetivos e intereses legítimos;*
- m) A exigir que la autoridad y servidores públicos actúen con responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.*

En el artículo anterior se reconocen los derechos de las personas, en referencia al derecho que tienen los administrados de exigir la reparación del daño causado por los actos administrativos pueden ser aplicados los incisos c) y m); en análisis al inciso c) se entiende que los procedimientos mencionados en dicho inciso, con relación a la Administración Pública Municipal son los procedimientos de expropiación, licitación y demás reconocidos en el Artículo 8, apartado III, numeral 8³⁹ de la Ley N° 2028 de Municipalidades, además de los trámites que se realizan el detalle que cabe resaltar es que el administrado perjudicado puede participar en ese tipo de procesos y a lo más que puede

³⁹ “Conocer los trámites de adjudicaciones, expropiaciones, concesiones, licitaciones, contratos y convenios que los órganos e instituciones departamentales y nacionales realicen en su jurisdicción y resolver la compatibilidad con el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas de Desarrollo en el marco de su competencia.”

llegar es a que deje de surtir efecto el acto administrativo lesivo a sus derechos; pero el daño ya causado no es reparado.

Analizando el inciso m) el sistema de regulación sectorial boliviano ha creado las Oficinas de Defensa al Consumidor (ODECO) a las que el administrado puede acudir cuando un servicio muestre irregularidades, de esta manera el administrado puede exigir el derecho al buen servicio de las empresas.

Con relación al proceso de exigir con responsabilidad de las Administraciones Públicas Municipales, el administrado puede acudir a los recursos administrativos establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo; los mismos que son un desgaste procesal que en los hechos son desistidos por el administrado afectado.

Con relación a las Administraciones Públicas Municipales, cabe señalar que en el marco de la autonomía administrativa consagrada por el artículo 200 de la Constitución Política del Estado exista una norma específica que regule el procedimiento para que el administrado exija el resarcimiento del daño causado por actos administrativos emitidos ó ejecutados por la Administración Pública Municipal y sancione los mismos conforme a figuras del Derecho Administrativo.

Artículo 56 (Procedencia).

I. Los recursos administrativos proceden contra toda clase de resolución de carácter definitivo o actos administrativos que tengan carácter equivalente, siempre que dichos actos administrativos a criterio de los interesados afecten, lesionen o pudieren causar perjuicio a sus derechos subjetivos o intereses legítimos.

II. Para efectos de esta Ley, se entenderán por resoluciones definitivas o actos administrativos, que tengan carácter equivalente a aquellos actos administrativos que pongan fin a una actuación administrativa.

Se reconoce al administrado el derecho de recurrir a los recursos administrativos de revocatoria y jerárquico a fin de agotar la vía administrativa y acceder al contencioso administrativo; el defecto de estos recursos es que son recurridos para impugnar las resoluciones y actos administrativos de carácter definitivo; este procedimiento en materia de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública se constituye un desgaste procesal innecesario para el administrado, además de que en los recursos administrativos no se reconoce el pago indemnizatorio por daños injustos causados al administrado, para ello se debe iniciar un proceso civil ordinario

La Ley del Procedimiento Administrativo no señala en ninguno de sus artículos sobre el pago de daños y perjuicios causados por la Administración Pública a los administrados, tampoco hace mención a sancionar a la Administración Pública por emitir o ejecutar actos administrativos que lesionen al administrado.

4.2.1. Decreto Supremo Nº 27113 Reglamento a la Ley Nº 2341 de Procedimiento Administrativo.

El Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo de 23 de julio de 2003, en el que contiene algunos artículos que pueden ser utilizados en un proceso de resarcimiento de daños y perjuicios por responsabilidad patrimonial del Estado.

ARTÍCULO 4.- (GARANTÍA CIUDADANA). *La petición es un derecho de los ciudadanos y compromete a la administración pública a dar una respuesta oportuna y pertinente.*

Inmerso a este principio esta el derecho del ciudadano a que solicite la suspensión de la ejecución de algún acto administrativo que pueda ser lesiva al derecho del administrado solicitante, los medios para realizar alguna petición son los recursos de revocatoria y jerárquico, el inconveniente existente es que si

el daño ya fue producido por la ejecución de alguna resolución administrativa aún cuando hubiese sido parcial y se suspenda el daño ya fue producido y la reparación de ese daño no es resarcido.

Si bien este principio descrito en esta norma puede ser aplicable para la reparación del daño causado por la Administración Pública, cabe mencionar que es general y esta sujeto a varias interpretaciones por su naturaleza *juris apertus*; en sentido de que el ciudadano puede realizar peticiones en diferentes ámbitos.

ARTÍCULO 31.- (MOTIVACIÓN).

I. Serán motivados los actos señalados en el Artículo 30 de la Ley de Procedimiento Administrativo y además los que:

a) Decidan sobre derechos subjetivos e intereses legítimos.

b) Resuelvan peticiones, solicitudes o reclamaciones de administrados.

En este artículo señala que los actos administrativos están motivados por estas causales: **a)** actos que se decidan sobre derechos subjetivos, se entiende que son los derechos de los administrados, no se menciona sobre la reparación del daño causado por la Administración Pública; y **b)** está referido al derecho de petición que tienen los administrados este punto es similar al artículo anteriormente señalado, esta causal esta vinculada tácitamente con los recursos administrativos, cuyos percances ya lo indique anteriormente.

ARTÍCULO 51.- (ESTABILIDAD).

I. El acto administrativo individual que otorga o reconoce un derecho al administrado, una vez notificado, no podrá ser revocado en sede administrativa, salvo que:

c) La revocación favorezca al interesado y no cause perjuicio a terceros.

Este artículo en el inciso c) contiene temas que pueden ser relativos al tema de responsabilidad de la Administración Pública por daños causados al administrado, el particular puede solicitar la revocación de la resolución por la vía administrativa mediante el uso de los recursos administrativos⁴⁰ así puede ser la suspensión de la lesión que le cause un acto administrativo. La utilización de estos recursos en la realidad, se convierte en un desgaste procesal en materia de responsabilidad de la Administración Pública puesto que la misma muy pocas veces revoca la emisión o ejecución de alguna resolución administrativa y en el aspecto de responsabilidad patrimonial del Estado, resulta algo por demás injusto para el administrado en el caso de que además de soportar una carga injusta tenga que agotar la vía administrativa para recurrir a la vía judicial, mientras tanto la lesión sigue persistiendo por más tiempo y en algunos casos el administrado no tiene recursos económicos para continuar con el trámite y desiste del proceso, por consecuencia no es resarcido por el daño sufrido injustamente.

ARTÍCULO 55.- (NULIDAD DE PROCEDIMIENTOS). *Será procedente la revocación de un acto anulable por vicios de procedimiento, únicamente cuando el vicio ocasione indefensión de los administrados o lesione el interés público. La autoridad administrativa, para evitar nulidades de actos administrativos definitivos o actos equivalentes, de oficio o a petición de parte, en cualquier estado del procedimiento, dispondrá la nulidad de obrados hasta el vicio más antiguo o adoptará las medidas más convenientes para corregir los defectos u omisiones observadas.*

⁴⁰ **ARTÍCULO 117 (LEGITIMACIÓN).** *Los recursos sólo podrán ser deducidos por quienes invoquen un derecho subjetivo o interés legítimo lesionados, de manera actual o inminente, por el acto objeto de impugnación. Se fundamentarán en razones de ilegitimidad por vicios de nulidad o anulabilidad existentes al momento de su emisión.*

La ley establece que se proceda a la nulidad de obrados si acaso fuere lesivo al interés público o del administrado, la tramitación de nulidad de obrados en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública causa perjuicio a los administrados puesto que significa un gasto innecesario de recursos económicos provenientes de los tributos de los administrados, puesto a que aún la ejecución parcial de un acto administrativo causa un daño económico para la Administración Pública, daño que repercute directa o indirectamente sobre los contribuyentes.

Dando un ejemplo a lo señalado; cuando la Administración Pública Municipal ejecuta la iniciación de una obra pública pongamos como ejemplo la construcción de una caseta turística en un lugar donde no exista el espacio necesario y además no sea un lugar transitado por turistas, y en lugar de ser útil causa un perjuicio a los vecinos que residen en esa zona, al ser una construcción innecesaria que causa inseguridad en el lugar porque grupos de pandillas utilizan la caseta para reunirse, los vecinos solicitan que se realice la demolición de la caseta. Como es de suponer se utilizó materiales de construcción como ladrillo, cemento, fierros y otros; el pago por el trabajo realizado por arquitectos y albañiles, el tiempo desperdiciado, el traslado de materiales y también de escombros luego de efectuada la demolición.

En el ejemplo planteado hubo un perjuicio a todos los administrados porque todos tributan a la Administración Pública Municipal con el fin de que se ejecuten obras que sean beneficiosas para toda la comunidad, en lugar de realizar una obra que luego fue demolida, podía haberse utilizado estos recursos para la ejecución de otras obras que vayan al beneficio del bien común o el mejoramiento en los servicios que presta la Administración Pública Municipal.

4.3. LEY N° 1178 DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FISCAL Y CONTROL GUBERNAMENTAL (SAFCO).

Vigente a partir de 20 de julio de 1990, es siguiente artículo tiene referente al tema de investigación.

Artículo 32 *La entidad estatal condenada judicialmente al pago de daños y perjuicios a favor de entidades públicas o de terceros, repetirá el pago contra la autoridad que resultare responsable de los actos o hechos que motivan la sanción.*

En este artículo, se establece la repetición del pago por daños y perjuicios⁴¹ pero es insuficiente, puesto que por su naturaleza *juris tantum*, no especifica el proceso para determinar, limita solo a la autoridad que resulte responsable del daño causado, se entiende por autoridad a la persona que esta al mando de alguna unidad administrativa, en el supuesto que un servidor público que no sea autoridad y fuera responsable de la ejecución del acto administrativo lesivo al administrado, no se puede exigir la repetición del pago realizado por la Administración Pública, es así no existe una norma que respalde la repetición del pago al servidor público responsable.

Existe un vacío jurídico en cuanto a la repetición del pago a la Administración Pública, cuando los responsables sean servidores públicos que no tengan el rango de autoridad; resulta difícil, por la vía administrativa, que al servidor público responsable se le puede obligar a que repita el pago.

Por el análisis anteriormente realizado es necesaria la existencia de una norma especial sancionadora a la Administración Pública y sus servidores públicos que mediante actos administrativos dañan, lesionan y/o perjudican al administrado injustamente.

⁴¹ Figura jurídica detallada en la legislación colombiana

La Ley N° 1178 del Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental, tiene como finalidad determinar la responsabilidad civil, penal y ejecutiva del servidor público; dichas responsabilidades se las aplican cuando el servidor público por su conducta haya perjudicado al Estado, con relación a la responsabilidad patrimonial del Estado no menciona nada, tampoco es posible que en la Ley del Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental se incorpore la regulación y sanción en referencia a los temas de responsabilidad de la Administración Pública; puesto que el objetivo de esta es regular otra materia. Es importante diferenciar la responsabilidad civil, penal, administrativa y ejecutiva señalada en la Ley del Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental y la Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuya normativa jurídica específica aún no existe en Bolivia.

Las primeras son emergentes de conductas que habrían causado algún tipo de daño a la institución pública donde el servidor administrativo presta servicios, como sanción según la Ley del Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental a este tipo de conducta determina: la multa, el embargo del salario hasta un 20% concordante a la Ley General del Trabajo, la suspensión temporal de actividades sin goce de haberes y la destitución al cargo.

La segunda que dentro de ella se puede distinguir dos procedimientos el primero que es el procedimiento por el cual el administrado puede exigir el resarcimiento del daño injusto causado por la Administración Pública de forma ágil, evitando en lo posible recurrir al Derecho Civil y aplicando instituciones del Derecho Público. El segundo procedimiento para determinar la repetición del pago al servidor público responsable.⁴²

⁴² Servidor Público que comprende a todas las categorías de las personas que desempeñan funciones en la Administración Pública.

4.3.1. Decreto Supremo N° 23318-A Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública.

El Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública entra en vigencia a partir de 3 de noviembre de 1992 y fue en parte modificada por el Decreto Supremo N° 26237 de 29 de junio de 2001, este artículo tiene relación con la repetición del pago indemnizado al servidor administrativo por la Administración Pública.

***Artículo 57** (Repetición del pago) En los casos en que una entidad pública sea condenada judicialmente al pago de daños y perjuicios, la entidad que ejerce tuición debe efectuar o contratar una auditoria con la finalidad de aportar elementos de juicio necesarios, para que el Contralor General de la República pueda establecer si existen suficientes indicios de responsabilidad de uno o más ejecutivos para emitir o no el dictamen a que se refiere el artículo 43 de la Ley 1178.*

Este artículo es concordante al artículo 32 de la Ley del Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental, establece la realización de un informe auditoria, para que sirva de prueba fehaciente de que existió algún tipo de responsabilidad del servidor público, esta normativa remite al artículo 43 de la Ley del Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental que faculta a la Contraloría General de la República emitir informes que sean considerados pruebas eficaces en procesos que determinan responsabilidad; no menciona de algún tipo de sanción a la Administración Pública y sus agentes con relación a la responsabilidad por daños ocasionados al administrado.

En esta normativa se cambia el termino de *Autoridad*⁴³ por la de *Ejecutivo* que si bien tiene el animo de ampliar el campo de aplicación de esta norma jurídica, para funcionarios que no ocupan cargos de autoridad, dando la posibilidad a

⁴³ Señalada por EL Art. 32 de la Ley SAFCO

que se aplique la norma a servidores públicos que tengan rangos menores en el escalafón administrativo, sin embargo sigue siendo insuficiente para tratar temas de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, puesto que el espíritu de esta norma es determinar responsabilidad civil, penal, ejecutiva y administrativa del servidor público para conductas lesivas al Estado.

4.4. LEY N° 2028 DE MUNICIPALIDADES.

La Ley Orgánica de Municipalidades de 28 de octubre de 1999, regula la actividad de los municipios de todo el país; en materia de responsabilidad por daños injustos causados a los administrado de la Administración Pública Municipal es importante hacer mención a las competencias del Gobierno Municipal, entre ellas la ley señala “*supervisar de acuerdo con el Reglamento, el desempeño de las autoridades... y administrativos*”.⁴⁴ Con esta competencia otorga al gobierno municipal a sancionar a los servidores públicos que causen daños injustos a los administrados del municipio, al respecto los siguientes artículos de la Ley Orgánica de Municipalidades pueden ser aplicados para temas de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Municipal.

ARTÍCULO 12.- CONCEJO MUNICIPAL

El Concejo Municipal es la máxima autoridad del Gobierno Municipal; constituye el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal, siendo sus atribuciones las siguientes:

16. Fiscalizar las labores del Alcalde Municipal y, en su caso, disponer su procesamiento interno por responsabilidad administrativa; sancionarlo en caso de existir responsabilidad ejecutiva y remitir

⁴⁴ Artículo 8, inciso 15; de la ley N° 2028 de Municipalidades

obrados a la justicia ordinaria en los casos de responsabilidad civil o penal, constituyéndose en esta última situación en parte querellante.

Este artículo establece que el Honorable Consejo Municipal es el órgano competente para sancionar al Alcalde Municipal por conductas que habrían perjudicado a los administrados, así mismo tiene naturaleza *juris tantum* por lo que es limitativo puesto que solo puede sancionar al Alcalde, además vale recordar que tiene muy poca eficiencia en tanto el Honorable Consejo Municipal en la mayoría los municipios está conformado por personas, mismas que la mayoría pertenecen a la misma consigna política que el Alcalde, por lo que es muy poco probable que el Alcalde de un municipio sea sancionado por la emisión de actos administrativos lesivos a los administrados

El espíritu de este artículo es sancionar al servidor público cuando incurra en faltas o conductas que dañen a la Administración Pública Municipal, porque trata de responsabilidad civil y penal, no así de responsabilidad por daños injustos causados al administrado.

ARTÍCULO 174.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Cuando se conozcan casos de Responsabilidad Administrativa que involucren a servidores públicos municipales, el procesamiento se llevará a cabo conforme a las disposiciones contempladas en el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública. Si la responsabilidad recae en el Alcalde Municipal o en los Concejales, como consecuencia de informes de auditoría, dictamen emitido por el Contralor General de la República o a denuncia de parte, el proceso se substanciará de acuerdo con lo establecido en los Artículos 35º y 36º de la presente Ley.

Se aplica a los servidores públicos municipales, cuya definición que indica artículo 59 en el numeral 1 de la misma Ley señala: "...Los servidores públicos

municipales son sujetos a las previsiones de la Carrera Administrativa Municipal descrita en la presente Ley y las disposiciones que rigen para los funcionarios públicos...”

Este artículo tiene concordancia con la Ley N° 1178 al tratar de responsabilidad civil, penal, administrativa y ejecutiva, en el artículo 178 de la Ley Orgánica de Municipalidades, estos tipos de responsabilidad están vinculados al daño que podrían causar los servidores públicos municipal a la Administración Pública, pero no incorporan la responsabilidad de la Administración Pública Municipal por daños causados a los ciudadanos.

En conclusión se podría decir que respecto a materia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Municipal, en la actual Ley Orgánica de Municipalidades no existe un artículo que establezca la responsabilidad de la Administración Pública Municipal cuando mediante actos administrativos ocasiona algún daño injusto al administrado.

En la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985, derogada, se reconocía la responsabilidad del municipio por los daños ocasionados a los vecinos, en sus artículos 116 y 117 que consignaba la Responsabilidad de la Administración Pública Municipal para con los administrados, que a la letra decía:

Artículo 116º Si la municipalidad, por acción u omisión ocasionare perjuicios graves de índole material a los vecinos estos tendrán derecho a exigir la reparación de daños.

Artículo 117º Todo vecino podrá reclamar ante el Concejo, la Junta Municipal o el Alcalde, en el plazo de treinta días, contra actos u omisiones que le causen algún daño. La estimación de daños deberá ser comprobada mediante peritaje de parte, salvando derechos a la vía ordinaria.

La derogación de estos artículos es un evidente retroceso en materia de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Municipal, sobre actos administrativos que perjudican al administrado. Las Administraciones Públicas Municipales, según informes estadísticos, mediante actos administrativos causan mayor perjuicio a los administrados, por su situación de ser una Administración Pública de orden Local, por ello en pro de la eficiencia del trabajo desempeñado por los servidores públicos municipales, los daños a los administrados deben ser sancionados de alguna manera.

Analizando la normativa vigente en relación al tema de investigación se denota la necesidad de una normativa jurídica que determine la responsabilidad de la Administración Pública Municipal, puesto que en el marco de la autonomía administrativa que le faculta la Constitución Política del Estado, es la Administración Pública que está más vinculada con el administrado y se puede observar que sus actos administrativos tienen una directa repercusión sobre los administrados.

Dicha norma también debe contemplar la forma para determinar los montos indemnizables para los casos existentes y el procedimiento de repetición del monto pagado por la Administración Pública Municipal al servidor público que causó el daño al administrado. Esta norma debe utilizar institutos propios del Derecho Administrativo evitando en lo posible la utilización del Derecho Civil para la tramitación de los procesos.

Cuando se determine la repetición del pago al servidor público responsable por un acto administrativo lesivo al administrado, se puede aplicar una especie de embargo temporal a sus bienes como garantía del pago, puesto que por su negligencia y/o mala fe, demostrada ocasionó daño injusto al administrado y perjuicios a la Administración Pública Municipal.

Desde una óptica optimista con la aprobación de estos cuerpos legales sancionatorios a la Administración Pública Municipal es posible obtener un

servicio con más eficiencia por parte de los servidores públicos y mayor seguridad jurídica al administrado a exigir el resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados por actos administrativos municipales sean estos legales o ilegales.

CAPITULO 5

ANÁLISIS DE ENCUESTAS Y ENTREVISTAS REALIZADAS.

5.1. GENERALIDADES.

Para realizar un análisis de los resultados obtenidos es importante conocer la cantidad aproximada de Bienes Inmuebles, Vehículos Automotores y Actividades Económicas⁴⁵ inscritas en los municipios mencionados en la delimitación espacial, el total de esa cantidad es el universo total de las encuestas a realizar, detallado en el siguiente cuadro:

| | Sobre Bienes Inmuebles (edificados) | Sobre Vehículos Automotores (registrados) | Sobre Actividades Económicas (registradas) |
|-----------------------------|--|--|---|
| Municipio de La Paz | 20.000 | 75.000 | 500 |
| Municipio de El Alto | 10.000 | 90.000 | 2.000 |

Las encuestas se realizaron a dos grupos de personas, el primer grupo a las personas contribuyentes a la Administración Pública Municipal, el otro grupo que esta formado por las personas que realizan trámites en las Alcaldías Municipales.

A la vez el primer grupo se divide en tres sub grupos que son:

Sobre Bienes inmuebles

Sobre Vehículos Automotores

Sobre Actividades Económicas

El segundo grupo se subdivide en dos sub grupos que son: las personas que realizan trámite sobre Bienes Inmuebles por una parte y Vehículos Automotores

⁴⁵ Fuente: Oficinas de las Alcaldías Municipales de las ciudades de La Paz y El Alto

por otra, este grupo es cambiante puesto, que no en todos los meses del año se atiende la misma cantidad de trámites.

En Bienes Inmuebles se realizan trámites referidos a la Administración Predial como ser la División y Partición, el Registro al Catastro cuando se trata de construcciones nuevas, entre otros. En los Vehículos Automotores se realizan trámites referentes a inspecciones técnicas que deben realizarse cada cierto tiempo, obtención de placas, ente otros.

A razón de la cantidad relativa de trámites realizados de este grupo se tomó en cuenta los trámites realizados en los meses de abril y mayo del 2007, del cual se obtuvo como promedio mensual de 120 trámites sobre Bienes Inmuebles y 180 trámites sobre Vehículos Automotores, en la Administración Pública Municipal de La Paz, lo que da un promedio mensual total de 300 trámites realizados cada mes, una cifra similar se presume que es en la ciudad de El Alto, puesto que no fue posible la obtención de datos aproximados en ese municipio.

Se realizaron las encuestas utilizando una muestra por cuota y estratificada del 10% de la población de los subgrupos primero de Bienes Inmuebles y tercero de Actividades Económicas; en cuanto al segundo subgrupo de Vehículos Automotores solo se tomo el 3% como muestra en razón a la gran cantidad de Vehículos registrados en ambos municipios, promediando los resultados se obtuvo como perjudicados de alguna forma un 53.2% del 100% de la muestra tomada en los, entre los municipios de La Paz y El Alto.

Del 100% de total de personas perjudicadas se puedo observar que el 53% son personas que realizaron trámites en la Administración Pública Municipal y el restante 47% son personas que contribuyen a la Administración Pública Municipal, por los impuestos que deben pagar anualmente.

Por los resultados obtenidos se puede determinar que en los actos administrativos emergentes de trámites realizados en las Administraciones Públicas Municipales estudiadas, tiene un índice mayor de los perjuicios que causan a los administrados.

A lo señalado se agrega; que el 81.8% del 100% de encuestados, no tienen conocimiento de algún procedimiento legal para que puedan exigir el resarcimiento de daños causados por los actos administrativos emitidos por la Administración Pública Municipal; por lo que se puede concluir de que el administrado al no conocer el procedimiento para exigir la reparación de daños no ejecuta ninguna acción por consiguiente no existe a la fecha ningún proceso judicial de indemnización por el daño causado y el restante 18,2 % señala que se debe seguir un proceso civil ordinario.

En lo referente a las entrevistas realizadas a los miembros del Departamento Jurídico en ambos municipios se pudo obtener los siguientes datos: en ninguno de los municipios existen procesos pendientes sobre reparación del daño causado por actos administrativos a algún administrado, tampoco se tienen procesos pendientes contra ex servidores públicos o servidores públicos municipales activos sobre la repetición del pago indemnizado a algún administrado, el único caso al que hicieron muy poca referencia, los miembros de Asesoría Legal del Municipio de La Paz, fue el caso de la demanda interpuesta por el señor Juan Brun por la demolición realizada el año 2003 de un bien inmueble de su propiedad.

El proceso administrativo regulado por la Ley del Procedimiento Administrativo en algunas situaciones resulta ser un desgaste procesal insulso para el administrado, a razón de ello los administrados que interponen recursos de revocatoria y jerárquicos desisten en recurrir a la vía jurisdiccional a un contencioso administrativo posiblemente por falta de recursos económicos para hacerlo o de tiempo disponible que se necesita, personalmente creo que para

materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas Municipales, e incluso ampliar al ámbito nacional, se debe pasar directamente a la vía jurisdiccional por su naturaleza contenciosa, la autoridad jurisdiccional competente debe estar dentro del Derecho Administrativo, evitando la necesidad de recurrir juzgados civiles para ser tratados.

5.2. ACTOS ADMINISTRATIVOS EJECUTADOS DE OFICIO - ENTREVISTAS.

Son los actos administrativos que se ejecutan por decisión propia de la Administración Pública Municipal, en cuyos actos, según estudio realizado se detecto que son los actos administrativos que afectan a una parte de la población administrada.

Para detectar que tipo de perjuicios se utilizo la técnica de la entrevista a los miembros de los Departamentos de Asesoría Legal de ambos municipios, para conocer si existen procesos pendientes referente a responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Municipal, también conocer si se sancionó a los servidores públicos municipales activos o pasivos por ejecutar actos administrativos perjudiciales a los administrados; al respecto indicaron que no se sancionó a ningún servidor público municipal; también señalaron que no existen procesos pendientes en materia de responsabilidad por daños injustos causados al administrado y que tampoco tuvieron demandas de esa naturaleza, cuando hice mención al caso del señor Brun indicaron que se tramitó en juzgados civiles y que actualmente estaba en proceso de cancelación de los daños,

También fueron entrevistados los miembros de la Federación de Juntas Vecinales de los municipios de La Paz y El Alto, con los datos obtenidos se entrevistó a los presidentes de las Juntas de Vecinos de los barrios donde se

hallan obras públicas que perjudican a los administrados, existen casos que son particularizados en los que las obras públicas efectuada por la Administración Municipal fueron perjudiciales a los vecinos o casos en los que se construyó alguna obra pública y luego fue demolida.

En el caso de expropiaciones ilegales solo se pudo evidenciar el caso del señor Juan Brun en el municipio de La Paz

5.2.1. EXPROPIACIÓN.

La expropiación por utilidad pública es un instituto que limita el derecho de propiedad, misma que pertenece al Derecho Administrativo; para ejecutar la expropiación debe haber una declaratoria de necesidad y utilidad pública, seguidamente el cálculo del pago indemnizatorio, el dinero para el pago del justiprecio puede ser acordado entre partes o según el avalúo catastral o comercial del bien; en las Administraciones Públicas Municipales el monto para el pago debe ser desembolsado del presupuesto municipal como gasto de inversión.

En el capítulo VII de la Ley N° 2820 de Municipalidades, faculta a los gobiernos municipales ejercer el derecho de expropiar de bienes inmuebles que se encuentran en su jurisdicción, según lo establecido en las normas legales, la expropiación prescribe en el tiempo de dos años si no se cumple la ordenanza municipal que había declarado la necesidad y utilidad pública.

Para realizar una investigación profunda sobre los perjuicios ocasionados por las Administraciones Públicas Municipales a sus administrados referente a la expropiación, se pone como objeto de análisis del caso de la demolición de un bien inmueble ubicado en la Av. Costanera N° 222, inscrito en DD.RR. bajo la partida N° 01415754, de la ciudad de La Paz.

Caso en el cual por orden del alcalde del municipio de La Paz, Juan del Granado, fue demolida una edificación en un lote de terreno ubicado en Bajo Següencoma, cerca del río Choqueyapu y que el señor Juan Brun reclamaba como suyo. La Administración Pública Municipal alegaba que allí se encontraba un parque; pero haciendo un resumen de los antecedentes al caso se puede decir que se remonta al año 1969 cuando el general Armando Escóbar Uría ejercía las funciones de alcalde. El 12 de julio de aquel año, esa autoridad aprobó una Ordenanza Municipal que disponía "*por causa de necesidad y utilidad pública*" la expropiación de 21 lotes en Bajo Següencoma "con destino a la construcción del Parque Central".

Los dos artículos siguientes de esa disposición aludían a los trámites de rigor y a establecer la compensación a su propietario. Sin embargo, aquella determinación no se ejecuto, pues no fue publicada en la Gaceta Municipal.

En su lugar y bajo la misma numeración (35/69) de dicha Ordenanza Municipal aparece una declaración de huéspedes distinguidos a "eminentes catedráticos argentinos".

El 5 de septiembre de 1980, el alcalde Raúl Salmón aprobó otra Ordenanza Municipal que modifica la Ordenanza Municipal de 1969 que no fue publicada en la Gaceta Municipal y dispuso el cambio de uso de los lotes que debieron ser expropiados.

El 11 de diciembre de 1985, Ronald MacLean, dio por finalizado el trámite de expropiación de un terreno de 322,5 metros cuadrados ubicado en esa zona y compensó a su propietario, Jorge Bacarreza por otro lote mismo en el que se hallaba el edificio demolido el año 2000, el señor Bacarreza posteriormente transfiere el bien inmueble a la familia Gamberos la que, a su vez, lo transfiere el 27 de octubre de 1987 al señor Brun.

El demandante alegó que este derecho propietario fue reconocido por la propia Alcaldía que le extendió toda la documentación necesaria para efectuar su construcción (registro catastral y aprobación de planos) por lo que injustamente procedió a su demolición, constituyendo un verdadero atentado al art. 7, incisos a); i) de la Constitución Política del Estado.

Luego de dos reuniones de la Coordinadora de la Dirección de Administración Territorial, se determinó mantener todo el lugar como área verde, a pesar de que, la misma autorizó la otorgación de línea y nivel, la delimitación del terreno para que pueda construirse.

El 17 de diciembre de 1999, mediante otra Ordenanza Municipal se instruye iniciar un proceso judicial por mejor derecho propietario de esos terrenos y se dispone que la Dirección de Mantenimiento demuela las construcciones en el sitio, además de que se debió iniciar proceso a los servidores público municipales que favorecieron a los nuevos dueños y el 19 de enero de 2000 mediante Ordenanza Municipal N° 139/99, se dispuso anular el derecho de propiedad del señor Juan Brun.

Ante esta demanda la Alcaldía Municipal de La Paz alegaba indicando que⁴⁶:

La demolición del edificio Brun, fecha 23 de mayo de 2000 fue resultado de un largo trámite técnico administrativo y de sucesivas notificaciones y conminatorias al propietario, medida que fue asumida como una actitud de presencia de la autoridad en la recuperación del patrimonio de la comunidad, revirtiéndola a su dominio....

Fue así que el 17 de junio de 1999 a instancias de la Defensoría del Pueblo, motivada por vecinos de la zona de Següencoma Bajo, en defensa de su área verde, mediante resolución N° 133/99, se dispone por el Ejecutivo Municipal la inmediata paralización de obras de

⁴⁶ Parte considerativa de la Sentencia Constitucional N° 7002/00-R de fecha julio 18 de 2000

construcción, resolución que fue notificada a la familia Brun el 28 de julio de 1999.

Haciendo referencia a que el 23 de febrero de 1999, los concejales David Pringle y Guido Capra presentaron un proyecto de Minuta de Comunicación para que el Alcalde ordene demoler la edificación mencionada, propuesta que fue aprobada por el Honorable Consejo Municipal de La Paz en fecha marzo. 1º de 1999.

Entre el 24 de abril y el 9 de mayo de 2000, Brun recibió tres notificaciones para paralizar obras, pero tres días después de ser advertido por tercera vez interpuso Recurso de Amparo Constitucional para solicitar que la revocación de la orden de demolición del bien inmueble, sin embargo el 22 de mayo de 2000, el alcalde dispuso la demolición del edificio en cuestión.

En sentencia de proceso ordinario realizado ante juzgado civil del Distrito de La Paz el juez determina que la Honorable Alcaldía Municipal de La Paz, debía indemnizar por daños y perjuicios al seños Juan Brun, la suma de 1,5 millones de dólares.

Como se puede observar el trámite seguido por el administrado afectado fue realizo ante un juzgado civil, por lo que se puede indicar que siendo un tema del Derecho Público se utilizaron los procedimientos del Derecho Privado para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Municipal de La Paz, lo que resta autonomía al Derecho Administrativo y poniendo en evidencia la necesidad de la existencia de una normativa jurídica que sancione a la Administración Pública Municipal por la emisión y ejecución de actos administrativos que lesionen injustamente a los administrados, el campo de aplicación de esta norma debe ser exclusivamente para las Administraciones Pública Municipales, a fin de evitar vacíos jurídicos en el procedimiento, si se tuvieran una norma general aplicable para todas las Administraciones Públicas,

este percance sucede a razón que cada Administración Pública Municipal tiene funciones bien definidas.

5.2.2. CONSTRUCCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS.

Uno de las incomodidades más frecuentes es cuando la Administración Pública Municipal ejecuta obras públicas, puesto que causa congestión vehicular, intransitividad de personas y algunos otros inconvenientes; cuando tienen el objetivo del bien común los administrados estamos obligados a soportar esas cargas públicas, pues sabemos que valdrá la pena tal incomodidad con el fin de tener un beneficio a la conclusión de la obra este razonamiento se halla lógico y concebible.

En el trabajo de campo realizado en la investigación se denoto que se realizaron obras públicas, en algunas zonas de los municipios de La Paz y El Alto, que luego fueron demolidas ya sean por un incorrecto cálculo de resistencia estructural por parte de los técnicos de la Alcaldía Municipal o porque en lugar de traer beneficios a los administrados trajo perjuicios y fueron los vecinos quienes solicitaron la paralización o demolición de las obras públicas realizadas.

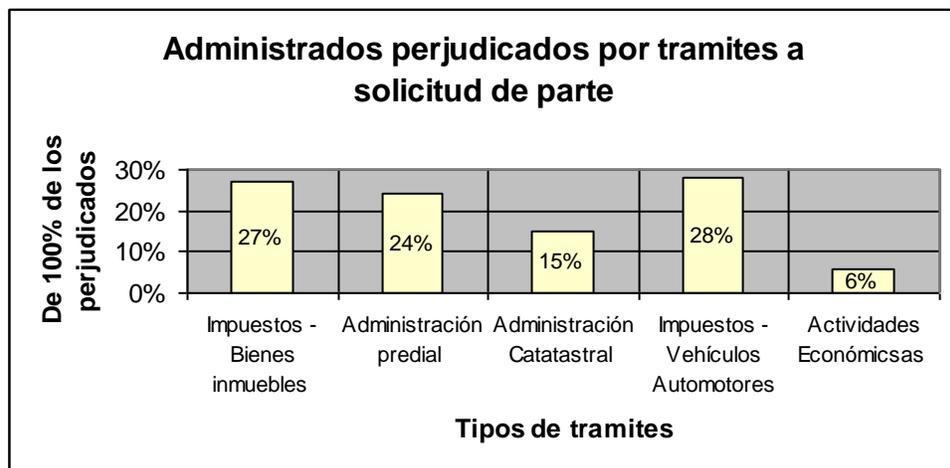
Lo importante de estas situaciones es que hubo un desperdicio innecesario de material y mano de obra por parte de la Alcaldía Municipal de La Paz y El Alto, fue un gasto innecesario de recursos económicos obtenidos de las contribuciones de los ciudadanos, los mismos creo yo que deberían tener la facultad de sancionar por medios legales a la Administración Pública Municipal, por los actos administrativos que perjudican a los administrados aún este sea a todos los administrados.

La sanción que propongo no debe salir de los institutos del Derecho Público, las mismas pueden ser las mismas señaladas por la Ley del Sistema de

Administración Fiscal y Control Gubernamental (SAFCO) así también incorporar otras, tales como incrementar el tiempo en la jornada laboral de la unidad responsable, pero siempre en el marco del respeto a los derechos laborales y garantías señaladas en la Constitución Política del Estado, sin cometer abusos.

5.3. ACTOS ADMINISTRATIVOS A SOLICITUD DE PARTE.

Para realizar el estudio de este grupo de población, se tomo en cuenta cinco tipos de trámites, que son los de Impuesto a Bienes Inmuebles, Trámites de Administración Predial, Trámites de Administración Catastral, Impuestos a Vehículos Automotores y Trámites de actividades Económicas; cuyos resultados fueron los siguientes:



5.3.1. TRÁMITES TRIBUTARIOS SOBRE BIENES INMUEBLES.

La Instancia Responsable de los este tipo de trámites es la Unidad Especial de Recaudaciones, a través del Área de Ingresos Tributarios, existen varios

trámites de este tipo, para realizarlos se exigen requisitos según el tipo de trámite que se trate, los documentos originales presentados son devueltos inmediatamente luego de verificada su correspondencia y fidelidad respecto a las fotocopias de los mismos.

Tomando en cuenta la encuesta realizada en las Administraciones Públicas Municipales de La Paz y El Alto, se ha podido determinar que sobre la tramitación de impuestos a los bienes inmuebles se tiene el 27% de personas perjudicadas, del 100% total de personas perjudicadas, los trámites en los que se denota los más perjuicios son los siguientes:

| TRÁMITES | Porcentaje |
|---|-------------------|
| Inscripción al Padrón Municipal del Contribuyente y Registro. | 9% |
| Pago de Impuesto a la Propiedad del Bien Inmueble | 7,7% |
| Pago de Impuesto Municipal a la Transferencia | 4,1% |
| Otros | 6,2% |

A continuación describiré brevemente en que consiste cada trámite:

a) Inscripción al Padrón Municipal del Contribuyente y Registro.

Consistente en la inscripción de una propiedad inmueble por primera vez en el registro tributario del Gobierno Municipal de La Paz y El Alto que será en lo futuro el distintivo de identificación del bien inmueble a efectos del cumplimiento de obligaciones tributarias; el tiempo de duración del trámite es de un año calendario.

b) Pago de Impuesto a la Propiedad del Bien Inmueble.

Pago de la deuda tributaria anual de las personas naturales o jurídicas, propietarios de bienes inmuebles o terceros responsables, en la forma, medios, plazos y lugares establecidos por la Administración Tributaria del Gobierno Municipal.

En procedimiento, el administrado debe indicar el número del inmueble y pagar el importe del impuesto. Le entregan el comprobante de pago debidamente sellado en la cara principal del mismo.

c) Pago de Impuesto Municipal a la Transferencia.

Procesamiento, registro, liquidación y pago del impuesto a la transferencia de un bien inmueble, de un vendedor a un comprador, siendo la transferencia el hecho generador establecido.

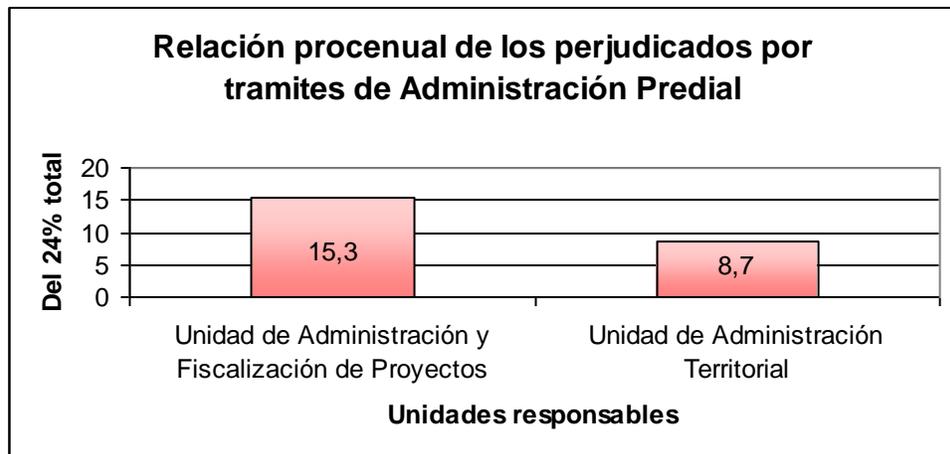
5.3.1.1. Análisis de los resultados obtenidos en la encuesta.

En trámites se verificó que en un 27% del 100% de las personas que fueron perjudicadas de alguna manera al realizar algún tipo de trámite sobre los impuestos a los bienes inmuebles, el daño más frecuente es la equivocación en la transcripción de los datos del bien inmueble, emergente a ello se produce el incremento indebido en el monto del impuesto a pagar por el bien, la demora entre otros.

El perjuicio causado por el error en el monto impositivo tributario si el administrado reclama puede ser recargado al impuesto de la siguiente gestión, sin embargo el daño persiste porque el administrado al tener retenido su dinero pierde el interés que podría haber obtenido en esa gestión, aún se trate de una suma pequeña el daño existe.

5.3.2. TRÁMITES DE ADMINISTRACIÓN PREDIAL

En este tipo de trámites según la encuesta realizada se tiene un 24% del 100% de las personas perjudicadas por actos administrativos a solicitud de parte, en este tipo de trámites se puede hacer una distinción entre las unidades responsables puesto a que existen dos, que son: la Unidad de Administración y Fiscalización de Proyectos y la Unidad de Administración Territorial, cuyos resultados son los siguientes:



Los porcentajes del cuadro están de acuerdo 100% de personas perjudicadas en las encuestas realizadas.

Las funciones realizadas por estas unidades son:

- La unidad responsable de los trámites relacionados a la aprobación de planos es la Dirección de Administración Territorial (DAT), a través de la Unidad de Administración y Fiscalización de Proyectos.
- Los trámites en referencia a autorizaciones se realizan en las subalcaldías distritales, la unidad administrativa responsable es la Unidad de Administración Territorial.

5.3.2.1. Trámites realizados en la Unidad de Administración y Fiscalización de Proyectos.

a) Aprobación de Planos Arquitectónicos.

Aprobación de edificaciones, construcción o ampliación de superficies que cumplan con la normativa establecida en el Reglamento de Usos del Suelo y Patrones de Asentamiento, modificada el presente año y demás normas conexas que regulan la materia.

El tiempo de duración del trámite es de 10 días calendario, si el proyecto cumple con la normativa vigente o a partir de la fecha de reingreso si fuera observado.

Existen siete tipos de aprobación de planos arquitectónicos:

1. Aprobación de Planos de Construcción: autoriza la edificación de construcciones nuevas.
2. Aprobación de Planos de Sustitución: autoriza la modificación de planos precedentemente aprobados en proyectos que no iniciaron obras.
3. Aprobación de Planos de Legalización de Construcción: legaliza las construcciones que se ejecutaron sin autorización municipal, pero que se adecúan y cumplen la norma vigente.
4. Aprobación de Planos de Ampliación: autoriza la ampliación de superficies nuevas en construcciones que cuentan con autorización municipal.
5. Aprobación de Planos de Legalización de Ampliación: legaliza la ampliación de superficies no autorizadas, realizadas en construcciones que cuentan con autorización municipal, pero que se adecúan y cumplen la norma vigente.
6. Aprobación de Planos de Remodelación: autoriza la remodelación de tabiquerías interiores en construcciones que cuentan con autorización municipal.

7. Aprobación de Planos de Legalización de Remodelación: legaliza la remodelación no autorizada de tabiquería interior en construcciones que cuentan con autorización municipal.

b) Aprobación de planos de Fraccionamiento.

Obtención de autorización del fraccionamiento de edificios y/o condominios construidos bajo el régimen de propiedad horizontal en propiedades de uso común y privado, para su codificación individual en la Dirección de Información Territorial (Catastro).

c) Aprobación de Planos de División y Partición

Obtención de la autorización de la división y partición de un predio conforme al Reglamento de Usos del Suelo y Patrones de Asentamiento (USPA 2007) en lo referente especialmente a Habilitación de Tierras.

5.3.2.1.1. Análisis de los Resultados obtenidos.

Si bien el porcentaje de personas perjudicadas en la Unidad de Administración y Fiscalización de Proyectos de es el 15,3% del 100% de personas perjudicadas este porcentaje comprende perjuicios como el extravío de documentos de la Administración Pública Municipal, demora, errores de en lo referente a las observaciones, entre otros, la demora desde el punto de vista de la doctrina del silencio administrativo, podría ser entendido, para esta situación como un silencio administrativo positivo; en caso de que la Administración Pública Municipal no se manifieste aprobando o desaprobando el plano el administrado puede interpretar dicho silencio como si la Administración Pública Municipal hubiera aprobado el plano, en consecuencia puede ejecutar la construcción de la obra.

5.3.2.2. Trámites realizados en la Unidad de Administración Territorial

a) Movimiento de Tierras

Solicitud expresa realizada (por el propietario) al Gobierno Municipal de La Paz para el otorgamiento de autorización técnico-legal que permita la correcta y adecuada excavación y/o movimiento de tierras en un predio - sin causar perjuicio a terceros - dentro de los parámetros establecidos por el Reglamento de Usos de Suelo y Patrones de Asentamiento

b) Demolición

Solicitud expresa realizada (por el propietario) al Gobierno Municipal de La Paz para el otorgamiento de autorización técnico-legal que permita la correcta y adecuada demolición de construcciones - sin causar perjuicio a terceros - especificando y detallando las características del trabajo y ejecución a realizar

c) Fiscalización de Construcciones - Proceso Técnico Administrativo

Fiscalizar el crecimiento urbano armónico y ordenado de la ciudad en cumplimiento de la normativa vigente, para lo que se impulsa e inicia de oficio o denuncia de parte, el procedimiento técnico - contra el infractor por contravención a las disposiciones de Usos de Suelo, Patrones de Asentamiento y parámetros de edificación en vigencia

Los tipos de infracciones: de acuerdo al Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo:

- a) Construcciones realizadas en área de propiedad municipal.
- b) Construcciones realizadas en áreas de propiedad privada con restricción administrativa, por estar declaradas como área verde, forestal, paisajística, de preservación natural, geológica, de riesgo y en sectores no urbanizados.
- c) Construcciones que no cuenten con planos arquitectónicos aprobados.

- d) Construcciones que contando con planos arquitectónicos aprobados conforme a disposiciones vigentes sean alteradas en obra.
- e) Construcciones que con o sin autorización municipal dañen o destruyan propiedad municipal.
- f) Demolición sin autorización municipal de cualquier tipo de construcción.
- g) Ocupación de vía pública sin autorización municipal.
- h) La realización de movimientos de tierra, la omisión de construcción de muro divisorio o muro de contención o la realización de los mismos sin autorización municipal.
- i) Acumulación de escombros y/o materiales de construcción en aceras y calzadas.

5.3.2.2.1. Análisis de los resultados obtenidos.

Si bien los resultados de la encuesta realizada muestran un pequeño porcentaje que comprende el 8,7% del 100% de las personas perjudicadas por estos tipos de trámites, la mayor parte correspondiente a situaciones en los que la Administración Pública Municipal habría autorizado, movimientos de tierras, uso eventual de vía pública, levantamientos de cercos y otros; sin tomar la previsiones que debiera tomar, entre ellas esta que no afecte a terceros, sin embargo en la investigación realizada se demuestra que las autorizaciones dadas por la Administración Pública Municipal habría causando daños a terceros.

Este es un daño indirecto, pero no por ello deja de ser responsable del daño la Administración Pública Municipal, puesto que existe la posibilidad de negligencia en los servidores públicos que otorgan dichas autorizaciones, sin hacer un estudio previo.

5.3.3. TRÁMITES DE CATASTRO MUNICIPAL

En estos trámites existe el 15% del 100% de personas afectadas la mayoría de los perjuicios son a raíz de las demoras en casi un 12% del 15% total, para ejecutar los trámites solicitados, otro tipo de perjuicio se da es en el registro catastral puesto que la administración Municipal tiende a cometer errores al transcribir los datos de la valoración económica del bien inmueble, o los datos del propietario.

5.3.3.1. Certificado de Registro Catastral.

Inscripción única e irreplicable en el Catastro del Gobierno Municipal, determinando ubicación geográfica, características físicas y la valoración económica de un bien inmueble según instrumentos establecidos y vigentes, inscrito a nombre de un determinado propietario e identificado por un código catastral se realiza en las de atención al público de Catastro.

5.3.4. TRÁMITES SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES

Existen varios trámites sobre vehículos automotores que se tramitan ante la Unidad Especial de Recaudaciones, a través del Área de Ingresos Tributarios – Vehículos, para realizarlos se exigen requisitos según el tipo de trámite que se trate, los documentos originales presentados son devueltos luego de verificada su correspondencia y fidelidad respecto a las fotocopias de los mismos.

Tomando en cuenta la encuesta realizada en las Alcaldías Municipales de La Paz y El Alto, se ha determinado que en este tipo de trámites se tiene el 28% del 100%, de los administrados perjudicados de la muestra tomada, por actos administrativos a solicitud de parte, los principales trámites susceptibles a error son:.

a) Inscripción de Vehículo y Obtención de Placas

Inscripción de un vehículo automotor por primera y única vez en el registro tributario (base de datos) del Registro Único para la Administración Tributaria Municipal (RUAT), que será el distintivo de identificación del vehículo a efectos del cumplimiento de obligaciones tributarias (pago de impuestos) y emisión del certificado de propiedad.

b) Pago de Impuesto a la Propiedad de Vehículo Automotor

Corresponde al pago de la deuda tributaria anual de las personas naturales o jurídicas, propietarios de vehículos automotores, en la forma, medios, plazos y lugares establecidos por la Administración Tributaria del Gobierno Municipal de La Paz. El requisito es entregar la pro forma.

5.3.4.1. Análisis de los resultados de la encuesta realizada.

Como anteriormente había mencionado en este tipo de trámites se denota los perjuicios de demora en el trámite y error en el monto imponible a pagar, además a ello se añade los errores en informes técnicos realizados por los servidores públicos municipales y también los efectivos de la Unidad Operativa de Transito, en las inspecciones técnicas que son parte de los requisitos para la realización de diferentes trámites relacionados a los Vehículos Automotores.

5.3.5. TRÁMITES SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Este tipo de trámites referentes a las actividades económicas se tramitan en la Plataforma de Atención al Público del Área de Ingresos Tributarios - Ventanilla de Licencias de Funcionamiento. Para realizar la encuesta se tomo como muestra a las actividades industriales solamente en cuyos resultados son: 6% del 100% de personas afectadas por trámites a solicitud de parte, por lo que se

puede decir que no existen perjuicios relevantes a los administrados, puesto que solo se halló algunos daños a los administrados en los trámites de Licencia de Funcionamiento para actividades Industriales, en su mayoría en el Municipio de El Alto; los perjuicios causados son la demora en la entrega de licencias de funcionamiento y los requisitos exigidos para otorgar las bajas de la actividad económica; en algunos casos se denoto negligencia por parte de los servidores públicos municipales.

A manera de conclusión se puede señalar que la Administración Pública Municipal en este tipo de trámites no incurre en faltas que afecten grandemente al administrado, los daños son considerados leves.

5.4. ANÁLISIS SOBRE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA INVESTIGACIÓN.

Por los datos obtenidos se puede indicar que el 54% de la población encuestada fue afectada por actos administrativos emitidos o ejecutados por las Administraciones Públicas Municipales de las ciudades de La Paz y El Alto de este 54% total de perjudicados, el 31% corresponde a la ciudad de El Alto y el restante 23% a la Administración Pública Municipal de la ciudad de La Paz⁴⁷, por lo que se puede afirmar que en el municipio de El Alto existe mayor incidencia daños causados a los administrados.

Otro resultado importante obtenido de las entrevistas y encuestas realizadas es el dato que la los administrados perjudicados no recurren a la vía judicial para hacer valer su derecho de *no soportar una carga injusta*, en algunos casos llegan hasta el recurso jerárquico, sin pasar a un contencioso administrativo, el único caso en el que se opto por la vía judicial directa es el del señor Juan Brun

⁴⁷ Anexo I Tabulación de encuestas.

donde el municipio de La Paz tenía la obligación de pagar la suma 1,5 millones de dólares por daños y perjuicios ocasionados.

Se denota en los administrados que muchos de ellos no exigen el pago de daños y perjuicios porque no conocen el procedimiento para hacerlo y en la mayoría de los casos consideran que es un gasto procesal insulso puesto que con el procedimiento que se tiene primero se debe interponer un recurso de revocatoria ante la misma autoridad, si esta confirma el acto administrativo o no responde, procede el recurso jerárquico si este confirma el acto administrativo impugnando el administrado puede recurrir al proceso contencioso administrativo; si bien este procedimiento puede que sea eficiente en los perjuicios causados por trámites a solicitud de parte, cuando exista errores en la transcripción de datos y montos de impuestos; no es así cuando el daño es causado por actos administrativos ejecutados de oficio, porque el daño es mayor y muy poco probable que sea reconocido por la Administración Pública Municipal.

Es importante que se haga la distinción de un daño provocado por el servidor administrativo o por la propia administración, en el primer caso se da la posibilidad de realizar un proceso de repetición del pago indemnizado al servidor municipal, en el segundo caso la repetición mancomunada y proporcional del pago por la unidad responsable del daño.

Lo concreto es que por medio de la investigación realizada se ha podido evidenciar la existencia de daños causados a los administrados por los actos administrativos emitidos y ejecutados por las Administraciones Públicas Municipales y no existe un procedimiento real y eficiente de aplicación inmediata para que el administrado exija su derecho a que le sea reparado el daño causado por la Administración Pública Municipal, en consecuencia es necesaria la existencia de un cuerpo legal que norme esta situación.

CONCLUSIONES

- 1) La mayoría de los administrados desconocen que tienen derecho exigir el pago de daños y perjuicios a la Administración Pública Municipal, a consecuencia de ello no denuncian cuando son perjudicados, esto se corrobora con las entrevistas realizadas a los miembros de los Departamentos Legales de la Alcaldía Municipal de La Paz y El Alto, los administrados que tienen conocimiento sobre la posibilidad de poder iniciar una acción civil para exigir la reparación del daño no lo hacen porque es un proceso largo y costoso.
- 2) La ausencia de un cuerpo legal que determine sanciones a la Administración Pública Municipal y/o servidores públicos municipales, por daños causados a los administrados ha generado impunidad en la conducta de los servidores públicos municipales, puesto que estos reinciden en emitir y/o ejecutar actos administrativos perjudiciales a los administrados; también genera inseguridad jurídica a los administrados, por lo que se ven desprotegidos, obligados a recurrir a procesos civiles para hacer valer sus derechos.
- 3) Al ser substanciados los procesos en juzgados civiles se puede evidenciar claramente que se está restando autonomía al Derecho Administrativo, lo que hace necesaria la existencia de juzgados especiales o ampliar la competencia de los juzgados contenciosos, para que conozcan esta materia y apliquen institutos propios del Derecho Administrativo para resolverlos y procesarlos dentro del Derecho Público.
- 4) Se ha comprobado que cuando el administrado afectado exige la reparación de un daño injusto causado por la Administración Pública Municipal, los recursos administrativos existentes que son: el Recurso de Revocatoria y el Recurso Jerárquico se convierten en un desgaste procesal sin utilidad, más al contrario se convierten en obstáculos para que

el administrado sea resarcido por el daño injusto que sufrió, además que motiva al desistimiento de la demanda de muchos de los administrados afectados.

- 5) La sanción a la Administración Pública Municipal es el pago indemnizatorio por el daño injusto causado al administrado y la sanción al servidor público municipal puede ser de carácter económico y administrativo adicional, a la repetición del pago indemnizado efectuado por la Administración Pública Municipal, puesto que esta es una obligación y no una sanción. La repetición del pago indemnizado por daños se efectúa si el servidor público responsable ha sido identificado.
- 6) En el supuesto de que no fuera identificado el servidor público municipal responsable de la ejecución o emisión del acto administrativo lesivo, se podría repetir el pago indemnizado a los servidores públicos municipales que trabajaron o trabajen en la Unidad Administrativa Municipal responsable al momento en el que se produjo el daño, de forma mancomunada y proporcional por grado de jerarquía.
- 7) El monto de la indemnización debe cuantificarse desde el punto de vista del daño sufrido por el administrado, la indemnización debe ser cancelada de forma integral, contemplando daños patrimoniales y morales si acaso se pudieran determinar ó demostrar la existencia del daño como consecuencia a la emisión y/o ejecución de un acto administrativo.
- 8) Se ha evidenciado la necesidad de la existencia de una norma jurídica Sancionadora a las Administraciones Públicas Municipales a fin de evitar óbices jurídicos, experimentados en otros Estados donde tienen una norma general de Responsabilidad Patrimonial de todas las Administraciones Públicas, dichos vacíos legales son producidos porque cada Administración Pública tiene peculiaridades en la función que desarrolla y en la Administración Pública Local sucede lo propio.

RECOMENDACIONES

Cuando se trate de casos en los que el administrado exija la reparación de un daño injusto causado por la emisión y/o ejecución de un acto administrativo lesivo al administrado omitir los recursos administrativos previstos en la norma, puesto que su por naturaleza contenciosa, los recursos administrativos se convierten en trabas para que el administrado afectado pueda exigir la reparación del daño causado por la Administración Pública Municipal.

Crear juzgados competentes para conocer procesos sobre Responsabilidad Patrimonial de las diferentes Administraciones Públicas, especializados en investigar la responsabilidad de la Administración Pública demandada, el cálculo del monto indemnizable, investigar para proceder a determinar la repetición del pago indemnizado al servidor público responsable y establecer sanciones a los servidores públicos responsables. Otra opción al respecto puede ser ampliar la competencia actual de los juzgados contenciosos para conocer demandas sobre responsabilidad patrimonial del Estado.

Aprobar una norma especial en la que sancione a las Administraciones Públicas Municipales y/o servidores públicos, por actos administrativos ejecutados que produzcan daños injustos al administrado, esta misma norma puede contemplar la determinación de la responsabilidad de la Administración Pública Municipal, determinar el cálculo del monto ha indemnizar, la repetición del pago al servidor público responsable y la sanción de carácter económico y administrativo para los servidores públicos responsables del daño.

El proceso a seguir debe ser sumario por el principio procesal de celeridad, a fin de evitar mayores y prolongados perjuicios al administrado demandante, contrariamente evitar perjuicios a la Administración Pública Municipal si acaso se declare improbadada la demanda del administrado.

También es importante que los administrados estén informados sobre los procesos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por lo que es recomendable que se publiquen las sentencias sobre responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Municipal, para que el administrado conozca de que manera se lo está administrando.

Con relación al anterior párrafo, la Federación de Juntas Vecinales u organismos similares de los municipios, deben informar a los vecinos sobre el derecho de exigir el resarcimiento del daño injusto causado mediante actos administrativos municipales, además orientar cuando algún administrado sea perjudicado, por lo menos en los primeros meses de vigencia de la norma.

ANTEPROYECTO DE LEY DE RESPONSABILIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL SOBRE ACTOS ADMINISTRATIVOS LESIVOS AL ADMINISTRADO

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. (Definición)

La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Municipal es el reconocimiento del derecho a indemnizar al administrado o grupo de administrados que sin obligación jurídica, soporten o sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa municipal.

ARTÍCULO 2. (Alcance)

En el marco de la Autonomía Municipal consagrado por el Art.200 de la Constitución Política del Estado, la presente ley tiene disposiciones que son de orden público.

El objeto de la presente es fijar las bases y procedimientos sobre materia de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Municipal.

ARTÍCULO 3. (Competencia)

La autoridad competente para conocer casos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas Municipales son juzgados en materia administrativa, de la jurisdicción donde se halla la Administración Pública Municipal demandada.

En los municipios que no hubieran juzgados en materia administrativa, será competente el juzgado administrativo más cercano al municipio donde reside el demandante.

ARTÍCULO 4. (Recurso de Apelación)

La Administración Pública Municipal podrá presentar Recurso de Apelación ante el mismo juzgado que remitirá obrados a un de las Salas Sociales y Administrativas de las Cortes Superiores de Distrito para que conozcan y determinen el fallo final.

ARTÍCULO 5. (Daños)

Los daños y perjuicios que constituyan la lesión demandada incluidos, los personales y morales, deberán ser ciertos, reales, avaluables en dinero, directamente relacionados a la función Administrativa Municipal.

ARTÍCULO 6. (Daño Común)

Si el daño afecta a toda la colectividad administrada y el juez no determinó la sanción al servidor público responsable del daño, el Comité de Vigilancia, la Federación de Juntas Vecinales u organismos semejantes podrán presentar la demanda ante el mismo juez que conoció el proceso solicitando la determinación y ejecución de la sanción a los servidores públicos municipales responsables del daño.

CAPÍTULO II DE LAS INDEMNIZACIONES

ARTÍCULO 7. (Indemnizaciones)

El pago de la indemnización derivada de la responsabilidad por actos administrativos municipales se realizará conforme a la disponibilidad

presupuestaria municipal anual, sin afectar el cumplimiento de los programas que se aprueben en el Plan de Desarrollo Municipal.

ARTÍCULO 8. (Excepciones)

La Administración Pública Municipal es liberada de la obligación de indemnizar al administrado por el daño injusto causado en las siguientes circunstancias:

- 1) En casos fortuitos y/o de fuerza mayor,
- 2) Cuando deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido preverse o evitar,
- 3) En aquellos casos en los que el administrado perjudicado sea el causante del daño.

Si administrado perjudicado fuere co-responsable en causar el daño de forma parcial, solo será indemnizado por el daño en que la Administración Pública Municipal sea responsable

ARTÍCULO 9. (Modo de pago)

La indemnización por daño injusto ocasionado al administrado por las Administraciones Públicas Municipales derivada de la actividad administrativa, deberá pagarse al administrado afectado de acuerdo a las modalidades que establece esta Ley y las siguientes bases:

- 1) Deberá pagarse en moneda nacional y de curso legal; salvo acuerdo de partes el pago podrá efectuarse en especie.
- 2) Para cuantificar el monto indemnizable se requerirá los trabajos de peritos, el cálculo se realizará en función al daño injusto sufrido por el administrado y se retrotraerá a la fecha en que se produjo el daño, si el daño fuere continuo la fecha en que haya cesado;
- 3) Los plazos para efectuar el pago indemnizatorio serán determinados por el juez, evitando la paralización de obras de interés colectivo.

- 4) En caso de retraso en el cumplimiento del pago indemnizatorio se procederá a incrementar el interés legal de 6% anual por mora.

ARTÍCULO 10. (Reparación Integral)

La indemnización corresponderá a la reparación integral del daño. Contemplando el daño personal corporal, patrimonial y moral, este último solo si pudiera determinarse.

ARTÍCULO 11. (Daño personal corporal)

El daño personal corporal solo puede ser posible en personas individuales, con cuerpos físicos. No procede el pago del resarcimiento por esta tipo de daño a personas jurídicas.

ARTÍCULO 12. (Pago indemnizatorio por daño personal corporal)

El monto indemnizatorio por daño personal - corporal se calculará de acuerdo a los siguientes criterios:

- 1) La indemnización será fundamentada en base a informes médicos correspondientes, el monto indemnizable será calculado de acuerdo a lo dispuesto en las normas laborales y de Seguridad Social.
- 2) El administrado perjudicado tendrá derecho a que la Administración Pública Municipal cubra los gastos médicos que se erogan para el reestablecimiento del administrado.

En el caso de muerte del administrado, el cálculo de la indemnización se realizará de acuerdo a dictámenes periciales que las partes presenten y lo establecido por el Código de Seguridad Social.

Artículo 13. (Pago indemnizatorio por daño patrimonial)

Cuando el daño recaiga en el patrimonio del administrado el cálculo del monto ha indemnizar considerará el valor comercial del bien afectado, el juez determinará el monto final del daño con apoyo y evaluación del perito.

Artículo 14. (Pago indemnizatorio por daño moral)

En el caso de daño moral, la autoridad jurisdiccional calculará el monto indemnizatorio de acuerdo dictámenes periciales ofrecidos por las partes. La indemnización por daño moral que la Administración Pública Municipal esté obligada a pagar no excederá del equivalente a 5 veces el salario mínimo nacional, por administrado perjudicado.

CAPITULO III

DEL PAGO INDEMNIZATORIO

ARTÍCULO 15. (Pago Indemnizatorio). La Administración Pública Municipal, a través de la Unidad de Recaudaciones y Presupuesto, deberá autorizar el pago del monto ha indemnizar al administrado perjudicado, descontando del presupuesto aprobado de la unidad administrativa responsable o entidad de la Administración Pública Municipal responsable del daño.

ARTÍCULO 16. (Indemnizaciones mayores al presupuesto)

Las indemnizaciones fijadas por autoridades competentes que excedan el monto máximo presupuestado de una gestión municipal, serán cubiertas de forma anual de acuerdo a lo conciliado en la forma y modo de pago, en plazos anuales de acuerdo al caso.

ARTÍCULO 17. (Conciliación)

La conciliación versará sobre la forma, modo y plazos de efectuar el pago que puede ser en especie o dinero.

La conciliación se realizará en una Audiencia Conciliatoria presidida por la autoridad judicial que dictaminó el monto ha indemnizar.

CAPITULO IV

DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

ARTÍCULO 18. (Sanciones Administrativas) *Las sanciones administrativas son aquellas que se les aplican a los servidores públicos municipales, las mismas afectaran su carrera administrativa, en la calificación del escalafón administrativo, están sanciones pueden ser:*

- a) Memorándun de severa llamada de atención.
- b) Incremento de la jornada laboral por un máximo de 1 hora diaria.
- c) Suspensión en la calificación de su Escalafón Administrativo por dos (2) o más gestiones.
- d) Suspensión entre 5 a días 10 días sin derecho al goce de haber.
- e) Rotación interna a otra unidad administrativa.
- f) Destitución.

ARTÍCULO 19. (Denuncia por la Administración Municipal)

La Administración Pública Municipal tendrá la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente el pago indemnizatorio por responsabilidad de la Administración Pública Municipal u obtener alguna ventaja.

Si la persona partícipe o coadyuvante a la producción del daño es un Servidor Público será pasible a destitución directa de su cargo.

CAPITULO V

DEL PROCEDIMIENTO

ARTÍCULO 20. (Procedimiento)

Los procedimientos se iniciarán con la demanda del administrado perjudicado ante el Juzgado Administrativo.

Los administrados, deberán señalar, si conocieren, al o los servidores públicos responsables en la actividad administrativa que se considere lesiva; si no conocieren a la Unidad Administrativa Municipal responsable.

Si iniciado el proceso de responsabilidad por daños injustos causados por la Administración Pública Municipal, se encontraren otros actos administrativos lesivos al administrado se podrá ampliar al proceso estos nuevos daños.

ARTÍCULO 21. (Nulidad de los actos administrativos)

La nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone derecho a la indemnización si es que no hubiere causado daño.

ARTÍCULO 22. (Acreditación del daño)

El daño que se cause al administrado por la actividad administrativa municipal, deberá acreditarse tomando en consideración la relación causa-efecto entre la lesión y la acción administrativa imputable a la Administración Pública Municipal deberá probarse, a través de la identificación precisa de los actos administrativos que lo produjeron el daño, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar el daño.

ARTÍCULO 23. (Prueba)

La responsabilidad de la Administración Pública Municipal deberá probar el administrado que se considere lesionado, a no tener la obligación jurídica de soportar ese daño porque es injusto y no equitativo en relación a los otros administrados.

La Administración Pública Municipal también tiene el derecho de presentar pruebas de descargo que prueben la inexistencia del daño injusto soportado por el administrado.

ARTÍCULO 24. (Fallos)

Los fallos que dicte el juez en materia administrativa referente a la responsabilidad de la Administración Pública Municipal, deberán contener:

- 1) El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y el daño injusto producido.
- 2) La valoración del daño o perjuicio causado.
- 3) El monto en dinero o en especie, según exista conciliación de partes, de la indemnización, exponiendo los criterios utilizados para su cuantificación.
- 4) Otras de la norma determina

ARTÍCULO 25. (Fallos negatorios) Los fallos que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al administrado demandante podrán impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante la Sala Administrativa de las Cortes Superiores de Distrito, en el plazo de 10 días hábiles de la emisión del fallo negatorio.

ARTÍCULO 26. (Prescripción) El derecho a demandar la indemnización prescribe en un año, computado a partir del día siguiente al aquel en que se hubiera producido el daño, o a partir del día en que hubiesen cesado el daño, si este fuese continuo.

ARTÍCULO 27. (Registro de Sentencia)

Las sentencias que adquieran la calidad de cosa juzgada deberán registrarse por en la Administración Pública Municipal responsable, que deberá llevar un

registro de indemnizaciones por responsabilidad por daños causados a los administrados.

El registro de Sentencia será de consulta pública.

CAPITULO VI DE LA CONCURRENCIA

ARTÍCULO 28. (Concurrencia)

El pago de la indemnización deberá repetirse proporcionalmente entre todas las personas causantes del daño indemnizado, de acuerdo con su respectiva participación.

Para los efectos de distribución, las autoridades administrativas tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios de imputación, mismos que deberán graduarse y aplicarse de acuerdo con cada caso concreto:

- 1) Deberá atribuirse a la Administración Público Municipal los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación, incluyendo las de sus órganos administrativos desconcentrados;
- 2) La Administración Pública Municipal responderá únicamente de los actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos.
- 3) Cuando en los hechos o actos administrativos dañosos concurra la intervención del Alcalde o miembros del Honorable Consejo Municipal, se repetirá el pago de la indemnización en forma proporcional a su participación y ser pasibles a sanción económica- administrativa.

CAPÍTULO VII
DEL DERECHO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MUNICIPALES
DE REPETIR CONTRA LOS SERVIDORES PÚBLICOS RESPONSABLES

ARTÍCULO 29. (Repetición del pago)

La Administración Pública Municipal podrá repetir el pago indemnizado, a los servidores públicos, previa substanciación del procedimiento administrativo ante el mismo juzgado que determinó el monto a indemnizar.

La repetición del pago es una obligación que tiene el servidor administrativo por la acción u omisión que generó el daño, misma que no es considerada como una forma de sanción.

ARTÍCULO 30. (Sanción Administrativa)

La conducta del funcionario que ocasionó el daño al administrado será considerada una como falta administrativa pasible a una sanción administrativa, señalada por el artículo 18 de la presente ley y de acuerdo con los Reglamentos Disciplinarios Internos de las Administraciones Pública Municipales

La falta señalada en el párrafo anterior será calificada de acuerdo con los Reglamentos Internos de las Administraciones Municipales. También, se tomará en cuenta, la existencia o no de intencionalidad.

ARTÍCULO 31. (Alcance del Proceso de Repetición)

El Proceso de Repetición del Pago podrá alcanzar, a los servidores públicos nombrados, designados, contratados , en general a toda persona que tenga un cargo o se encuentre en comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Municipal, cuando hayan ocasionado daños y perjuicios en los bienes y derechos del administrado derivado de faltas o infracciones administrativas.

ARTÍCULO 32. (Responsabilidad proporcional)

Si no se puede determinar de forma precisa la participación de los servidores públicos administrativos causantes de la producción del daño injusto, se establecerá entre los miembros de la Unidad Administrativa Municipal responsable del daño, la repetición del pago de la indemnización de forma mancomunada y proporcional a la jerarquía del cargo.

ARTÍCULO 33. (Impugnación de la repetición del pago)

Los servidores públicos podrán impugnar las sentencias administrativas por las que se les imponga la obligación de repetir los daños y perjuicios que la Administración Pública Municipal haya pagado con motivo de demandas por el pago de indemnización por daños y perjuicios injustos causados al administrado, a través del recurso de Apelación ante la Sala Administrativa de la Corte Superior de Distrito.

ARTÍCULO 34. (Destino del pago de repeticiones)

Los montos que se obtengan con motivo de las repeticiones del pago indemnizado; al administrado indemnizado; que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, en términos dispuesto por la presente Ley se adicionarán, al presupuesto de los recursos previstos para la ejecución de obras públicas.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ARTICULO PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigencia el.... dedel año 200...

ARTICULO SEGUNDO.- Los asuntos que se encuentren en trámite en los juzgados en lo civil, relacionados con la indemnización a los particulares derivada de las faltas administrativas en que hubieren incurrido los servidores públicos municipales, se atenderán hasta su total terminación de acuerdo con las disposiciones aplicables a la fecha en que inició el procedimiento.

BIBLIOGRAFÍA.

ALTAMIRA GIGENA, Julio Isidro, “**Responsabilidad del Estado**”, Editorial: Desalma, Buenos Aires- Argentina; 1973, pág. 88.

BIELSA, Rafael. “**Compendio de Derecho Administrativo**”. 3º Edición, Editorial: Depalma. Buenos Aires – Argentina, 1971.

CALDERA DELGADO, Hugo; “**Doctrina del Derecho Administrativo**” Santiago – Chile, 1977

CASSAGNE, Juan Carlos; “**Derecho Administrativo**”; Editorial: Abeledo – Perrot; 5º Edición, Buenos Aires – Argentina 1996, Pág. 262 y ss

COMADIRA, Julio R.: “**Derecho Administrativo**”; Buenos Aires - Argentina. 1996, pág. 415 y ss.

DERMIZAKY PEREDO, Pablo; “**Derecho Administrativo**”; Editorial: Judicial, Sucre – Bolivia. 1999

DROMÍ, José Roberto; “**Derecho Administrativo**”; Editorial: de Ciencia y Cultura, Buenos Aires- Argentina. 1999

FARRANDO, Ismael y otros; “**Manual de Derecho Administrativo**” Ediciones: Palma; Buenos Aires – Argentina 1996

GARRIDO FALLA, Fernando: “**Tratado de Derecho Administrativo**”, Editorial: Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1988, Tomo II, 6º Edición pág.218.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. “**Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas**”; Editorial: Civitas. Tercera edición. Madrid 2004

GORDILLO, Agustín; “**Tratado de Derecho Administrativo**” Editorial: Fundación de Derecho Administrativo”; Tomo I Buenos Aires – Argentina 1982

JIMÉNEZ LECHUGA, F.J. “**La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos en el Derecho Español**”. Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid – España 1999. Pág. 69

MARIENHOFF, Miguel S.”**Tratado de Derecho Administrativo**” Tomo VI,

Editorial: Abeledo Perrot, Buenos Aires – Argentina 1993

MARTINEZ BRAVO, Juan Alberto; “**Derecho Administrativo Boliviano**”
Editorial: “Producciones Nor Chichas”; Santa Cruz – Bolivia, 2002

MOSTAJO MACHICADO, Max; “**Apuntes para la reivencion del Derecho Administrativo Boliviano**”; La Paz – Bolivia 2003

RAMOS MAMANI, Juan; “Derecho Constitucional Contemporáneo” Tomo II;
Editorial: “Bolivia Dos Mil; La Paz – Bolivia; 2002

REVILLA QUEZADA, Alfredo; “Curso de Derecho Administrativo Boliviano”; 2º Edición. La Paz – Bolivia 1958

SOTO KLOSS, Eduardo: “Derecho Administrativo-Bases Fundamentales”,
Santiago 1996, Tomo II ,

NORMATIVA NACIONAL

REPUBLICA DE BOLIVIA

Constitución Política del Estado, de Abril, 13 de 2004;
Gaceta Oficial de la Republica de Bolivia

Ley Nº 2341 Del Procedimiento Administrativo de Abril, 23 de 2002
Gaceta Oficial de la Republica de Bolivia

Ley Nº 1171 de Administración y Control Gubernamental de Julio, 20 de 1990;
Gaceta Oficial de la Republica de Bolivia

Ley Nº 2341 Del Procedimiento Administrativo de Abril 23de 2002
Gaceta Oficial de la Republica de Bolivia

Ley Nº Orgánica de Municipalidades, de 1985 (derogada)
Gaceta Oficial de la Republica de Bolivia

Ley Nº 2028, Orgánica de Municipalidades de Octubre, 28 de 1999
Gaceta Oficial de la Republica de Bolivia

Decreto Supremo Nº 27113 Reglamento a la Ley Nº 2341 del Procedimiento Administrativo, de Julio 23 de 2003

Decreto Supremo N° 23318-A Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, de noviembre 3 de 1992.

NORMATIVA EXTRANJERA

REPUBLICA DE ARGENTINA

Ley del Procedimiento Administrativo

REPUBLICA DE COLOMBIA

Constitución Política del Estado de Colombia. Editorial Leyer, 2003

Ley N° 288 de 5 de Julio de 1996

Ley N° 678 de Repetición y Garantía emergente de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

REPUBLICA DE ESPAÑA

Constitución Política de España, de 27 de agosto de 1992

Ley N° 4/99 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común

REPUBLICA DE MÉXICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 3 de enero de 2005.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de 1° de enero de 2005.

REPUBLICA DE VENEZUELA

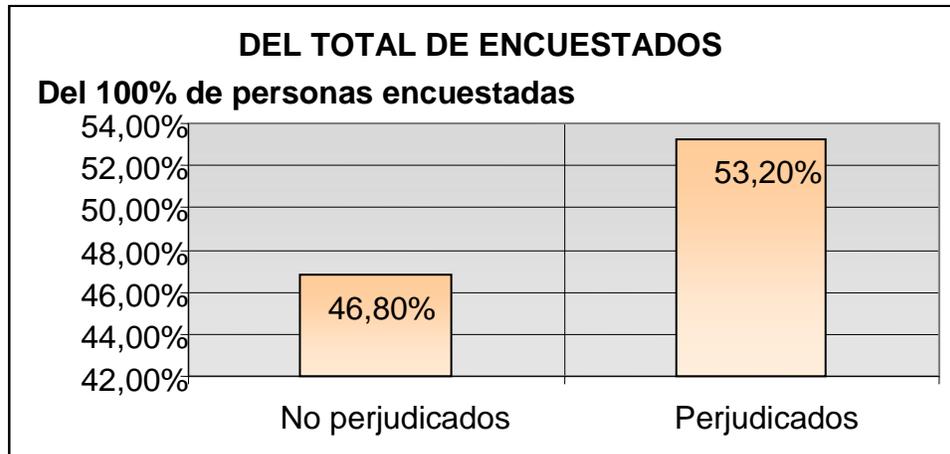
Constitución Política del Estado de Venezuela

ANEXOS

ANEXO 1

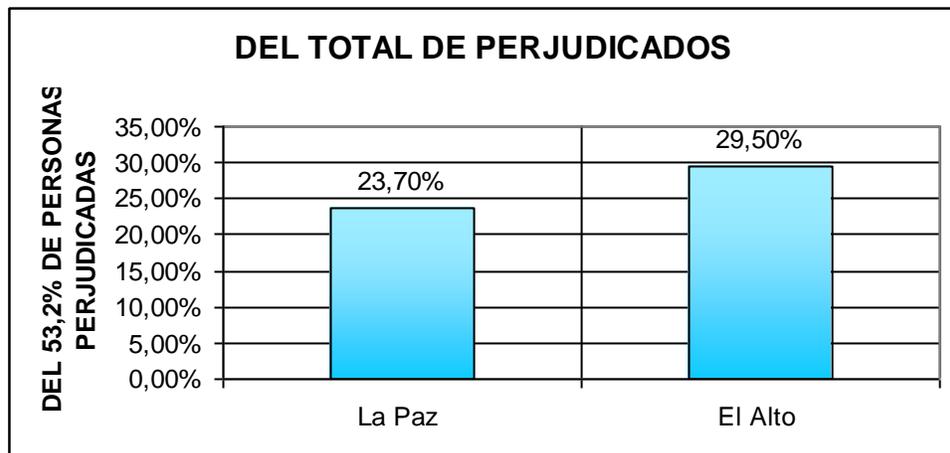
TABULACIÓN DE ENCUESTAS

Cuadro Nº 1



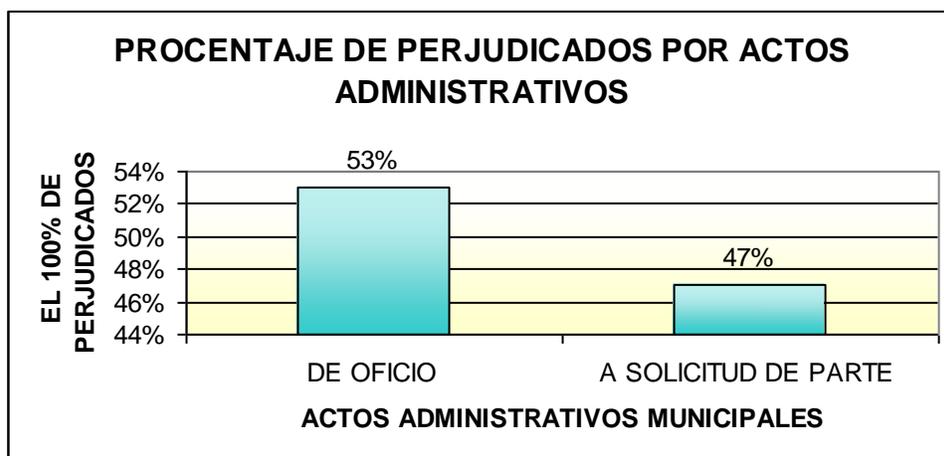
Resultados obtenidos del 100% de encuestados en los Municipios de La Paz y El Alto

Cuadro Nº 2



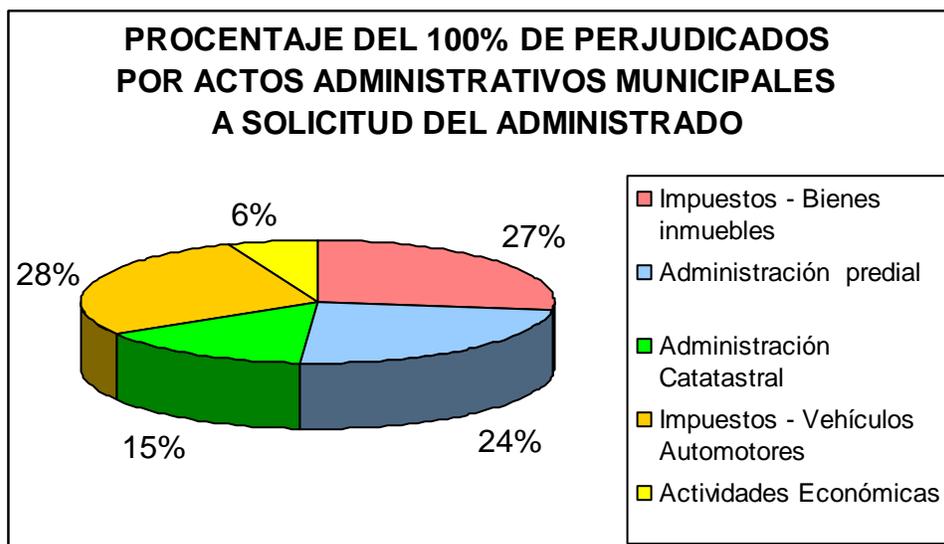
Porcentaje perjudicados en cada municipio en el que se realizó la encuesta

Cuadro N° 3



Resultados de los perjudicados por actos administrativos municipales tomando como 100% el 53.2 % señalado en el cuadro N° 1

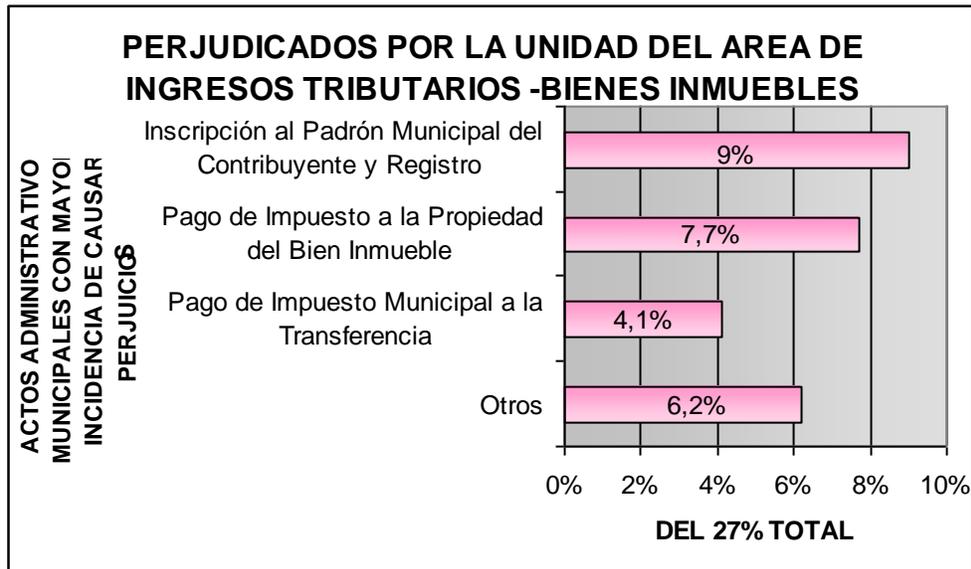
Cuadro N° 4



Porcentaje de perjudicados por actos administrativos municipales a solicitud del administrado, tomando como 100% el 47% señalado en el cuadro anterior

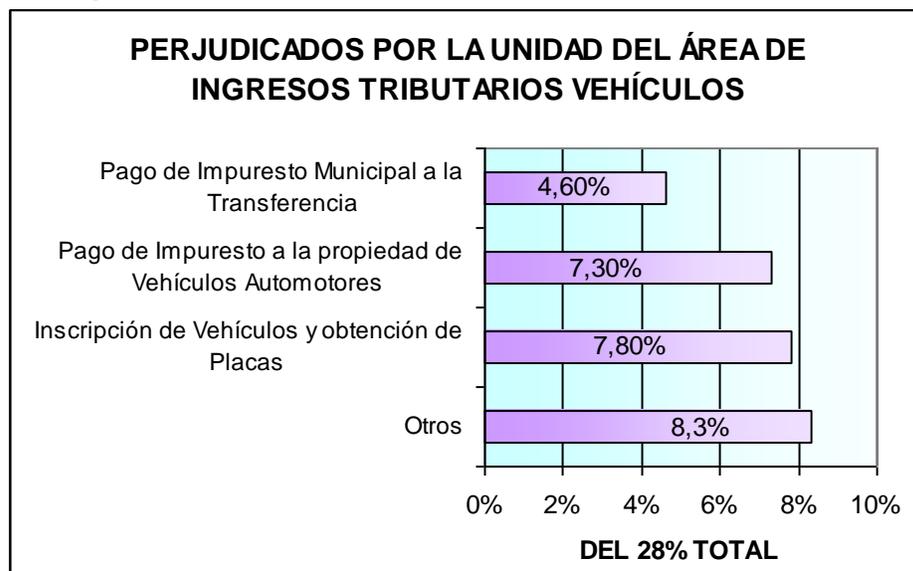
DESGLOSE DE LOS PORCENTAJES INDICADOS EN EL CUADRO ANTERIOR SEGÚN TRÁMITES REALIZADOS EN LOS MUNICIPIOS

Cuadro Comparativo 4.1.



Resultados de las personas perjudicadas por la Administración Municipal al realizar tramites tributarios sobre bienes inmuebles

Cuadro Comparativo 4.2.



Resultados sobre los administrados perjudicados por actos administrados municipales

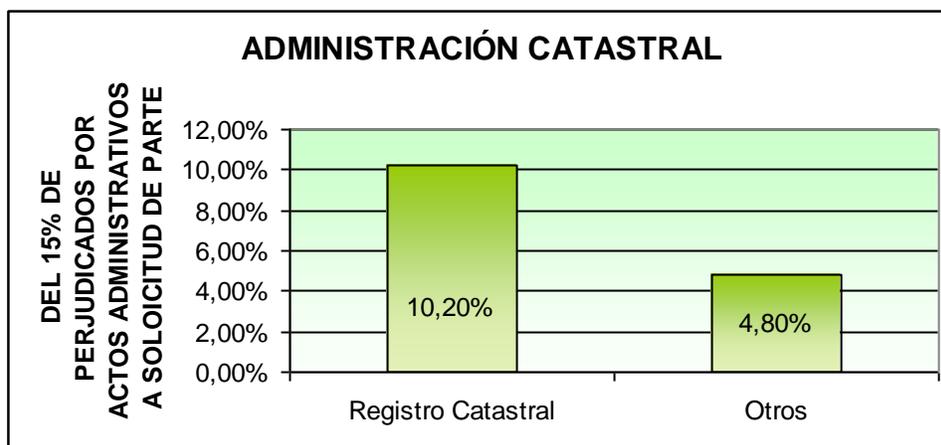
Cuadro comparativo 4.3.

ADMINISTRACIÓN PREDIAL

Dos don las unidades responsables de la Administración Predial Municipal

| Unidad de Administración y Fiscalización de Proyectos | Unidad de Administración Territorial | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|------------|--------------------------|-------|-------------------------------|-------|----------------------|-------|--------------|----------------------------|---|--------|------------|-------|-------|---------------------------------|-------|------------|-------|-----------------------|-------|--------------|---------------------------|
| <table border="1" style="margin: auto;"> <caption>Unidad de Administración y Fiscalización de Proyectos</caption> <thead> <tr> <th>Unidad</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Plano de Fraccionamiento</td> <td>4,30%</td> </tr> <tr> <td>Plano de División y Partición</td> <td>4,30%</td> </tr> <tr> <td>Plano Arquitectónico</td> <td>6,70%</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>15,3% del 24% Total</td> </tr> </tbody> </table> | Unidad | Porcentaje | Plano de Fraccionamiento | 4,30% | Plano de División y Partición | 4,30% | Plano Arquitectónico | 6,70% | Total | 15,3% del 24% Total | <table border="1" style="margin: auto;"> <caption>Unidad de Administración Territorial</caption> <thead> <tr> <th>Unidad</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Otros</td> <td>2,50%</td> </tr> <tr> <td>Fiscalización de Construcciones</td> <td>3,70%</td> </tr> <tr> <td>Demolición</td> <td>1,30%</td> </tr> <tr> <td>Movimiento de tierras</td> <td>1,20%</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>8,7% DEL 24% TOTAL</td> </tr> </tbody> </table> | Unidad | Porcentaje | Otros | 2,50% | Fiscalización de Construcciones | 3,70% | Demolición | 1,30% | Movimiento de tierras | 1,20% | Total | 8,7% DEL 24% TOTAL |
| Unidad | Porcentaje | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Plano de Fraccionamiento | 4,30% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Plano de División y Partición | 4,30% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Plano Arquitectónico | 6,70% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | 15,3% del 24% Total | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Unidad | Porcentaje | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Otros | 2,50% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Fiscalización de Construcciones | 3,70% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Demolición | 1,30% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Movimiento de tierras | 1,20% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | 8,7% DEL 24% TOTAL | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Resultados de los administrados perjudicados en la Aprobación de Planos | Resultados de los administrados perjudicados en las Autorizaciones | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Cuadro comparativo 4.4.



La mayor incidencia de perjuicios al administrado es en los trámites de registro catastrales

ANEXO 2

SENTENCIA CONSTITUCIONAL N° 072/00



SENTENCIA CONSTITUCIONAL N° 702/00-R

Expediente : 2000-01274-03-RAC

Materia : AMPARO CONSTITUCIONAL

Distrito : La Paz

Partes : Juan Brun Guzmán contra Juan del

Granado Cosio, Alcalde Municipal de

la ciudad de La Paz, Cristina Corrales

de Ruiz, Presidenta del Concejo

Municipal y Rodolfo Moreira Torres,

Fiscal Adscrito a la H. Alcaldía de la ciudad de La Paz.

Lugar y fecha : Sucre, 18 de julio de 2000

Magistrado Relator : Dr. René Baldivieso Guzmán.

VISTOS: En revisión el fallo de fs. 237 dictado en 7 de junio de 2000 por la Sala Civil Segunda de la Corte Superior del Distrito de La Paz, dentro del Recurso de Amparo Constitucional interpuesto por Juan Brun Guzmán contra Juan del Granado Cosio, Alcalde Municipal de la ciudad de La Paz, Cristina Corrales de Ruiz, Presidenta del Concejo Municipal de La Paz y Rodolfo Moreira Torres, Fiscal Adscrito a la Alcaldía Municipal de La Paz, los antecedentes del caso, y

CONSIDERANDO: Que el recurrente Juan Brun Guzmán interpone Amparo Constitucional en 6 de junio de 2000 conforme consta a fs. 13 vlt. de obrados, contra el Alcalde Municipal de la ciudad de La Paz, Juan del Granado Cosio, en su calidad de legítimo propietario del inmueble ubicado en la Av. Costanera N° 222, inscrito en DD.RR. bajo la partida N° 01415754, por cuanto ha sufrido la ilegal demolición de las construcciones y despojo de ese bien, habiéndose violado derechos constitucionales y leyes secundarias que resguardan el derecho a la propiedad privada, la prohibición de hacer justicia por propia mano y la usurpación de funciones jurisdiccionales.

Citando disposiciones del Código de Procedimiento Civil (derogadas) y el art. 19 de la Constitución Política del Estado, el demandante pide se declare procedente el Recurso y, consecuentemente, cesen y se reparen los actos ilegales y las omisiones indebidas, con costas, y que los recurridos presenten en audiencia todos los documentos, resoluciones, ordenanzas, informes, planos, etc., relativos a su propiedad.

CONSIDERANDO: Que de la revisión y debida compulsas de los antecedentes del proceso se establece lo siguiente:

1. Se realiza la audiencia en 7 de junio de 2000, según consta en el acta de fs. 16 a 20, en la que el abogado del recurrente amplía los términos de su Recurso señalando que ha presentado el mismo para proteger el derecho perfecto que tiene el recurrente sobre una propiedad inmueble emergente de una compensación por expropiación efectuada por la misma Alcaldía a favor de su antecesor en el derecho propietario, Jorge Bacarreza, quien posteriormente lo transfiere a la familia Gamberos la que, a su vez, lo transfiere a Juan Brun.

Añade que este derecho propietario fue reconocido por la propia Alcaldía que le extendió toda la documentación necesaria para efectuar su construcción (código catastral, línea y nivel y aprobación de planos, por lo que injustamente procedió a su demolición, constituyendo un verdadero atentado al art. 7, incisos a)-i) de la Constitución Política del Estado. Ocurre que la Alcaldía quiere hacer valer su derecho -dice el recurrente- por mano propia reclamando para sí la propiedad de un inmueble supuestamente destinado a áreas verdes, siendo así que tiene su derecho perfeccionado.

Señala que las autoridades recurridas han dictado Resoluciones, Instructivos, Ordenanzas, derogando, abrogando, desconociendo un Auto Supremo que obliga a la Alcaldía a dar línea y nivel para ese terreno. Sin embargo, posteriormente la Alcaldía mediante una Ordenanza dispone la anulación de esa línea y nivel. Por otra parte -prosigue- se ha visto obligado a ampliar la demanda porque se han violentado dos disposiciones constitucionales más, porque no se le permite derecho a la defensa, indicando que son: el inciso h) del art. 7 y art. 16-II de la Constitución Política del Estado, ya que no se ha proporcionado a la parte recurrente los documentos solicitados mediante orden judicial a la Alcaldía, relativos a la línea y nivel, aprobación de planos, Ordenanzas Municipales, etc.

Luego de algunas otras consideraciones de orden legal respecto a su derecho propietario sobre el inmueble demolido por orden municipal, expresa que el origen de ese derecho parte de una Ordenanza Municipal de expropiación dictada por el entonces Alcalde Municipal Armando Escobar Uría, que dio lugar a que, ante la imposibilidad de efectuar el pago de terrenos expropiados, se compensara por otros de propiedad de la Alcaldía Municipal que fueron objeto de transacciones sucesivas. También indica que es falsa la pretensión de mostrar al recurrente ante la opinión pública como si hubiera ejercido influencias cuando fue designado Oficial Mayor de la Alcaldía, para obtener la aprobación de planos de construcción.

Finalmente, y luego de reiterar conceptos sobre la legitimidad de su derecho propietario y que se pretende analizar resoluciones y ordenanzas con relación a este caso, a la luz de la Ley de Municipalidades de 1999 vigente, desconociéndose el principio de irretroactividad que consagra el art. 33 de la Constitución Política del Estado, concluye el recurrente manifestando que la Alcaldía de La Paz, al verse afectada porque cree que tiene un mejor derecho propietario sobre el inmueble, no permite ejercerlo y destruye lo que no ha construido y ha costado demasiado sacrificio y dinero, y que los conflictos de derechos como el presente tienen que ser resueltos por los jueces, a quienes la Constitución y las Leyes les asignan jurisdicción y competencia; que el Municipio no tiene facultad para anular Autos Supremos como el Fiscal para ordenar demoliciones. Por todo lo expuesto el recurrente solicita se declare procedente el Recurso disponiendo la reparación de los daños ocasionados y la nulidad de la Ordenanza Municipal N° 139/99.

2. A su vez, el Alcalde Municipal de La Paz, como autoridad recurrida mediante informe escrito que cursa a fs. 95 a 104 señala que mediante Ley N° 349 se dispone el tratamiento legal que debe darse al río Choqueyapu con el propósito de recuperar y dotar a la población de un área verde de esparcimiento y oxigenación. Que la Ordenanza Municipal 35/69 dictada por el Alcalde de entonces Armando Escobar Uría hace referencia a una expropiación de catorce lotes de terreno de propiedad de la Guardia Nacional de Seguridad Pública; que dentro de los antecedentes de esta área se hace mención a los terrenos "II" y "DD", cuando por memorias cartográficas se tiene que el lecho del río habilitado no fue objeto de trabajos planimétricos, resultando falsa la existencia de un derecho propietario sobre éste.

Prosigue el informe indicando que mediante Ordenanza Municipal N° 174/80, el Alcalde de entonces Raúl Salmón de La Barra dispone el cambio de uso de

estos lotes expropiados, destinándolos a equipamiento social. De estas dos resoluciones se infiere haberse procedido a la expropiación de catorce lotes de terreno de propiedad de la Policía, con una superficie uniforme de 600 ms.2 cada uno, ubicados en los manzanos "II" y "DD", donde no aparece el lote de terreno del manzano "FF" supuestamente de Bacarreza. Por Resolución Municipal N° 1937 se concluye el trámite expropiatorio a que se refiere la Ordenanza Municipal N° 35/69, y curiosamente aparece en esa resolución la expropiación que se habría efectuado de una superficie de 322.50 ms.2., ubicados en la zona de Següencoma en el Manzano "FF" N° 3, a Jorge Bacarreza Reguerín con destino al equipamiento social referido, otorgándole en calidad de compensación el lote de terreno de propiedad municipal con igual superficie ubicado al margen derecho del río Choqueyapu, que inscribe en DD.RR. bajo la partida N° 226, fs. 226, Libro B. de propiedades, resultando irónico que habiéndose expropiado varios lotes de terreno de la Guardia Nacional de Seguridad Pública, ubicados en la zona de Següencoma, aparezca en esta resolución solo un lote de terreno no comprendido dentro de los expropiados ni considerados como de propiedad de Bacarreza.

Continúa en su alegato la autoridad recurrida señalando que el recurrente Juan Brun adquiere el lote de terreno de 322.50 ms.2 de Alicia Pérez de Camberos, quien a su vez lo habría adquirido de Jorge Bacarreza Reguerín y añade que el recurrente ha sido funcionario municipal, habiendo desempeñado los cargos de responsable de Unidad dependiente de la Oficialía Mayor de Desarrollo Sostenible, del 1° de septiembre al 3 de noviembre de 1997, y Oficial Mayor de Hacienda y Administración desde el 4 de noviembre de 1997 hasta el 5 de enero de 1998, período en el que valido de su cargo -afirma la autoridad recurrida- manipulando influencias, logra que la Dirección de Administración Territorial le otorgue línea y nivel y autorización de construcción y aprobación de planos para el levantamiento de un edificio ubicado al margen derecho del río Choqueyapu, habiendo desobedecido órdenes impartidas en forma reiterada para que paralice obras, congelamiento de construcción, secuestro de herramientas, etc., en franco desafío a la autoridad municipal, hasta que concluye la construcción de su inmueble. Luego de referirse al art. 136 de la Constitución Política del Estado relativo al dominio originario del Estado sobre el suelo y subsuelo con todas sus riquezas naturales, arts. 58 y 61 de la anterior Ley Orgánica de Municipalidades y arts. 84 y 85 de la actual Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999, el recurrido afirma que son bienes de dominio público los que corresponden al Gobierno Municipal, citando entre ellos a las áreas verdes, espacios destinados al esparcimiento colectivo y la preservación del patrimonio cultural. Agrega que mediante Ley N° 349 de 20 de octubre de

1967 se declara de necesidad y utilidad pública los terrenos no edificados que se encuentran dentro de los sectores y radios que abarcan desde el Mercado Camacho al puente Calacoto, los terrenos de ambas márgenes del río que estén a 25 metros del mismo.

La demolición del edificio Brun, hecha el 23 de mayo de 2000 -dice la autoridad recurrida- ha sido resultado de un largo trámite técnico administrativo y de sucesivas notificaciones y conminatorias al propietario, medida que fue asumida como una actitud de presencia de la autoridad en la recuperación del patrimonio de la comunidad, revirtiéndola a su dominio. Luego de referirse al hecho de que el recurrente utilizó su influencia cuando era funcionario de la Municipalidad, para hacer aprobar línea y nivel y se le autorice a construir, y de hacer nuevas consideraciones de orden legal sobre los antecedentes que acreditan el derecho propietario de la Alcaldía Municipal de la Paz sobre el lote de terreno en cuestión, refiere que al dejar de ser funcionario municipal el recurrente, dejó de tener influencia. Fue así que el 17 de junio de 1999 a instancias de la Defensora del Pueblo, motivada por vecinos de la zona de Següencoma Bajo, en defensa de su área verde, mediante resolución N° 133/99, se dispone que el Ejecutivo Municipal proceda a la inmediata paralización de obras de construcción, resolución que es notificada a la familia Brun el 28 de julio de 1999.

Hace notar la autoridad recurrida que "mediante memorándums 115, 122, 128, 116, 129 y 137/2000, todos emitidos del 28 de abril del año 2000 al 17 de mayo del indicado año, tanto a Juan Brun Guzmán como a su esposa Margarita Andrade de Brun la Unidad de Fiscalización les hace saber sobre la determinación de demolición de su inmueble y se les concede los plazos sucesivos de 5 días, 3 días y 1 día para proceder a la demolición de su inmueble para la recuperación de la propiedad municipal...". Que cumplidas las notificaciones y remitidos los antecedentes al Fiscal, éste se pronuncia por la demolición de la construcción existente en la Avenida Costanera, N° 222, lote N° 12 de la Zona Bajo Següencoma. Cumplidas las gestiones -prosigue la autoridad recurrida- se procede a la demolición del inmueble construido en forma clandestina por la familia Brun, medida que la población paceña ha aplaudido, conjurándose así la impunidad en que muchos prebendalistas se escudaban para consumir actos de corrupción a favor propio o de terceros.

Finalmente refiere el hecho de que anteriormente se dictaron dos Sentencias Constitucionales que declararon improcedente los Recursos de Amparo que había interpuesto el recurrente. Luego de todas estas consideraciones, pide se

declare improcedente el Recurso.

3. A la conclusión de la audiencia el Tribunal de Amparo dicta Resolución declarando improcedente el Recurso interpuesto, con el fundamento de que el Recurso de Amparo Constitucional no es sustitutivo de otros medios o recursos que franquea la Ley para la protección de los derechos constitucionales, evidenciándose en el presente caso que el derecho de propiedad y reparación de daños y perjuicios pueden ser objeto de una acción ante autoridades competentes, no viniendo al caso la aplicación del art. 19 de la Constitución Política del Estado.

CONSIDERANDO: Que el presente Recurso se origina a raíz de la Ordenanza Municipal N° 139/99 dictada por el Concejo Municipal de la ciudad de La Paz, mediante la cual se ordena la demolición del edificio ubicado en la zona de Següencoma Bajo, entre las calles 9 y 10, construido por el recurrente, encomendando su ejecución al Alcalde Municipal de esa ciudad, con el fundamento principal de que la construcción se ha efectuado en terrenos de propiedad municipal.

Que examinados los antecedentes del caso se deduce que el recurrente acredita haber obtenido a título de compraventa en 27 de agosto de 1997, el terreno sito en Següencoma Bajo entre las calles 9 y 10, inscrito en DD.RR. bajo la partida N° 01415754, fecha luego de la cual fue posesionado el recurrente como Jefe de Administración de Bienes de la Alcaldía Municipal de La Paz.

Que al margen de este hecho, consta igualmente en los antecedentes debidamente analizados que el recurrente Juan Brun fue notificado en 28 de julio de 1999, tal cual consta a fs.178, con disposiciones de la autoridad municipal para que paralice la construcción, como ocurre con la Ordenanza N° 133/99 de 17 de junio de 1999, o sea casi 10 meses antes de la demolición, aparte de otras notificaciones mencionadas en los dos informes de fs. 29-33, el primero de fecha 10 de agosto de 1999 y el segundo de fecha 17 de septiembre de 1999, presentados por funcionarios municipales. Por otro lado el 28 de abril de 2000 (fs. 204), 24 días antes de la demolición se le hizo saber al recurrente que se procedería a la misma, demostrándose así que el recurrente fue informado oportunamente sobre las medidas a adoptarse por la Alcaldía Municipal, con relación a la construcción clandestina, a fin de que el interesado pueda hacer valer sus derechos, no obstante de lo cual persistió en su propósito de seguir con la obra.

CONSIDERANDO: Que, en el caso que se examina no corresponde definir el derecho de propiedad que las partes alegan tener sobre el lote de terreno en el que el recurrente hizo construir el edificio demolido por orden de los recurridos, derecho de propiedad cuestionado del que precisamente deriva el conflicto de intereses que ha motivado el presente Recurso.

Que si bien el Amparo Constitucional es un Recurso Extraordinario que otorga su protección contra los actos ilegales y las omisiones indebidas de funcionarios o particulares que restrinjan, supriman, o amenacen restringir o suprimir derechos y garantías fundamentales de la persona reconocidos por la Constitución y las Leyes, siempre que no hubiere otro medio o recurso legal para dicha protección, en el caso de autos no es posible otorgar esa tutela por cuanto no atañe a la jurisdicción constitucional -reservada para ejercer el control de la constitucionalidad y garantizar la primacía de la Constitución, el respeto y vigencia de los derechos y garantías fundamentales de las personas- pues el dirimir derechos controversiales aún no definidos, como la determinación de un derecho propietario, cuestionado por ambas partes, corresponde a la justicia ordinaria. Consiguientemente, la Corte de Amparo, al declarar improcedente el Recurso, ha evaluado correctamente los datos del proceso y las normas aplicables al mismo.

POR TANTO: El Tribunal Constitucional en virtud de la jurisdicción que ejerce por mandato de los arts. 19-IV y 120-7ª de la Constitución Política del Estado y art. 102-V de la Ley N° 1836, con los fundamentos expuestos precedentemente, APRUEBA el fallo de fs. 237 de 7 de junio dictado por la Sala.

Se hace constar que el Magistrado Dr. Willman Ruperto Durán Ribera es de voto disidente.

Regístrese, hágase saber.

Mag. Pablo Dermizaky Peredo Dr. Hugo de la Rocha Navarro
PRESIDENTE DECANO

Dr. René Baldivieso Guzmán Dra. Elizabeth I. de Salinas
MAGISTRADO MAGISTRADA

FUNDAMENTACIÓN DE VOTO DISIDENTE

EXPEDIENTE : N° 2000-01274-03-RAC

MATERIA : AMPARO CONSTITUCIONAL

SENTENCIA : N° 702/00-R

PARTES : Juan Brun Guzmán c/Juan del Granado

Del análisis de las piezas procesales arrimadas al expediente, se extraen los siguientes hechos con relevancia jurídica:

I. Iniciación de juicio sobre mejor derecho y demolición de edificio.

I.1. La Ordenanza Municipal N° OM 139/99 HAM-199/99 HAM, sobre la que el Ejecutivo Municipal basó su determinación de demoler el Edificio objeto del presente Recurso de Amparo, en su artículo cuarto dice lo siguiente:

"Se dispone la recuperación de los predios municipales, a cuyo efecto la presente Ordenanza deberá remitirse a la Dirección Jurídica a fin de iniciar el juicio por mejor derecho propietario y a la Dirección de Mantenimiento para proceder a la inmediata demolición de las construcciones y muros de cerco existentes".

Del contenido del artículo transcrito se constata que el Concejo Municipal dispone en su ordenanza dos medidas: 1) la recuperación de los predios municipales, a cuyo efecto -dice- textualmente: 1) "La presente ordenanza deberá remitirse a la Dirección Jurídica a fin de iniciar el juicio por mejor derecho propietario" y 2) A la Dirección de Mantenimiento para proceder a la inmediata demolición de las construcciones y muros de cerco existentes. Resulta claro que conforme a derecho, para ejecutar la segunda medida debía cumplirse la primera, es decir, que en los estrados judiciales debía iniciarse y tramitar el juicio de mejor derecho de propiedad y sólo después de dilucidado el derecho de propiedad cuestionado, recién adoptar la segunda medida. Pues debe tenerse presente que el recurrente tenía debidamente inscrito su derecho propietario en el Registro de Derechos Reales, sólo que fue cuestionado por la Alcaldía, por tanto ese cuestionamiento debería dilucidarse en la justicia ordinaria.

II. La construcción contaba con línea y nivel y planos aprobados.

II.1. En efecto, los esposos Camberos, antes de transferir el terreno al recurrente, obtienen línea y nivel de la Alcaldía en 25 de junio de 1996, como consecuencia de un Amparo Constitucional declarado procedente por la Excm. Corte Suprema, que ordena a la Oficialía Mayor Técnica dicte la Resolución Administrativa Pertinente con relación a la solicitud de línea y nivel impetrada por los recurrentes (fs. 59-60, 149). El recurrente obtiene una nueva línea y nivel el 25 de noviembre de 1997. Luego obtiene la aprobación del Plano de construcción el 30 de abril de 1998.

Por tanto, la construcción no era clandestina; sino que había sido cuestionada la transparencia del último trámite de línea y nivel. Esto en derecho no determina su clandestinidad. Pues debe considerarse la cuestión ex-ante y no ex-post.

III. El edificio habría estado construido o a punto de concluirse cuando se ordena la paralización de las obras.

III.1. Este extremo se extrae del informe de Auditoría técnica-legal y administrativa de 29 de octubre de 1999, cuando señala textualmente en su quinta conclusión "la construcción erigida por Juan Brun Guzmán en terrenos de propiedad Municipal es considerada clandestina" (fs. 45). Esto guarda coherencia con las notificaciones de fs. 205 a 209 de obrados.

IV. Ausencia de otros medios de defensa

El recurrente interpone el recurso de reconsideración contra la Ordenanza Municipal aludida, recurso que es rechazado por la Alcaldía por no haber sido dictada en base a la nueva Ley de Municipalidades. En ese entendido, el recurrente no contaba con otro medio de defensa, dado que el recurso de apelación procede contra una Resolución Municipal dictada por la autoridad ejecutiva del Municipio, no así contra una Ordenanza dictada por el Concejo Municipal, contra la cual no existe en la anterior legislación municipal ninguna manera de impugnarla.

V. Se debe conceder el Amparo solicitado

Que, de lo precedentemente anotado se evidencia que en el caso de autos se ha lesionado el derecho fundamental a la seguridad, en este caso, el de la

seguridad jurídica, entendida uniformemente como "condición esencial para la vida y el desenvolvimiento de las naciones y de los individuos que la integran. Representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y sus obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la mala voluntad de los gobernantes pueda causarles perjuicio"

Que, como lo ha entendido la jurisprudencia sentada por este Tribunal (Auto Constitucional Nro. 287/99-R) la seguridad representa "exención de peligro o daño; solidez; certeza plena; firme convicción, de lo que se extrae que es deber del Estado proveer seguridad jurídica a los ciudadanos asegurando a todos, el que disfrute del ejercicio de los derechos públicos y privados fundamentales que le reconocen la Constitución y las Leyes; principios que se hallan inspirados en un orden jurídico superior y establece (Estado de Derecho), que satisfaga los anhelos de una vida en paz, libre de abusos".

Que, consiguientemente al haberse lesionado el derecho fundamental a la seguridad consagrado por el inc. a) del art. 7 de la Constitución Política del Estado, correspondía CONCEDER EL AMPARO solicitado al recurrente, en vez de declararlo IMPROCEDENTE como erróneamente ha determinado la mayoría del Pleno Constitucional en la Sentencia objeto de la presente disidencia, la cual se emite en cumplimiento a lo establecido 47-II de la Ley N° 1836.

Sucre, 20 de julio de 2000

Dr. Willman R. Durán Ribera
MAGISTRADO

Este documento proviene del Tribunal Constitucional de Bolivia
<http://www.tc.gov.bo/>



SENTENCIA CONSTITUCIONAL N° 1094/01-R
Sucre, 11 de octubre de 2001

Expediente: 2001-03172-07-RAC

Partes: Gilberto Guardia Campos y Mary Dolly Guardia Pérez en representación legal de Mary Pérez Barbehito contra Gina Méndez, Alcaldesa Municipal de Santa Cruz de la Sierra.

Materia: AMPARO CONSTITUCIONAL

Distrito: Santa Cruz

Magistrado Relator: Dr. Felipe Tredinnick Abasto

Vistos: En revisión, la Resolución cursante de fs. 98 a 100 de obrados pronunciada por la Sala Penal Segunda de la Corte Superior del Distrito Judicial de Santa Cruz, dentro del Recurso de Amparo Constitucional interpuesto por Gilberto Guardia Campos y Mary Dolly Guardia Pérez en representación legal de Mary Pérez Barbehito contra Gina Méndez, Alcaldesa Municipal de Santa Cruz de la Sierra; los antecedentes que cursan en el expediente; y:

Considerando: Que de la revisión del expediente, se establece lo siguiente:

1. En el memorial de fs. 60 a 66, presentado el 23 de agosto de 2001, los recurrentes expresan que son propietarios el primero de un lote de terreno de 440 m² y la segunda de uno con extensión de 1.100 m², producto de un acuerdo de división y partición de bienes y tenencia de hijos, los mismos que están siendo disminuidos por las expropiaciones realizadas con destino a la implementación del proyecto de construcción de rotondas en el segundo anillo y vías de acceso a la nueva Estación Ferroviaria, a través de la Ordenanza Municipal N° 011/85 de 30 de julio de 1985, complementada por las Nos. 055/92 de 9 de noviembre de 1992, 63/95 de 27 de octubre de 1995, 64/95 de 30 de octubre de 1995 y 41/98 de 27 de noviembre de 1998.

Continúan señalando que al no haberse ejecutado la obra ni pagado el precio, en un plazo de dos años, desde que se dictó la Ordenanza Municipal N° 11/85 de 30 de julio de 1985 hasta el mismo día de 1987, debieron revertirse a su propiedad los bienes que se les expropió, como lo establece el art. 87 de la Ley Orgánica

Municipal Sin embargo, pese a no haberseles indemnizado por su propiedad, con tractores y moto niveladoras pretenden derribar su hogar, habiéndoles indicado las personas que manejan la maquinaria el 13 de agosto del año en curso que de acuerdo a la planificación aprobada por la última Ordenanza N° 41/98 su propiedad estaría destinada a área verde y vía de acceso a la terminal.

Afirman que la determinación tomada por el Gobierno Municipal de ejecutar la expropiación ordenada por el Concejo, hace más de 15 años atrás los tiene en constante incertidumbre de ser lanzados a la calle violentándose sus derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad privada, por lo que interponen el presente Recurso pidiendo sea declarado procedente y, como consecuencia, se anule cualquier resolución del Ejecutivo para la aplicación de las Ordenanzas referidas.

2. De fojas 92 a 97 cursa el acta de audiencia pública realizada el 27 de agosto del presente año, donde los recurrentes a través de su abogado reiteraron los términos de su demanda añadiendo que existen dos ordenanzas disponiendo la expropiación dentro del marco de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985, pero a partir de la Ley de Municipalidades de 1999 la expropiación queda sin efecto si no se efectiviza la ordenanza municipal en el plazo de dos años de haber sido publicada. También indica que no niega la competencia que tiene el Gobierno Municipal para hacer expropiaciones y la Alcaldesa de ejecutar las mismas, lo que afirman es que actualmente no existe una Ordenanza vigente que haya dispuesto el avasallamiento de su propiedad privada y peor que permita que durante quince años se los tenga en zozobra por una expropiación que no se paga.

Por su parte, la autoridad recurrida a través de su abogado informó. a) que en el caso en cuestión era de aplicación la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 habiéndose cumplido a los efectos de la expropiación con el prerequisite de la declaratoria de necesidad y utilidad pública, no habiéndose realizado el pago de la indemnización por falta de gestión de los interesados, por lo que agotada la vía administrativa los demandantes tienen también expedita la vía judicial; b) que con relación a la caducidad de la Ordenanza y la reversión aducida, ésta no se opera ipso jure o por el transcurso del tiempo, requiriéndose el cumplimiento de cuatro condiciones: inejecución de la obra, no compensación del precio, justificación y anulación del proyecto por otra Ordenanza Municipal; c) que voluntariamente los recurrentes decidieron someterse al proceso administrativo interno al haber reclamado en diferentes oportunidades.

3. La Resolución que sale de fs. 98 a 100, declara IMPROCEDENTE el Recurso con el fundamento de que los recurrentes tienen expedita la vía administrativa para solicitar la reconsideración prevista por el art. 22 de la Ley N° 2028.

Considerando: Que del análisis de los actuados, resumidos en los puntos que

preceden, se concluye:

1. Que Gilberto Guardia Campos adquirió un lote de terreno en el lugar denominado "El Ahogado", conforme se evidencia de los testimonios de reconocimiento de derecho propietario, división y partición de los años 1958 (fs. 2-6), 1975 (fs. 69-73) y de 1995 (fs. 74-79); de manera similar el señalado Gilberto Guardia Campos y Mary Pérez Barbebito suscriben un documento transaccional de división de bienes por la que consta que la segunda se quedó con una fracción del terreno mayor de 1.100 m² (fs. 19-22).

2. Que los terrenos de propiedad de los recurrentes, entre otros, fueron declarados de necesidad y utilidad pública destinados a la vinculación vial de avenidas, a través del proyecto de construcción de rotondas en el segundo anillo y vías de acceso a la nueva estación Ferroviaria, conforme se evidencia de las Ordenanzas Municipales Nos. 11/85 de 30 de julio de 1985 (fs. 23) y 055/92 de 9 de noviembre de 1992 (fs. 24). Asimismo mediante Ordenanza Municipal N° 63/95 de 27 de octubre de 1995 se excluyeron algunos terrenos del trámite de expropiación (fs. 25), con la Ordenanza Municipal N° 64/95 de 30 de octubre de 1995 se aclaran los límites de la expropiación (fs. 26) y la Ordenanza Municipal 41/98 de 27 de noviembre de 1998, aprueba un nuevo diseño vial para el sector sometido al trámite de expropiación (fs. 27).

3. Que la co-recurrente Mary Pérez Barbebito solicitó al Alcalde Municipal indemnización y pago por expropiación en 14 de diciembre de 1992, 12 de marzo de 1993, (fs. 32), 14 de noviembre de de 1995 (fs. 33) y de 2 de octubre de 1997 (fs. 34), de manera similar solicitó orden judicial para que se le franquee plano del área de acceso a la terminal el 9 de julio de 2001 (fs. 56) y requerimiento de ejecución de obra de 15 de agosto de 2001 (fs. 58).

Considerando: Que el Amparo Constitucional es un Recurso extraordinario contra los actos ilegales y las omisiones indebidas de funcionarios o particulares que restrinjan, supriman, o amenacen restringir o suprimir derechos y garantías fundamentales de la persona reconocidos por la Constitución y las Leyes, siempre que no hubiere otro medio o recurso legal para la protección inmediata de esos derechos.

Que en el caso de autos, mediante Ordenanza Municipal N° 055/92 se declaró de necesidad y utilidad pública y consiguiente expropiación los terrenos comprendidos en varias unidades vecinales, dentro de los que se encuentran los de propiedad de los recurrentes. Ordenanza Municipal complementada por las Ordenanzas Nos. 63/95, 64/95 y 41/98, correspondiendo, en consecuencia, aplicar al procedimiento administrativo de expropiación la Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de enero de 1985, en estricta observancia de lo dispuesto

por el art. 3 de las disposiciones transitorias de la Ley N° 2028 que plasma el principio de la supervivencia de la Ley antigua, en virtud de que el trámite fue iniciado en su vigencia.

Que el art. 87 de la citada Ley Orgánica de Municipalidades determina que en caso de no ejecutarse la obra o de no haberse pagado o compensado el precio de la expropiación en un plazo que no deberá exceder de dos años, la Municipalidad revertirá al propietario el bien expropiado, previa dictación de una Ordenanza que justifique la anulación del proyecto. En el caso presente ha transcurrido superabundantemente el plazo referido, sin haberse ejecutado la obra menos haberse pagado el precio. Sin embargo, también es cierto que la Alcaldía de oficio ni los ahora recurrentes tramitaron la dictación de una nueva Ordenanza Municipal que determine la anulación de la expropiación, no pudiendo quedar sin efecto la Ordenanza de expropiación ipso facto, por el simple transcurso del tiempo, sino ipso jure de acuerdo a las formas y procedimientos que establece la misma disposición, procedimiento que debe ser observado por las autoridades municipales y las partes afectadas en un procedimiento de expropiación, omisión negligente que no puede pretender ser subsanada en esta vía.

Sin embargo, la Alcaldía Municipal de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra no canceló el precio por la extensión de terreno expropiado a los recurrentes, por cuya razón no se suscribió la minuta y, en consecuencia, no se perfeccionó su derecho propietario, circunstancia que impide a la autoridad recurrida como Ejecutiva Municipal disponer la ejecución de la Ordenanza Municipal de expropiación ordenando la iniciación de trabajos, a cuya consecuencia ingresaron moto niveladoras y tractores -situación que no ha sido negada por la demandada- de lo que se colige que existe una acción que amenaza restringir el derecho a la propiedad privada y a la seguridad jurídica de los recurrentes. Siendo claro que para obrar conforme a derecho la autoridad recurrida debió verificar si la expropiación estaba consolidada y pagado el justo precio a efecto de ordenar la ejecución, circunstancia que hace procedente la protección inmediata que brinda el Amparo.

Que el Tribunal de Amparo al haber declarado improcedente el Recurso no ha efectuado una adecuada interpretación del art. 19 de la Constitución Política del Estado así como de las normas aplicables al caso.

Por tanto: El Tribunal Constitucional, en virtud de la jurisdicción que ejerce por mandato de los arts. 19-IV y 120-7ª de la Constitución Política del Estado y 7-8) y 102-V de la Ley N° 1836, REVOCA la Resolución cursante de fs. 98 a 100 de obrados pronunciada por la Sala Penal Segunda de la Corte Superior del Distrito Judicial de Santa Cruz y declara PROCEDENTE el Recurso, disponiendo el cese de la ejecución de la Ordenanzas Municipales que disponen la expropiación de los

terrenos en cuestión mientras el derecho propietario de la Alcaldía o la caducidad de las mismas se definan conforme a ley.

Regístrese y devuélvase.

No intervienen los Magistrados Dr. Willman Ruperto Durán Ribera porque no conoció el asunto, el Dr. René Baldivieso Guzmán por estar en uso de su vacación anual. Y no firma el Dr. José Antonio Rivera Santivañez por encontrarse de viaje con licencia.

Dr. Hugo de la Rocha Navarro Presidente Dra. Elizabeth Iñiguez de Salinas
Magistrada

Dr. Felipe Tredinnick Abasto Magistrado Dr. Rolando Roca Aguilera Magistrado