

Fecha: 26 de febrero de 1998
De: Fiscalía General de la República.
Para: Fiscales Adjuntos, Fiscales y Fiscales Auxiliares de todo el país.
Tema: **Carácter solidario y no subsidiario de la responsabilidad de la Administración Pública por conducta ilícita de sus servidores.**
Voto N° **Voto 1488-97 de las 9:50 hrs del 23-12-97. Sala Tercera Penal**

SUMARIO

Voto 1488-97 de las 9:50 hrs del 23-12-97. Sala Tercera Penal - CSJ

El Estado debe responder por los comportamientos ilegítimos de sus funcionarios durante el desempeño de sus funciones o con ocasión de ella, aun cuando la conducta que motiva dicha responsabilidad, sea ilícita, en virtud del principio de responsabilidad objetiva del Estado.

TRANSCRIPCIÓN DEL VOTO EN LO CONDUCENTE:

II.- RECURSO POR LA FORMA: *Falta de fundamentación.* La representante del Estado, en su condición de demandado civil, reclama en los tres motivos de su recurso por la forma la violación de los artículos 106, 226, 393, 395 y 400 inciso 4° del Código de Procedimientos Penales. En criterio de la abogada recurrente, la sentencia no fundamenta los siguientes aspectos: **1)** El monto por el cual debe responder el estado, al ser propietario del vehículo que conducía el acusado, pues “... *hay jurisprudencia en cuanto a que el dueño del vehículo responde hasta por el monto del vehículo y en el fallo se habla de un monto mayor a ese ... no hay razonamiento alguno que nos permita conocer el por qué el tribunal llega a la conclusión de que el estado debe ser condenado a reparar el daño ...*” (folio 356, línea 26 en adelante). **2)** El por qué se escogió condena solidaria y no subsidiaria (folio 358, líneas 14 a 16). **3)** El vínculo jurídico entre imputado y tercero civilmente responsable. En este punto la

procuradora estima que “... *si en el caso que nos ocupa el tribunal decidió remontar los efectos civiles del ilícito al Estado, debió fundamentar y exteriorizar el razonamiento que le ayuda a hacer tal condenatoria ...*” (folio 363, líneas 19 a 22). El recurso por vicios in procedendo, en sus cuatro motivos, debe ser declarado sin lugar. En lo relativo a la responsabilidad civil solidaria del Estado, si bien es cierto la motivación del fallo es lacónica, sí existe y resulta suficiente. En este sentido el fallo de instancia refiere que, al producirse el accidente, el vehículo que utilizaba el imputado pertenece al Ministerio de Agricultura y Ganadería, dependencia para la cual laboraba como médico veterinario. Asimismo, señala lo siguiente: “... *En cuanto a la responsabilidad solidaria (sic) del Estado, la misma se desprende del artículo 7 de la Ley de tránsito ya citado por cuanto es el propietario del vehículo que causó la colisión, en la especie también se aplica el numeral (sic) 186 y siguientes de la Ley de*

Tránsito y el artículo 191 de la Ley General de Administración Pública, pero además se sustenta también en las reglas del artículo 1048 del Código Civil, que tutela la responsabilidad objetiva ...” (folio 318 frente, línea 20 en adelante). Como se desprende de lo anterior, los juzgadores expresaron las razones por las cuales debía decretarse la responsabilidad objetiva solidaria del Estado en relación a los daños y perjuicios derivados de la acción ilícita ejecutada por el encartado, quien ostentaba la condición de servidor público, lo que incluso es aceptado por la propia Procuradora a folio 364, líneas 18 a 21, al desarrollar su alegato por vicios in iudicando. Estos razonamientos del tribunal deben estimarse complementados por lo que se dirá a continuación respecto de los fundamentos jurídicos de la responsabilidad civil del Estado en estos casos. Por lo expuesto se declara sin lugar el motivo.

III.- **ÚNICO MOTIVO POR EL FONDO: *Errónea aplicación de la ley sustantiva, artículos 190 y 191 de la Ley General de Administración Pública y 128 del Código Penal.*** Como único reclamo por errores in iudicando, la Procuraduría acusa la errónea aplicación de la ley sustantiva, artículos 190 y 191 de la Ley General de Administración Pública y 128 del Código Penal en lo atinente a la responsabilidad civil del Estado, toda vez que “... se tiene por demostrada una conducta personalísima y en tal caso existe una errónea aplicación ya que es una conducta que no era objeto del contrato de trabajo ...” (folio 365 frente, líneas 18 a 20). Dentro del mismo apartado se aduce una falta de motivación de la sanción penal impuesta al imputado, pues “.. no se fundamenta en derecho, en el por tanto, el concurso ideal ...” (folio 365, líneas 2 y 3). El reclamo debe ser declarado sin lugar. Dejando de lado la inconsistencia del alegato, al mezclar de manera impropia alegatos de forma con fondo en un mismo apartado, es lo cierto que ninguno de los vicios que se acusan han concurrido. En cuanto al primer aspecto, la recurrente argumenta que la acción ilícita que ejecutó el imputado, por ser contraria al contrato de trabajo existente entre él y la Administración Pública, sólo generaría una responsabilidad civil personalísima de aquel, excluyéndose la de ésta. En este sentido resulta necesario aclarar que el numeral 190 de la Ley General de la Administración Pública, expresamente señala que el Estado responde por los daños causado en su funcionamiento legítimo o ilegítimo; agregando en el numeral siguiente que debe reparar los daños que hayan causados sus servidores “en el desempeño de los deberes de su cargo o con ocasión del mismo, utilizando las oportunidades o medios que ofrece, aun cuando sea para fines o actividades o actos extraños a dicha misión”. Similar disposición la contiene el párrafo final del artículo 106 del Código Penal de

1971, y el inciso 6 del artículo 137 del Código Penal de 1941, los cuales no limitan esa responsabilidad al monto o valor del vehículo. En el caso que nos ocupa tenemos que el acusado, utilizando el vehículo oficial que el Ministerio de Agricultura le había asignado para cumplir con sus obligaciones laborales, realiza un comportamiento violatorio del deber de cuidado, a consecuencia de lo cual se derivaron daños y perjuicios para terceros. El hecho de que A decidiera conducir luego de haber ingerido licor e irrespetara la luz roja del semáforo a alta velocidad, es decir, el que haya ejecutado un comportamiento ilícito y totalmente ajeno y más bien contrario a sus deberes, no significa que deba excluirse la responsabilidad objetiva de la Administración Pública, la que -como se dijo- deberá responder aún por los comportamientos ilegítimos de sus funcionarios durante el desempeño de sus funciones o con ocasión de ellas. Finalmente, en cuanto al carácter solidario, y no subsidiario, de la responsabilidad de la Administración Pública por los actos de sus servidores, esta Sala había tenido la oportunidad de pronunciarse indicando que: “... la Ley General de la Administración Pública (Nº6227 de mayo de 1978 que entró en vigencia seis meses después de su publicación y que es posterior tanto a la ley que mantuvo la vigencia del artículo 137 inciso 6) del Código Penal de 1941, como al Código Penal actual que comenzó a regir a partir de noviembre de 1971) dispuso en su Título Séptimo (artículos 90 y siguientes) la normas a seguir en caso de la Responsabilidad de la Administración y del Servidor Público, para luego señalar en la Sección Segunda este Título, la Responsabilidad de la Administración por Conducta Ilícita (artículos 191 a 193), no haciendo distingo entre ilícitos civiles y penales. Establece el artículo 191 que “ la Administración deberá reparar todo daño causado a los derechos subjetivos ajenos por faltas de sus servidores cometidas durante el desempeño de los deberes del cargo o con ocasión del mismo...”, y posteriormente el 201 indica que “la Administración será solidariamente responsable con su supervisor ante terceros por los daños que éste cause en las condiciones señaladas por esta Ley”. Como puede observarse, existe una clara contraposición entre el tipo de responsabilidad civil que disponen para el Estado las leyes penales (subsidiaria), y la Ley General de la Administración Pública (solidaria), pero si aún quedara duda respecto de que la segunda -a pesar de disponer expresamente que es de orden público y deroga las que se le opongan (364 inciso 1)- es la que debe regular la materia que aquí se discute, el propio legislador la resolvió a favor de la Ley de Administración Pública referida, cuando determinó que “en caso de duda, sus principios y normas prevalecerán sobre los de cualquiera otras disposiciones de rango igual o menor” (364 inciso

2) *(El subrayado no es del original). Así pues, la responsabilidad solidaria del Estado por conducta ilícita de sus servidores, constituye un principio fundamental que la ley ha establecido en favor de los administrados, en razón de que los actos de aquellos -realizados durante el desempeño de las funciones encomendadas o con motivo de ellas- son sus propios actos, por cuyas consecuencias dañosas debe responder ...*" (Cfr. Sala Tercera, V-114-F de las 9:05 horas del 22 de abril de 1988 y 632-F, de las 14:20 del 20 de noviembre de 1991).

Según lo expuesto, al no advertirse la concurrencia del vicio de fondo que se acusa, no resulta atendible la argumentación de la abogada recurrente. De aceptarse la tesis que se plantea en la impugnación, en cuanto a que el Estado no debe responder por aquellas conductas de sus servidores que se aparten de los deberes funcionales, aquel nunca tendría que responder civilmente, pues si el funcionario público cumpliera a cabalidad con sus obligaciones no se generarían daños a resarcir.

LIC. ANA EUGENIA SAENZ FERNANDEZ
Unidad Especializada de Casación

LIC. GUILLERMO SOJO PICADO
Unidad Especializada de Casación

LIC. JORGE SEGURA ROMÁN
Fiscal General Adjunto
MINISTERIO PUBLICO