

LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO ADMINISTRADOR EN UN AUTOR CHILENO DEL SIGLO XIX

PEDRO ZELAYA ETCHEGARAY
Universidad de Chile

INTRODUCCION

Nuestra Constitución plantea un sistema jurídico muy preciso y concreto respecto de la responsabilidad del Estado Administrador. No nos corresponde tratar aquí la forma cómo se articula positivamente dicho sistema en su propio texto pues ello escaparía a los límites de esta breve exposición y además, porque ha sido el objeto preciso de otros trabajos, incluso en la XV Jornadas de Derecho Público¹. Dicho sistema jurídico está teniendo aplicación concreta en algunos casos que ya han sido fallados por nuestros tribunales (v. gr. *Galletué*, *Hexagón*, *Banco Continental*), o se encuentran pendientes en la Corte Suprema (v. gr. *Vásquez Peña*)².

Al ver y estudiar este régimen jurídico en la Constitución de 1980, me pareció sobremanera interesante analizar qué había dicho la doctrina en los primeros maestros del Derecho Administrativo chileno, respecto de la responsabilidad del Estado por su actividad administrativa. Todo ello en razón de que mi memoria de prueba

¹ Vid. E. Soto Kloss, *Bases para una teoría general de la responsabilidad extracontractual del Estado en el Derecho chileno*, XV Jornadas de Derecho Público, Edeval, Valparaíso, 1985, 331-347; también en Revista de Derecho y Jurisprudencia 81 (1984) Primera parte 87-96.

² Vid. *Banco Continental*, en Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo 81 (1984) 2.2, 11-16; *Comunidad Galletué*, Revista de Derecho y Jurisprudencia cit. 25; *Hexagón*, en Gaceta Jurídica N° 57 (1985) 49-56 (Corte de Apelaciones de Santiago 15.3.84 rol 12695-83); *Vásquez Peña*, en Gaceta Jurídica N° 67 (1986) 60-65 (Corte de Apelaciones Presidente Aguirre Cerda 16.1.86 rol 2577); y recientemente *Salas Maturana*, en Gaceta Jurídica N° 79 (1987) 54-57 (Corte de Apelaciones Presidente Aguirre Cerda 31.12.86, rol 833-85).

para licenciarme en Derecho versó sobre *los orígenes del Derecho Administrativo chileno*, como cuerpo de doctrina de los autores³. He escogido la figura de don Valentín Letelier Madariaga, por ser el primer autor que trató de un modo más o menos sistemático el Derecho Administrativo en nuestro país; no olvidemos que fue el primer profesor de dicha cátedra en forma independiente, según la reforma acordada el año 1887. Su doctrina se encuentra contenida en su obra "Apuntaciones de Derecho Administrativo" y en el conjunto de dictámenes emitidos en razón de sus funciones como fiscal del Tribunal de Cuentas entre los años 1891 y 1918⁴.

LETELIER Y LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO ADMINISTRADOR

Del estudio de su pensamiento jurídico pueden extraerse algunas ideas que nuestro autor sostuvo respecto de la responsabilidad que le compete al Estado en el ejercicio de su actividad administrativa.

1. La primera idea que salta a la vista es aquella contenida en un importante dictamen de 28.9.1892; en él, funda la responsabilidad

³ Vid. P. Zelaya Etchegaray, *Génesis histórica del Derecho Administrativo chileno* (El pensamiento de los primeros catedráticos: Jorge Huneeus Zegers y Valentín Letelier Madariaga). Memoria de Prueba, Facultad de Derecho Universidad de Chile. Santiago, 1986. Ver también el capítulo referente a don Jorge Huneeus Zegers en *Revista de Derecho Público* 39/40 (1986).

Valentín Letelier Madariaga (1852 - 1919) es, quizás, el más grande de los administrativistas chilenos del siglo pasado. No olvidemos que la enseñanza del Derecho Administrativo en nuestro país comenzó en 1854, juntamente con el Derecho Constitucional, y su primer profesor fue don Santiago Prado quien publicó en 1859, el primer manual de esta rama del derecho. Pero la historia nos señala que fue don Valentín Letelier Madariaga quien —a partir de 1888— comenzó la enseñanza de esta disciplina en cátedra independiente. Así se pusieron por obra las propias ideas que nuestro iuspublicista recalca desde un comienzo, en el sentido de que había que especializarse en el estudio del derecho y por ende, no podía seguirse enseñando conjuntamente Derecho Constitucional y Administrativo. Ver a este respecto su breve opúsculo *La Ciencia del Derecho Administrativo*, Imprenta Cervantes, Santiago, 1894.

⁴ *Apuntaciones de Derecho Administrativo*. Imprenta Cervantes, Santiago, 1907; *Dictámenes*, Edición Nacional ordenada por el Supremo Gobierno, Imprenta La Ilustración, Santiago, 1923.

del Estado en la idea de República. Dice allí Letelier: "Tal es el sistema de responsabilidad de los hombres libres; tal es el sistema que mejor acomoda a las instituciones democráticas. En las repúblicas no debe haber funcionarios irresponsables. La responsabilidad de todos es una base fundamental e inmosible del régimen republicano"⁵.

Aunque la idea de república no era propiamente un concepto jurídico, Letelier aparece genial al buscar en dicha institución, un fundamento para la responsabilidad del Estado administrador.

2. Otra idea que dice relación con el tema en estudio, es aquella contenida en un dictamen de 28.7.1896, en el cual funda la responsabilidad del Estado en un principio de equidad general. Nos dice: "Si ningún hombre puede eximirse de responsabilidad moral cuando ejecuta actos morales, tampoco puede eximirse de responsabilidad jurídica cuando ejecuta actos jurídicos"⁶. Curioso es observar cómo nuestro iuspublicista necesariamente concluyó que es propio de la naturaleza de las cosas el hecho de que siempre se deba responder frente a la víctima de los actos realizados libremente y que le causan daño: no interesa si el autor del daño es persona natural o persona jurídica.

3. Otro aspecto que cabe destacar es el hecho de que Letelier sostuvo siempre que el Estado era una persona jurídica y, por tanto sujeto de derechos y obligaciones civiles. Con ello, si el Estado causaba algún daño a través de un ilícito civil, debía responder jurídicamente frente a la víctima, pues era sujeto capaz de cometerlo: tiene plena capacidad delictual y cuasidelictual. Nos señala en sus "Apuntaciones de Derecho Administrativo": "Esta Doctrina (se estaba refiriendo a la postura de algunos que decían que las personas jurídicas no podían cometer delitos y sólo podían cometerlo sus representantes) tiene ciertos fundamentos pero no es completamente exacta. Es cierto que las personas jurídicas no pueden cometer determinados delitos, pero sí otros; no se les puede aplicar determinadas penas pero sí otras"⁷.

Evidentemente, Letelier se estaba refiriendo a la distinción

⁵ *Dictámenes* cit. 116.

⁶ *Dictámenes* 125.

⁷ *Apuntaciones* cit. 298.

entre la responsabilidad penal y la civil. Las personas jurídicas no son criminalmente responsables de los delitos penales cometidos por sus representantes, pero sí son civilmente responsables de los ilícitos civiles por ellos cometidos.

Recalcando esta misma idea, en otro Dictamen de 9.12.1905 Letelier nos decía lo mismo: "el Fisco es una entidad jurídica cuyos actos todos están sujetos, como condición inomisible de su validez, a trámites o reglas más o menos engorrosas ..."8; así, el Fisco como entidad jurídica o persona moral - distinta de las personas naturales que le prestan servicios- es sujeto capaz de contraer obligaciones civiles a través de los delitos o cuasidelitos civiles, y por ende de responder ante el Derecho.

4. Una cuarta idea de capital importancia fue la distinción sostenida por nuestro autor, entre la responsabilidad del funcionario público y la responsabilidad del Estado.

Letelier dedicó muchos dictámenes a fundamentar la responsabilidad que le cabe a todo funcionario público por los ilícitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. En "Apuntaciones" nos dice: "para un buen sistema administrativo hay que establecer la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos"9.

Pero sabía que cosa distinta era la responsabilidad que le cabía al Estado por la actividad material realizada por sus funcionarios.

En un *Dictamen* de 13.5.1895, Letelier sostiene que la regla general es que el Estado no responde de los ilícitos cometidos materialmente por sus empleados salvo cuatro casos de excepción. Nos señala textualmente lo siguiente:

"Pero el que haya casos de esta naturaleza, no indica que, por regla general, el Estado deba responder de lo que hacen o dejan de hacer sus funcionarios. Los casos en que el empleado público compromete al Fisco son muy calificados y en dictamen del infra-escrito pueden reducirse a las 4 clases que siguen:

" 1. Cuando el cargo constituye al empleado en representante del Fisco para servicios determinados. Por ej. el que entrega una encomienda a ciertos empleados postales la entrega al Fisco (...);
" 2. Cuando el empleado causa algún daño en cumplimiento de la ley. Por ej. si un gobernador quita a un hacendado una parcela

8 *Dictámenes* 365.

9 *Apuntaciones* 295.

“de terreno en obediencia a una ley de expropiación (...);
” 3. Cuando el empleado, premunido de autorización legal, contra-
“ta a nombre del Fisco (...); y
” 4. Cuando el Fisco se aprovecha del delito cometido por su em-
“pleado. Por ej. si en una guerra, un militar ejecuta exacciones
“violentas y deposita su valor en cajas fiscales¹⁰”.

Interesante es observar cómo Letelier no establece un sistema general de responsabilidad del Estado por su actividad material, fundado en el derecho positivo vigente en su época, sino que sólo se limita a señalar, tal vez en forma muy general y confusa, cuándo por excepción el Estado responde por la actividad de sus empleados.

En otro *dictamen*, de 6.4.1906, nuestro autor se refiere al tema en estudio y emite un informe que luego será recogido por la Jurisprudencia en el famoso caso “Sociedad Fuschs y Plath con Fisco”, fallado por la Corte de Apelaciones de Santiago, el 11 de enero de 1908.

En él sostiene que: “En suma, el infrascripto se inclina a creer que alguna responsabilidad afecta al Fisco por haberse arrojado al mar una parte de la cerveza; que esta responsabilidad se agrava por causa del uso de la fuerza y autoridad pública, pero cree a la vez, que la acción que corresponde a los perjudicados se debe ventilar ante la justicia ordinaria”¹¹.

5. Por último, respecto de la responsabilidad del Estado por su actividad jurídica, Letelier se refiere a la distinción francesa entre los actos de autoridad y actos de gestión. En “Apuntaciones” nos señala lo siguiente: “En lo que se refiere a los actos de autoridad, la doctrina francesa es falsa ya que muchos actos de autoridad sí comprometen al Estado. Pero las conclusiones de esta discusión no están todavía precisadas: son muy vagas aún”¹².

Así queda claro, como quinta y última idea de nuestro autor

¹⁰ *Dictámenes* 101-107. Este dictamen fue resumido para evitar alargar en demasía el presente trabajo.

¹¹ *Dictámenes* 374.

¹² *Apuntaciones* 299.

al respecto, que no se podía aceptar completamente tal distinción y que la responsabilidad del Estado por su actividad jurídica era un tema todavía en discusión. Incluso en un Dictamen de 25.9.1894, Letelier negó competencia al Juzgado Civil de Vallenar para conocer de una acción de cobro de honorarios frente a una sentencia del mismo Tribunal que había repuesto al demandante en su destino de origen, como oficial del Registro Civil de dicha ciudad. Nos dice: "Pero NN. entabló acción judicial en demanda de sus sueldos o de indemnización: entabló una acción administrativa en demanda que se lo repusiera en su destino; un Juez Letrado carece de competencia para conocer un asunto de esta naturaleza, privativo del Presidente de la República"¹³. Con ello Letelier entendía que el Estado no era responsable de los daños provocados por un acto administrativo que destituyó ilegalmente al demandante, privándolo de la remuneración correspondiente.

CONCLUSIONES

Después de exponer sucintamente las ideas que Valentín Letelier desarrolló en torno a la responsabilidad del Estado Administrador, podríamos deducir algunas conclusiones al respecto:

1. Nuestro autor, habiendo tenido conceptos originales que pudieron llevarle más allá, no estableció un sistema general y orgánico respecto de la materia en estudio.

2. Incluso, abunda en materia de responsabilidad funcionaria pero no profundiza mayormente en la responsabilidad extracontractual del Estado, especialmente por su actividad administrativa. Por ello, sostuvo que la regla general en nuestro derecho era la irresponsabilidad del Estado por su actividad material salvo los cuatro casos de excepción ya explicados. Respecto de la actividad jurídica, sigue igual criterio, pero al menos tiene la humildad de reconocer que sobre esta materia no existían aún, según sus conocimientos, mayores estudios y conclusiones.

3. Por último, creemos necesario destacar la profunda sorpresa que nos causó el hecho que Valentín Letelier desconociera la juris-

¹³ *Dictámenes* 82.

prudencia que existía en su época en torno a esta materia.

Sin querer abundar en este sentido, bástenos recordar algunos casos jurisprudenciales fallados y publicados con anterioridad a sus escritos: v. gr. a) respecto a la responsabilidad del Estado por su actividad jurídica: 1. "Avalos con Fisco", Corte Suprema 10. 12. 1889; 2. "Olivares con Fisco", Corte Suprema 9.1.1890; b) Respecto de la responsabilidad del Estado por su actividad material de obras públicas urbanas: 1. "Urrutia con Fisco", Corte Suprema 27.8.1892; 2. "Dellinger con Fisco", Corte Suprema 16.6. 1896; c) Respecto de la responsabilidad del Estado por la ocupación de terrenos privados: "Palma con Fisco", Corte Suprema 17.3.1898; o d) Respecto de la responsabilidad del Estado por su actividad de policía: "Fuehs y Plath con Fisco", Corte de Apelaciones de Santiago 11.1.1908¹⁴.

Si Letelier hubiera conocido esta Jurisprudencia, con toda seguridad creemos habría pensado distinto, y seguro que, fundado en las originales ideas que hemos expuesto, podría haber concebido un sistema orgánico respecto de la responsabilidad del Estado administrador que hubiera ayudado, sin duda, a una mejor comprensión del tema en los años posteriores a su obra, evitando el bochornoso período que va desde *Granja* (1935) a *Becker* (1964) y que recién viene a ser superado con la Constitución de 1980 y los actuales autores de Derecho Administrativo, aquí presentes¹⁵.

¹⁴ Citados por F. Soto Kloss en *Responsabilidad administrativa municipal*, en Revista de Derecho y Jurisprudencia 1981 (tomo 78) II,II, 39-48; las citas en 4647 (notas 25 a 34).

¹⁵ Sin querer hacer una enumeración exhaustiva de todos los trabajos que bajo esta nueva perspectiva han tratado la responsabilidad extracontractual del Estado Administrador, bástenos recordar los que parecen como fundamentales:

E. Soto Kloss, *Bases cit.* (nota 1); *La responsabilidad extracontractual del Estado Administrador, un principio general del derecho chileno*. Revista de Derecho Público 21/22 (1977) 149-156; *La responsabilidad pública (un retomo a la idea clásica de restitución)*. RDP 27 (1980), 133-171; *Responsabilidad administrativa municipal* citado; *Lo contencioso administrativo y los Tribunales Ordinarios de Justicia*, RDP 21/22 (1977) 233-249. También puede verse H. Caldera Delgado, *Teoría del órgano. Estado de Derecho y responsabilidad del Estado*, RDP 25/26 (1979), 157-176, ahora en *Sistema de la responsabilidad extracontractual del Estado en la Constitución Política de 1980*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1982; y P. Pierry Arrau, *La responsabilidad extracontractual del Estado*, Revista de Ciencias Jurídicas (Valparaíso) 5 (1975) 69-105.