

CAUSAS EXIMIENTES DE RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

*Trabajo presentado al Prof. Dr. Rafael González B.
Cátedra de Derecho Administrativo III
por Jorge A. Hidalgo V.*

"Conviene romper ya la identificación entre generosidad y progreso, porque la concesión de una indemnización no significa siempre progreso social sino, con harta frecuencia, ventaja individual obtenida a costa de la sociedad entera. Mala cosa es, por tanto, enfocar el tema de la responsabilidad del Estado con un planteamiento ideológico, teñido de ordinario, de parcialidad y demagogia. Es muy fácil contraponer el Poder al ciudadano y colocar a éste en posición de víctima, que debe ser protegida a ultranza. Porque en ocasiones no es así y el Poder opera de hecho como un simple instrumento de algunos ciudadanos privilegiados que viven en él y de él y que son cabalmente quienes se benefician de la denunciada generosidad" (1).

INTRODUCCION

Se pretende en este escrito establecer las principales características de las causas eximientes de la responsabilidad de la Administración Pública y, cómo para ello es necesario recurrir al Derecho Privado, sin desviarse de la teoría administrativa.

Se plantea el problema y la solución al ¿Por qué se excluye el caso fortuito como causa eximente?

Se utiliza para el desarrollo de estos planteamientos no sólo la doctrina privada y pública, sino también la legislación y jurisprudencia conexas a los mismos.

CAPITULO I

APLICACION DEL DERECHO CIVIL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

A pesar del desarrollo evolutivo del Derecho Administrativo, éste se ofrece en una amplia variedad de normas jurídicas (leyes, reglamentos, órdenes, circulares) de contenido muchas veces incompleto, de modo que se hace necesario recurrir a los principios jurídicos reconocidos como fuentes para completar la base jurídica de la actividad administrativa.

Así lo manifiesta la Ley General de la Administración Pública (L.G.A.P.) al expresar en su artículo 7º:

(1) NIETO, Alejandro. *Responsabilidad Civil de la Administración Pública*. Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo, San José, Costa Rica, 1981, págs.574 y 575.

"Las normas no escritas —como la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales del Derecho— servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpretan, integran y delimitan".

Sin embargo, esta posible insuficiencia de conceptos, si se tiene un concepto claro de qué es el Derecho Público, cosa que en muchos casos no es frecuente entre nuestros juristas y jueces, que han sido educados en modo predominante dentro de las nociones del Derecho Civil,

"notándose la marcada tendencia entre ellos a encajar a como haya lugar las instituciones del Derecho Administrativo en las tradicionales de la legislación civil" (2).

Esa inclinación puede producir deformaciones que no solamente interesan desde el punto de vista teórico, sino que se traduce en consecuencias perjudiciales, pues tratan de regir la vida del Estado por las normas que rigen las relaciones entre los particulares, es subordinarlo al cumplimiento de condiciones que son un obstáculo para la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas y la consecución correcta de la justicia. Por esto vemos cómo hoy en día se habla de la necesidad de crear una jurisdicción especial denominada de la función pública así como una jurisdicción penal - administrativa (3).

La L.G.A.P. ha previsto esta problemática; expresa su artículo 9:

"1. El ordenamiento jurídico administrativo es independiente de otros ramos del derecho. Solamente en el caso de que no haya norma administrativa aplicable, escrita o no escrita, se aplicará el derecho privado y sus principios".

Reafirma la ley la autonomía del Derecho Administrativo frente al Derecho Civil, pero no deja de lado la posible aplicación de éste.

Así,

"... que el derecho de la responsabilidad administrativa sea, esencialmente, es decir, en las condiciones de la aplicación de la responsabilidad, diferente del derecho privado de la responsabilidad. Nada impide por el contrario, que en cuestiones de técnica secundaria puedan producirse comparaciones cuando los problemas se plantean, de hecho, en los mismos términos, lo que, en el caso de estos problemas secundarios, es posible" (4).

CAPITULO II

EL CASO FORTUITO Y LA FUERZA MAYOR

Dentro del Derecho Privado son causas eximentes de responsabilidad del obligado tanto el caso fortuito como la fuerza mayor, según lo establece el artículo 702 del Código Civil:

-
- (2) CASTRO, Manuel, *La prescripción y su renuncia en Derecho Administrativo*. Revista de Ciencias Jurídicas No.8, noviembre, 1966, San José, pág. 103.
 - (3) ROJAS FRANCO, José Enrique. *Teoría general de la responsabilidad pública*. Academia Nacional de Derecho Público, Litografía LIL, San José, 1983, pág. 17.
 - (4) BENOIT, Francis, *El Derecho Administrativo Francés*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, pág. 826. En el mismo sentido ver: GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. II, Centro de Estudios Constitucionales, Sexta Edición, Madrid, 1982, pag. 241.

"El deudor que faltare al cumplimiento de su obligación sea en la sustancia, sea en el modo, será responsable por el mismo hecho de los daños y perjuicios que ocasione a su acreedor, a no ser que la falta provenga de hecho de éste, fuerza mayor o caso fortuito".

No es así en el ámbito del Derecho Administrativo de nuestro país, donde se ha excluído taxativamente el caso fortuito como eximente de responsabilidad a favor de la Administración Pública según está establecido en el artículo 190 de la Ley General de Administración Pública (L.G.A.P.):

"La Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero".

Una parte importante de la doctrina ha sostenido que ambos conceptos jurídicos son equivalentes y, por lo tanto innecesarios enumerar ambos en los articulados de las leyes. Sostienen, que basta con enumerar uno solo de ellos, para que los acontecimientos que ambos encierran queden contemplados como causas eximientes de responsabilidad(5). Sin embargo, nuestro Código Civil, parece ser, hizo una diferencia no especificada al establecer en el artículo 703 dos condiciones especiales en las cuales el caso fortuito desaparece como causa eximente de responsabilidad y, no así, la fuerza mayor. Casos estos que son cuando el deudor ha contribuído al caso fortuito o expresamente lo ha aceptado. Esta normativa, parece reflejar el ámbito doctrinario en el cual sí se establecen diferencias sustanciales entre ambos conceptos jurídicos, existiendo varias teorías que tratan de delimitarlas (6), las cuales se hace necesario enunciar seguidamente.

CAPITULO III

RASGOS DIFERENCIALES ENTRE EL "CASO FORTUITO" Y LA "FUERZA MAYOR" EN EL DERECHO CIVIL

A. SEGUN EL ORIGEN O CAUSA DEL EVENTO IMPEDITIVO

Esta posición tiende al origen o causa del hecho, considerando como caso fortuito aquel que sobreviene por accidentes de la naturaleza y como fuerza mayor la que se produce por la interferente actuación de un tercero. Así si el hecho es ajeno a la voluntad humana y proviene de causas naturales, como el terremoto, la tempestad, la lluvia, la inundación, la muerte, etc., y, los hechos de los animales de que el deudor no sea responsable, se llama caso fortuito; si procede del hecho de un tercero, no imputable al deudor, sea legítimo, como una disposición de carácter público, o sea ilegítimo, como el robo, se denomina fuerza mayor (7). También Manresa sostiene que, la diferencia entre las dos especies estriba en que el caso fortuito como tal, es independiente, no sólo de la voluntad del deudor, sino de toda voluntad humana; la fuerza mayor procede de un acontecimiento inevitable, o del acto, legítimo o ilegítimo, de persona distinta de quien la reclama-

(5) ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil*. Editorial Porrúa, S.A., octava edición, Tomo III, México, 1978, pág. 380.

BOULANGER, Jean, *Tratado de Derecho Civil*, Ediciones La Ley, Tomo V, Buenos Aires, Argentina, pág. 108.

BRENES CORDOBA, Alberto, *Tratado de las Obligaciones y Contratos*, Imprenta Trejos Hnos., San José, 1923. pág. 93.

(6) ROJINA VILLEGAS, Rafael *Op. Cit.* págs. 379 y 380.

(7) NIETO SOTO, Francisco. *El Caso Fortuito y la Fuerza Mayor*. Ediciones Nauta, Barcelona, España, 1966, pág. 21.

ma, que supone para ésta la imposibilidad de haber cumplido su obligación (8).

B. SEGUN QUE EL EFECTO DEL HECHO RECAIGA SOBRE LA PRESTACION O SOBRE LA PERSONA DEL DEUDOR.

Esta concepción busca la línea delimitadora, atendiendo a quién recibe de un modo directo o inmediato los efectos del hecho extraño; en el caso fortuito es la prestación misma la que se resiente, mientras que en la fuerza mayor es la persona del deudor la inmediatamente afectada por el acontecer insólito. La fuerza mayor acusa violencia ejercida sobre la persona; se dice que ha estado sometida a fuerza mayor aquél que, por efecto de dicha violencia, se halló en la imposibilidad de cumplir una determinada actuación. Pero el caso fortuito tiene lugar muchas veces sin fuerza, ni presión alguna sobre la persona, sino sólo sobre la prestación o la cosa a la que la obligación se refiere (9).

C. ATENDIENDO AL GRADO DE EVITABILIDAD DEL SUCESO

Siguiendo un criterio subjetivista esta posición centra la distinción en el grado de vencibilidad o evitabilidad del acontecimiento, encajando el concepto de fuerza mayor para aquellos sucesos que vienen a irrumpir en el área obligacional, representando, por sí mismos, obstáculos invencibles para el desarrollo y ejecución del convenio o de la actividad debida; mientras que el caso fortuito implica un impedimento no absolutamente insuperable, sino en atención a las circunstancias. El caso fortuito significa así, la imposibilidad relativa de cumplimiento o ejecución de determinada actividad por parte de sujeto obligado a ello, la que éste no ha podido impedir considerado en sí mismo como "un buen padre de familia"; pero que, con una voluntad mejor armada, mejor preparada, hubiera podido impedir; es lo que los alemanes llaman impotencia del deudor: unvermogen(10). Así, siguiendo esta teoría el caso fortuito supone el fracaso de las medidas correctamente exigibles tomadas por el sujeto obligado a ello; en cambio, la fuerza mayor existe cuando el hecho excede en absoluto de las normas de previsibilidad.

D. SEGUN SEA EL HECHO INHERENTE A LA ACTIVIDAD DEL OBLIGADO O ABSOLUTAMENTE EXTRAÑO A LA MISMA

Según esta posición los hechos integrantes del caso fortuito, aunque se confíe, implícitamente en su no concurrencia, suelen o deben ser tenidos en cuenta en el curso normal de la vida, son eventos connaturales, aunque esporádicos, a la actividad empresarial, industrial, o de servicio, en que acaecen. La fuerza mayor deriva de un hecho totalmente extraño a dicho círculo de actividad, el cual se presenta de un modo inesperado, violento, insuperable.

"De un modo simplista podría reducirse a la fórmula: caso fortuito igual a obstáculo interno, fuerza mayor equivale a obstáculo externo, extraño" (11).

Así, el caso fortuito señala los hechos ciertamente imprevisibles (12), pero éstos considera-

(8) MANRESA. *Comentarios al Código Civil Español.*, Editorial Reus, Madrid, 1950, Tomo VIII, Vol. I, 5 edición, pág. 205.

(9) NIETO SOTO, Francisco, *Op. Cit.*, pág. 22.

(10) COLIN Y CAPITANT. *Curso Elemental de Derecho Civil.* Traducción y notas de De Byen, Editorial Reus, Madrid, España, 1951, Tomo III, pág. 27.

(11) NIETO SOTO, Francisco, *Op. cit.*, pág. 25.

(12) BRENES CORDOBA, Alberto, *Op. cit.*, pág. 911.

dos en el momento concreto en que ocurran, ya que, no son imprevisibles del todo en términos generales, en cuanto son inherentes al riesgo de la situación, industria, empresa o servicio; en cambio, la fuerza mayor sería aplicable sólo cuando se produjeran hechos que no tuviesen ninguna relación necesaria con la situación en que se hallase el obligado, la empresa, la industria o el servicio(13).

CAPITULO IV

RASGOS DIFERENCIALES ENTRE EL CASO FORTUITO Y LA FUERZA MAYOR EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Existen causas determinadas por las cuales se puede establecer que entre caso fortuito y fuerza mayor se presentan diferencias importantes dentro de la teoría del Derecho Administrativo. Sin embargo, no toda la legislación y doctrina se avoca a este tema, por el contrario, lo da por obvio, al considerar caso fortuito y fuerza mayor como conceptos jurídicos sinónimos aplicados a las mismas situaciones de hecho y consecuentemente, productores de los mismos efectos jurídicos. Sin embargo, sí pueden encontrarse diferencias, no sólo conceptuales, sino también importantes en el momento de la aplicación práctica de uno u otro concepto jurídico en cuestión. Diferencias que se han presentado tanto en la doctrina minoritaria como en la legislación y jurisprudencia (como la española, por ejemplo).

A. CONCEPTO DE "CONSERVACION NORMAL"

La noción de "conservación normal" aplicada en el Derecho Administrativo francés puede dar, aplicando nociones y principios del Derecho Privado, rasgos diferenciadores entre el caso fortuito y la fuerza mayor. Cuando el hecho causante de los daños que se pretenden imputar a la Administración, es debido al estado ruinoso de la obra,

"... en semejante caso, la jurisprudencia administrativa apela esencialmente a la noción de "conservación normal": existe responsabilidad si se prueba que el accidente es debido a un defecto de conservación normal" (14).

Entendiendo por esta última el conjunto de operaciones que el estado aparente de la obra, debía incitar al dueño (El Estado) de la misma a emprender o realizar, para mantener esta obra en su estado conforme a su afectación (15). Así por ejemplo, si una viga de un edificio público es corroída por una filtración de agua, pero cuando nada revelaba exteriormente este hecho, la Administración no será responsable de los daños que su eventual destrucción acarrearía (16). Según la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, la carga de la prueba correspondería a la Administración Pública. El particular con sólo probar el daño sería indemnizado (17).

Atendiendo a este concepto, se podría diferenciar análogamente el caso fortuito y la fuerza mayor de acuerdo con la teoría del grado de evitabilidad del suceso (18) identificando, en el tan-

(13) PUIG BRUTAU. *Fundamentos de Derecho Civil*. Editorial Bosch, Barcelona, España, 1959, Tomo II, Vol. II, pág. 444.

(14) BENOIT, Francis Paul, *Op. cit.*, pág. 849.

(15) *Ibidem*, pág. 850.

(16) *Ibidem*, pág. 851.

(17) *Ibidem*, pág. 851.

(18) Ver Capítulo III, Punto C.

to que se pruebe, la noción de "conservación normal" como causa eximiente de la fuerza mayor, ya que se aplicaría esta noción cuando el hecho productor del daño (corrocción de la viga, *supra*) excede en absoluto de las normas de previsibilidad que el obligado, El Estado, ha tomado con toda diligencia y buen proceder.

B. POR APLICACION DE LA TEORIA DEL RIESGO

En el funcionamiento o prestación de los servicios públicos directa o indirectamente prestados por la Administración, como su titular, ésta debe asumir los daños resultantes del riesgo creado, en interés de la realización de estos servicios públicos, con independencia de toda culpa objetiva o subjetiva con base en la teoría de la responsabilidad por riesgo,

"en que necesariamente hay que determinar la relación entre causa y efecto, sea entre el perjuicio y la actividad que lo produjo. De esta forma, a pesar de que la actividad haya sido correcta el ente público es responsable por haber creado el riesgo que ocasionó el daño o perjuicio" (19).

Pues bien, a los efectos de la doctrina del riesgo el caso fortuito se define, justamente, por contraposición a la *vis maior* y se caracteriza por dos notas esenciales, la indeterminación y la interioridad, cuyos contrarios, la determinación irresistible y la exterioridad, singularizan a aquélla (20). Siendo estas dos notas esenciales de la fuerza mayor, las formuladas por la teoría del hecho inherente a la actividad del obligado o absolutamente extraño a la misma (21), así como también señala esta necesaria exterioridad e irresistibilidad el Dr. Rojas Franco cuando define la fuerza mayor como sinónimo de acontecimiento extraño, imprevisible, e irresistible (22). Notas características que observa también Alessi para que se dé la exoneración de responsabilidad de la Administración, que en el caso del Ordenamiento Jurídico Italiano, se aplican al concepto de caso fortuito, pero excluyéndose la fuerza mayor como causa de exoneración. Es más que todo una cuestión terminológica, los elementos sustanciales que conforman la causa de exoneración son los mismos: exterioridad e irresistibilidad, cuando aquél expresa:

"Hemos dicho anteriormente que el artículo 2051 excluye la responsabilidad únicamente en el caso de que el daño que se vive de la cosa se haya debido a caso fortuito, es decir, a un evento exterior, imprevisible, extraño tanto al sujeto responsable como a la cosa fuente del daño" (23).

Así, la indeterminación característica del caso fortuito supone siempre que el motivo o causa del hecho productor del daño es del todo desconocido. Como decía Hauriou se trata de una "falta de servicio que se ignora" (24). El elemento esencial, es pues, el de interioridad del evento en relación a la empresa o servicio en cuyo seno se presenta el daño,

(19) ROJAS FRANCO, José Enrique, *Op. cit.*, pág. 11.

(20) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1977, Tomo II, pág. 335.

(21) Ver Capítulo III, punto D.

(22) ROJAS FRANCO, José Enrique. *Op. cit.*, pág. 11.

(23) ALLESI, RENATO, *Instituciones de Derecho Administrativo*. Casa Editorial Bosch, Barcelona, España, 1970, pág. 323.

(24) Citado por GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, *Op. cit.*, pág. 335.

"Se trata de un evento directamente conectado al objeto dañoso, a su constitución, a su naturaleza íntima, al funcionamiento mismo de la empresa o servicio que integra ese objeto" (25).

Como ya se ha notado, estos elementos faltan, por el contrario en la fuerza mayor la que se identifica por una causa extraña,

"exterior en relación al objeto dañoso y a sus riesgos propios, ordianariamente imprevisibles en su producción y, en todo caso, absolutamente irresistible, aún en el supuesto de que hubiera podido ser previsto" (26).

CAPITULO V

POSICION DE LA LEY GENERAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Como quedó establecido en el Capítulo II nuestra L.G.A.P. en su artículo 190, excluye el caso fortuito como eximente de responsabilidad de la Administración. Los pensamientos jurídicos que se han venido exponiendo, contienen, a mi juicio, la razón de este hecho.

Las actas en las cuales consta la discusión de esta ley en la Asamblea Legislativa en el punto 24 a) página XXXVI expresan:

"Se establece el principio general de la responsabilidad de la Administración, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero, con lo que se equipara la Administración al patrono del derecho común para estos efectos, y por similares razones de espíritu tutelar" (27)

Es la última parte, en que se equipara la Administración al patrono, la que da motivo para deducir que el caso fortuito se excluyó por principio y no por mera idoneidad de concepto con la fuerza mayor. Antes de la entrada en vigor de la L.G.A.P., la legislación aplicable a la responsabilidad de la Administración se centraba en los artículos 1045 y 1048 del Código Civil, siendo de éste último de donde nace esa equiparación de la Administración al patrono común, el cual, a tenor del párrafo cuarto y quinto de dicho artículo es responsable por hecho ajeno en virtud no solamente de una presunta culpa in ligendo o in vigilando, sino en atención a los nuevos riesgos que conlleva la actividad desplegada por el empresario o persona explotadora de vehículos automotores o máquinas motrices, por el hecho puro y simple del daño causado, salvo prueba de fuerza mayor o culpa de la víctima, excluyéndose del artículo el caso fortuito.

"El que está puesto a cargo del empresario, que así no quedaría liberado aún si demostrase no haber incurrido en culpa alguna, ni él ni su dependiente, mientras no probara la fuerza mayor" (28).

A pesar de que ésta última es, dentro del Derecho Civil causa genérica de exculpación, sin importancia liberadora dinámica, según expresa el Lic. Eduardo Ortiz.

(25) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás Ramón, *Op. cit.*, pág. 335.

(26) *Ibidem.*

(27) Actas de la Asamblea Legislativa sobre la discusión de la Ley General de la Administración Pública. Fotocopias facilitadas por la Lic. Maruja Chacón Pacheco.

(28) ORTIZ ORTIZ, Eduardo, *La Responsabilidad del Estado en Costa Rica*. Revista de Ciencias Jurídicas No.1, San José, Costa Rica, 1963, págs. 140-141.

“en el caso de una muy específica razón, que es la necesidad de un vínculo causal entre el hecho y el daño, que sea particularmente concreto y definido, para fundar la responsabilidad estatal” (29).

Siguiendo de esta forma la teoría del riesgo antes enunciada, cuya aplicación, como se demostró, genera necesariamente una diferenciación entre el caso fortuito y la fuerza mayor, ya que, de no hacerse se podría caer en un amplio margen de irresponsabilidad estatal al caer la Administración en la posibilidad de argumentar el caso fortuito, como causa eximente entendida como hechos connaturales, inherentes a los servicios públicos mismos. Posibilidad que debía quedar definitivamente excluida no sólo, en pos de evitar un errado pronunciamiento judicial, sino también con el fin de no motivar contradicción con la doctrina seguida por la L.G.A.P.: la aplicación de la teoría del riesgo, la que, reitero, excluye como causa eximente el caso fortuito.

El seguimiento de esta teoría se desprende de las mismas actas de discusión de la ley mencionada cuando expresan:

“El principio determinante del régimen de responsabilidad que se propone es la concepción de la Administración como un riesgo social cuyos resultados lesivos han de correr por cuenta de ella y no de aquél que, siendo más pobre y, en todo caso extraño a la causa, debe estar garantizado contra todo daño proveniente de causas y de intereses extraños a su vida y a su acción” (30).

De esta forma, si se hubiera querido equiparar los términos jurídicos en cuestión debió haberse establecido, ya que, si uno de los principales gestores de la ley, como el Lic. Ortiz, los diferenciaba años antes de su promulgación y basado precisamente, por la teoría de responsabilidad acogida por la ley, parece totalmente ilógico que la exclusión de la misma del caso fortuito se halla debido a una simple cuestión terminológica.

CAPITULO VI

POSICION JURISPRUDENCIAL

Nuestra jurisprudencia ha sido clara, en cuanto a la necesaria interferencia de un acontecimiento imprevisible causante del efecto dañoso para que opere la causa eximente de responsabilidad:

“Si con buena o adecuada germinación de la semilla, o en forma defectuosa —como fue vendida— los plantíos habrían sufrido siempre la influencia del hongo nocivo que arruinó casi toda la cosecha, no es posible entonces que la actora hubiese obtenido una cosecha óptima o normal aún con semilla apropiada, y ello excluye su pretensión de que se le indemnice, en cuanto al punto, con la ganancia promedio que reclaman” (31).

También nuestra jurisprudencia, se muestra convencida en la sinonimidad de los términos jurídicos en estudio, ratificando la necesidad de que no hay prevención en estas causas de exoneración:

“No constituye fuerza mayor o caso fortuito el hecho de que un árbol de gran tamaño si-

(29) *Ibidem.*, pág. 141.

(30) Actas de la Asamblea Legislativa, *Op. cit.*, pág. XXXVI.

(31) 1966. *Arata y Salazar, Ltda. contra Consejo Nacional de Producción*. Sala de Casación, No.42, I Semestre, Tomo Unico.

tuado en la ladera de una montaña a la par de la cual pasa una línea férrea, cayera sobre ésta, ocasionando un accidente ferroviario, aún cuando el árbol hubiera sido "colladero" por mano extraña si habían circunstancias ostensibles que permitieran prever la caída del árbol" (32).

Catalogan los tribunales como fuerza mayor el estado de guerra:

"El Estado obligado a sostener una guerra civil o extranjera, en defensa del orden constitucional o de su soberanía se enfrenta a una situación de fuerza mayor" (33).

Esta situación debe ser replanteada a la luz de la responsabilidad administrativa, porque considero que no en todo caso debe el Estado ser eximido por el solo hecho de esgrimir el hecho de estado de guerra.

Cabe decir, que posteriormente a la promulgación de la L.G.A.P. no se han dado pronunciamientos jurisprudenciales, dentro de la jurisprudencia administrativa, que permitan establecer cuál es la verdadera concepción que sobre las causas eximientes de responsabilidad del Estado, tengan nuestros jueces administrativos.

CAPITULO VII

LA CULPA DE LA VICTIMA

La culpa de la víctima como causa exonerante (34) "tiene su razón de ser en que la víctima no puede pretender encontrar una causa de reparación en su propia culpa" (35). Si existe de su parte una falta voluntaria, la cosa es evidente. Si no es culpable más que de una simple imprudencia o negligencia, igualmente exonera a la Administración, pues no puede hacer recaer sobre ésta el daño que proviene de su culpa. Así lo ha expresado nuestra jurisprudencia:

"Si la causa inmediata o determinante de un accidente radica en la imprudencia grave de la víctima o en su negligencia inexcusable, la parte demandada queda exenta de responsabilidad, ya que en uno y otro supuesto es el perjudicado quien ha determinado su propio daño" (36).

Debe entenderse que se trata de una culpa y no de un hecho de la víctima ya que, por ejemplo, si un niño o un alienado resulta herido a consecuencia de un acto que ha realizado inconscientemente, no existe culpa de su parte y sin embargo su hecho ha causado el daño, el cual debe ser reparado por el Estado en el tanto que le sea imputable según el hecho mismo. Así se exonera el autor aparente del daño, justificándose en una cuestión de inimputabilidad (37).

(32) 1939. *Guillén Fletes y otra contra Northern Railway Company*. Sala de Casación, 14 de setiembre, II Semestre, Tomo Unico, pág. 1451.

(33) 1957. *Rodríguez Martínez contra El Estado*, Sala de Casación, No. 22, I Semestre, Tomo Unico, pág. 240.

(34) Art. 190 de la Ley General de la Administración Pública.

(35) RIPERT, Georges; BOULANGER, Jean, *Op. cit.*, págs. 106 y 107.

(36) 1953. *Merce Martínez contra Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A.*, Sala de Casación, II Semestre, I Tomo, pág. 657.

(37) RIPERT, Georges; BOULANGER, Jean, *Op. cit.*, pág. 106.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la existencia en el medio social de individuos demasiado débiles para defenderse por sí mismos de ciertos peligros; un automovilista, por ejemplo, debe pensar que los niños pueden cometer ciertas imprudencias y el hecho del niño no basta para exonerarlo.

Además, el hecho de la víctima es cometido a veces para evitar las consecuencias desagradables de un daño mayor o necesario para la consecución de mejores fines, como sucede con los actos de ayuda y salvamento; en este caso la responsabilidad del accionado (El Estado) sólo podría ser suprimida si hubiera imputabilidad de culpa con respecto a la víctima.

Ahora bien, para que esta figura exonerante opere, es necesario que se rompa el nexo entre causa y efecto mediante la intervención del particular; la víctima. Intervención que rompe el nexo causal que atribuye a la Administración el deber de restitución al administrado. Sin embargo, podría suceder que el lesionado compartiera parte de su culpa con la administración, existiendo pues una culpa concurrente. Esta situación exige la repartición del monto de los daños en forma equitativa a criterio del juzgador, por lo cual no se exonera de responsabilidad en forma total al ente administrativo. Así, lo ha manifestado nuestra jurisprudencia:

"Cuando el Código Civil establece la exención de la obligación de reparar sin media la propia falta de la persona muerta o lesionada, lo hace para él, el caso en que se pueda declarar que el hecho imputable a la víctima es la única causa del perjuicio sufrido: no cuando hay falta común o culpa concurrente" (38).

De esta forma, queda expresada la necesidad de culpa por parte del lesionado y el rompimiento del nexo causal para que opere la exoneración o dado el caso, atenuación de responsabilidad imputable a la Administración (39) en el caso que nos ocupa.

CAPITULO VIII

HECHO DE UN TERCERO

Establecida como causa exonerativa en el mismo artículo 190 de la L.G.A.P. Se presenta esta figura jurídica cuando la actividad o conducta de un tercero, interfiere grotescamente el normal desarrollo de los servicios públicos, por ejemplo, provocando daños indemnizables.

Se debe entender por tercero:

"...quien no figura originariamente como parte del acto administrativo, ya sea como su figura emanativa (administración), o bien receptiva (administrado), pero que su actuación produce un daño no achacable a la Potestad Administrativa" (40).

Este tercero interfiere, al igual que en la culpa de la víctima rompiendo el nexo causal y, por lo tanto, exonerando a la Administración, pasando a considerarse como autor del perjuicio el tercero debido al efecto que su actuación causó.

"No hay por parte del Estado, ni falta de vigilancia, ni negligencia, ni falta de diligencia, ni culpa grave de su servidor, ni leve, o dolo, ni falta del funcionamiento, existe simple-

(38) 1943. *Valerín Roldán contra Compañía Bananera de Costa Rica*. Sala de Casación. I Semestre, Unico, pág. 186.

(39) Seminario de Graduación.

(40) Seminario de Graduación, *Op. cit.* pág. 239.

mente un hecho realizado por un tercero que es el que ocasionó la lesión por lo tanto se exime al Aparato Estatal de tener que responder por algo que no debe" (41).

CONCLUSIONES

- El Derecho Privado es aplicable dentro del campo del Derecho Administrativo, en el tanto que sea necesario delimitar conceptos oscuros.
- Nuestra legislación ha incluido dentro de las causas eximientes de la responsabilidad de la Administración Pública la fuerza mayor, la culpa de la víctima y el hecho de un tercero; excluyéndose, por tanto, el caso fortuito.
- La exclusión del caso fortuito no se debe, a la luz de la doctrina civil y administrativa, a una cuestión terminológica.
- Dicha exclusión, se debe a la necesaria diferencia que dentro de la teoría adoptada por la Ley General de Administración Pública en materia de responsabilidad debe de hacerse.
- La fuerza mayor es un hecho extraño y exterior; el caso fortuito es un hecho remotamente previsible, interior y connatural a la actividad administrativa.
- Nuestra jurisprudencia civil, no ha hecho esta diferencia en materia de responsabilidad administrativa.
- Debe hablarse de culpa de la víctima y no de hecho de ésta, así como debe tener capacidad de ser imputable de la misma, para que opere como eximente.
- El hecho de tercero, debe establecerse de acuerdo al grado de intervención eficaz de éste en la producción del daño.
- Tanto en el hecho de tercero como en la culpa de la víctima, es necesario apreciar el grado de participación conjunta con el culpable o responsable para aplicar la culpa concurrente.
- Para que operen las tres causas eximientes en cuestión, es necesario que rompan el nexo causal, entre la conducta administrativa y el daño que se alega.

(41) *Ibidem*, pág. 240.

BIBLIOGRAFIA

- ALLESÍ, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*. Cada Editorial Bosch, S.A., Tomo II, Barcelona, España. 1970.
- BENOIT, Francis Paul. *El Derecho Administrativo Francés*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid. 1977.

- BRENES CORDOBA, Alberto, *Tratado de las Obligaciones y Contratos*. Imprenta Trejos Hermanos, San José, Costa Rica. 1924.
- CASTRO LOPEZ, Manuel Angel. *La prescripción y su renuncia en Derecho Administrativo*. Revista de Ciencias Jurídicas No.8, noviembre, 1966, Universidad de Costa Rica, San José.
- COLIN Y CAPITANT. *Curso Elemental de Derecho Civil*. Editorial Reus, S.A., (traducción y notas de De Buen), Tomo III, Madrid, España. 1951.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II*, Editorial Civitas, Madrid, España, 1977.
- GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, Centro de Estudios Constitucionales, Sexta Edición, Madrid, España, 1982.
- MANRESA, *Comentarios al Código Civil Español*. Editorial Reus, Tomo VIII, Vol. I, Quinta edición, Madrid, España, 1950.
- NIETO, Alejandro. *Responsabilidad Civil de la Administración Pública*, Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo, San José, Costa Rica. 1981.
- NIETO SOTO, Francisco, *El Caso Fortuito y la Fuerza Mayor*. Ediciones Nauta, Barcelona, España. 1965.
- PUIG BRUTAU. *Fundamentos de Derecho Civil*, Editorial Bosch, Tomo I, Volumen II, Barcelona, España. 1959.
- RIPERT, Georges y BOULANGER, Jean. *Tratado de Derecho Civil*. Ediciones La Ley, S.A., (Traducción de Delia García Daireaux), Tomo V, Buenos Aires, Argentina, 1965.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil*. Editorial Porrúa, S.A., octava edición, Tomo III, México. 1978.
- ROJAS FRANCO, José Enrique. *Teoría General de la Responsabilidad Pública*. Academia Nacional de Derecho Público, Litografía e Imprenta Lil, San José, 1983.
- SEMINARIO DE GRADUACION. *La Responsabilidad Administrativa en Costa Rica*. No. 609, Facultad de Derecho, U.C.R., 1982.
- CODIGO CIVIL. De 26 de abril de 1886. Tercera edición por Lehmann Editores, edición actualizada por el Lic. Atilio Vicenzi, San José, Costa Rica, 1981.
- LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, No. 6227 de 2 de mayo de 1978. Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1979.
- ACTAS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. Sobre la discusión de la Ley General de la Administración Pública. Fotocopias de la Lic. Maruja Chacón Pacheco.