



La responsabilidad del Estado-Municipalidad

Josefina Soto Larreátegui

Profesor Ayudante de Derecho Administrativo

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

Instructora Asociada de Derecho Administrativo

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

1. Noción de responsabilidad del Estado

Es el efecto jurídico que la Constitución da a los actos, conductas, hechos u omisiones contrarios a Derecho, producidos por un órgano del Estado, en el ejercicio de sus funciones, cualquiera sean éstas, y que ocasionan daño a una víctima que no está jurídicamente obligada a soportarlo.

2. Normas que consagran la responsabilidad del Estado

2.1. Constitución Política de 1980

La CP¹ reconoce la responsabilidad del Estado como un principio general del derecho y base de la institucionalidad. Se origina esta responsabilidad cuando cualquiera de sus órganos ha cometido un daño en el ejercicio de su actividad o producto de la omisión de los mismos, incurriendo consecuentemente en la infracción de preceptos constitucionales o en la infracción de normas dictadas conforme a la CP (artículos 6º y 7º inciso 3º).

Estos preceptos que establecen claramente la responsabilidad del Estado por la actuación ilícita de sus órganos, cualquiera sea la función que ellos desempeñen –sea legislativa, judicial, contralora o administrativa–, son complementados por otras disposiciones del capítulo I de la CP, consagradas dentro de las Bases de la Institucionalidad, como son los artículos 4º, 5º inciso 2º y 1º inciso 4º.

Chile es una república, y la expresión república hace referencia a gobierno responsable, y responsable ante la propia comunidad que rige, o sea, se

¹ Abreviatura de Constitución Política de 1980: CP.

trata de un gobierno donde todos los sujetos que la integran, sean públicos o privados, naturales o jurídicos (gobernantes y gobernados), son responsables, deben dar cuenta de sus actos y conductas, pudiendo cualquier lesionado/agraviado por sus actos, hechos u omisiones llevarlos a los tribunales y solicitar el resarcimiento de los daños o perjuicios que ilícitamente les hubiese provocado tal órgano del Estado.

Dicha aseveración se encuentra confirmada en el artículo 19 N° 2, que dispone que en Chile no hay persona ni grupo privilegiados que pudieran pretender una inmunidad en este aspecto, y que ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias, o sea, establecer la irresponsabilidad de algún órgano del Estado.

Por su parte, el artículo 5° inciso 2° señala que los órganos del Estado tienen un límite en su actuación, cual es el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, que el artículo 19 va especificando, y que están amparados y protegidos, a su vez, mediante las acciones procesales de los artículos 20, 21 y otros; sin perjuicio de las demás garantías legales que el ordenamiento jurídico establezca al efecto.

Por último, el artículo 1° inciso 4° nos recuerda la finalidad ontológica y teleológica del Estado, el hecho de ser un ente de relación, un accidente, y de que el fin de éste es servir al ser humano, anterior y superior al Estado.

Como se puede advertir, la responsabilidad del Estado es un principio fundamental del derecho público chileno consagrado expresamente en los artículos 6° inciso 3°, 7° inciso 3° y, para la Administración del Estado y sus organismos, en su artículo 38 inciso 2°.

2.2. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575.²

Por mandato expreso del artículo 38 inciso 1° de la CP fue dictada esta ley, la cual establece los principios básicos a los que deberán someterse los órganos que colaboran junto al Presidente de la República en las tareas de gobierno y administración del Estado.

Es así como en los artículos 4° y 42 se consagran los principios de la responsabilidad del Estado, el primero de ellos reitera que: "el Estado será responsable por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades que

² La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, fue refundida, coordinada y sistematizada en el DFL N° 1/19.653, de fecha 17.11.2001.



podrían afectar al funcionario que los hubiere ocasionado”, confirmando en su artículo 42 inciso 1º la idea de que: “los órganos de la Administración serán responsables del daño que causen por falta de servicio”.

2.3. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695³

A su vez esta ley, por mandato expreso de la propia CP en su artículo 107, señala que deberán determinarse las funciones y atribuciones de las municipalidades, consagrando la responsabilidad del Estado/Municipalidad en su artículo 141 inciso 1º, el cual precisa que “las municipalidades incurrirán en responsabilidad por los daños que causen, la que procederá *principalmente* por falta de servicio” (cursivas nuestras).

No debe olvidarse que las municipalidades son organismos (“corporaciones”) de la administración descentralizada del Estado, o sea, son autónomas, gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio, y se relacionan con el poder central a través del Ministerio del Interior, por medio del vínculo de supervigilancia.

En mérito de toda la normativa anterior, cuando se produce un daño a una víctima que jurídicamente no está obligada a soportarlo, se configura una carga desigual, que se traduce en una infracción o vulneración a lo dispuesto en el artículo 19 N° 20, que asegura la “igual repartición de las cargas públicas”, originando *ipso iure* para su autor la responsabilidad del Estado, debiendo por lo tanto ser restituida dicha víctima en todo aquello de que fue privada, lesionada o menoscabada por el organismo, ente o sujeto público estatal que lo produjo.⁴

3. Características de la responsabilidad del Estado

Como lo ha precisado la doctrina, éstas son: 1. Constitucional; 2. De una persona jurídica, 3. Regida por el derecho público; 4. Objetiva; 5. Directa; y por último, 6. Integral.

³ La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, ha sido recientemente refundida, coordinada y sistematizada en el DFL N° 1/19.704, de fecha 03.05.2002.

⁴ No debe olvidarse lo dispuesto en el artículo 19 N° 24 a propósito del derecho a la propiedad que se tiene sobre toda clase de bienes, sean corporales o incorporales, por cuanto nadie puede ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino es en virtud de una ley general o especial que autorice tal expropiación, y ello ha de ser por causa de utilidad pública o interés nacional, calificada así por el legislador, teniendo el expropiado siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado. De allí que todo daño ilícito, contrario a derecho, producido a una víctima constituye una privación de lo suyo y ha de ser indemnizado.

4. Análisis de la jurisprudencia de responsabilidad del Estado/ Municipalidad

4.1. Introducción

Las municipalidades son parte integrante de la Administración del Estado; como órganos del Estado que son, deben sujeción tanto a la Constitución como a las normas dictadas conforme a ella (artículo 6º inciso 1º de la CP).

Como tales, están encargadas de colaborar con el Presidente de la República en la administración del Estado (artículo 38), de hecho, así lo señala expresamente el artículo 1º de la Ley N° 18.575, que establece en su inciso 2º que "la Administración del Estado estará constituida por... las municipalidades...".

Ellas, como corporaciones autónomas de derecho público que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio, se encuentran sometidas a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo.⁵

Como órgano del Estado que son, además se encuentran regidas íntegramente por el principio de juridicidad, debiendo sus actuaciones estar dirigidas a promover el bien común, el progreso económico, social y cultural de la respectiva comuna.

Para el logro de dicho objetivo el ordenamiento jurídico las ha dotado de atribuciones y funciones, sean éstas privativas,⁶ concurrentes,⁷ esenciales,⁸ sea que el alcalde (su máxima autoridad)⁹ decida en forma unilateral o requiera el acuerdo del concejo (órgano normativo, resolutivo y fiscalizador)¹⁰ para la adopción de una determinada medida que se traducirá en un acto administrativo municipal.¹¹ Todo ello para descentralizar las tareas del gobierno y satisfacer las necesidades de la comunidad local en forma permanente, regular y continua, primando el interés general por sobre el particular.

Producto de aquellas potestades jurídicas de que están dotadas las municipalidades, es que con sus actuaciones (u omisiones) podrán ocasionarse

⁵ Artículo 29 de la Ley N° 18.575.

⁶ Artículo 3º de la Ley N° 18.695.

⁷ Artículo 4º de la Ley N° 18.695.

⁸ Artículo 5º de la Ley N° 18.695.

⁹ Artículos 2º y 56 de la Ley N° 18.695.

¹⁰ Artículo 2º y 71 de la Ley N° 18.695.

¹¹ El artículo 12 inciso 1º establece: "las resoluciones que adopten las municipalidades se denominarán ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones".



daños que lesionen a los particulares, surgiendo así la consiguiente responsabilidad del Estado/Municipalidad.

Es posible apreciar el reciente incremento de casos que son planteados ante la justicia ordinaria por víctimas afectadas por la actividad o inactividad de estas corporaciones edilicias, y es a lo que nos avocaremos brevemente en este trabajo, a analizar la jurisprudencia contenida en la *Revista de Derecho y Jurisprudencia* y la causa principal de las mismas, que es la falta de servicio.

4.2. Jurisprudencia de casos sobre responsabilidad del Estado/Municipalidad a analizar:

1) *Tirado con Municipalidad de la Reina/RDJ t. 78/1981, 2.5, 35-44*

1.1) **Partes:** María Eliana Tirado Zilleruelo con Municipalidad de La Reina.

1.2) **Tribunales con fecha de sentencia:** Cuarto Juzgado Civil de Santiago 14.08.1979, Corte de Apelaciones de Santiago 23.04.1980, Corte Suprema 24.03.1981.

1.3) **Hechos:** El miércoles 4 de mayo de 1977 a las 19:30 horas en el paradero para la locomoción colectiva existente en la esquina de Príncipe de Gales con Avda. Carlos Ossandón, María Eliana Tirado al descender de una micro sufrió un grave accidente al caer en una profunda excavación situada a menos de dos metros del paradero, lo que le provocó una luxofractura del tobillo izquierdo. La excavación, de 1,20 metros, no tenía señalización ni protección alguna, por lo que demandó tanto a la Municipalidad de La Reina como a la Empresa Constructora Pedro Pérez Cabrera, concesionaria de las obras de alcantarillado efectuadas en ese sector.

1.4) **Consideraciones del tribunal:** El Cuarto Juzgado Civil de Santiago en su consid.¹² 16^º establece que siendo la causa que motivó el accidente una excavación existente en la vereda, cercana a un paradero de la movilización colectiva, la que, al momento de los hechos, se encontraba sin protección ni señalización adecuada, no cabe sino concluir que la municipalidad es responsable del perjuicio ocasionado a la actora como usuaria de un servicio público.

La Corte de Apelaciones de Santiago eliminó el consid. 16^º y estableció en el consid. 4^º que la municipalidad demandada no fue eficiente para desempeñar sus funciones de inspección que debía prestar a la comunidad.

¹² Abreviatura de considerando: consid.

Esta ausencia de control hace que no sea necesario acreditar que hubo de parte de uno o más funcionarios, empleados u obreros de dicha municipalidad, negligencia en el desempeño de sus obligaciones (consid. 5º).

La Corte Suprema en su consid. 4º señala que no puede haber infracción de las disposiciones del Código Civil cuando la sentencia con extensos razonamientos ha aplicado el principio de la responsabilidad objetiva establecido en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Municipalidades,¹³ descartando la responsabilidad por la culpabilidad y fundándola exclusivamente en el hecho que ha provocado el riesgo, o sea, la causalidad material.

1.5) **Sentencias:** El Cuarto Juzgado Civil de Santiago rechaza la demanda en cuanto se dirige en contra de la Empresa Pérez Cabrera, con costas; y acoge la demanda en contra de la Municipalidad de La Reina, fijando la indemnización por daño emergente en la suma de \$7.313,96; regulándose la indemnización por daño moral en la suma de \$200.000 a la fecha de este fallo.

La Corte de Apelaciones confirma la sentencia en alzada.

La Corte Suprema rechaza el recurso de casación en el fondo interpuesto por la Municipalidad de La Reina, con costas y solidariamente con el abogado que la patrocinó.

2) *Villegas Lorca con Municipalidad de Providencia/RDJ t. 90/1993, 2.5, 226-234*

2.1) **Partes:** Carlos Villegas Lorca con Municipalidad de Providencia.

2.2) **Tribunales con fecha de sentencia:** Tercer Juzgado Civil de Santiago 27.11.1989, rol N° 2.446-88, Corte de Apelaciones de Santiago 13.09.1991, Corte Suprema 4.11.1993, Rol N° 5.902.

2.3) **Hechos:** El 5 de agosto de 1988, alrededor de las 19:45 horas, el menor Alfredo Alejandro Villegas Montes (hijo de María Montes Herrera, casada en régimen de sociedad conyugal con Carlos Villegas Lorca, quien es titular de la inscripción del automóvil) guiaba el auto marca Daihatsu, modelo Charade, año 1982, por Avda. Diego de Almagro (comuna de Pro-

¹³ El DL N° 1.289, de fecha 16.6.1976, Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal, señalaba en su artículo 62 inciso 3º "la responsabilidad extracontractual procederá, principalmente, para indemnizar los perjuicios que sufran uno o más usuarios de los servicios municipales cuando éstos no funcionen, debiendo hacerlo, o lo hagan en forma deficiente".

videncia), en segunda pista a una velocidad de 45 km. por hora, estando el sector oscuro, atendido además de la hora y época del año. En la ocasión frente al cruce con la calle Arturo Medina existía una obstrucción en la segunda pista, y parte de la primera pista del lado norte de la calzada; el impedimento consistía en unos maderos con unos plásticos amarrados. El conductor del vehículo sólo se pudo percatar de la obstrucción señalada cuando estaba a pocos metros de ella, debiendo efectuar una maniobra para tomar la primera pista. En la primera pista junto al extremo de la obstrucción había algunos ladrillos y piedras amontonados, los que provocaron la ruptura del neumático y llanta trasera del vehículo, circunstancia que significó la pérdida del control del mismo, el que se precipitó contra un poste, experimentando el auto daños de consideración, a la vez que el conductor sufrió algunas lesiones menores.

2.4) Consideraciones del tribunal: El Tercer Juzgado Civil de Santiago en su consid. 12^a establece que "en la especie es evidente que medió falta de vigilancia oportuna de los inspectores municipales respecto del funcionamiento y estado de las señalizaciones de peligro, que equivale a la falta de servicio".

La Corte de Apelaciones de Santiago en su consid. 3^a señaló que no existe norma alguna que obligue a la municipalidad a mantener, por su cuenta, de día y de noche, la señalización de peligro en la obra que se ejecutaba en la vía pública en el lugar y momento del accidente, razón por la cual debe estimarse que en manera alguna era un servicio que estaba obligada a prestar, no existiendo por ello falta del servicio, lo que refuerza en el considerando siguiente.

La Corte Suprema en el consid. 2^a establece que tanto la Ley N° 18.695 como la "Convención sobre señalización vial", suscrita por Chile en la Convención de Viena y aprobada por el gobierno de Chile en 1975, señalan que a las municipalidades les corresponde lo que se refiere al tránsito público y al deber de señalar adecuadamente las vías públicas, existiendo un signo especial como señal de advertencia de peligro, en el caso de existir obras en un tramo de la vía.

2.5) Sentencias: El Tercer Juzgado Civil de Santiago acogió la demanda en cuanto a responsabilizar civilmente a la Municipalidad de Providencia por los daños causados con ocasión del accidente ya descrito, posibilitando al actor a reservarse el derecho a discutir con la demandada la especie y monto de los perjuicios de cuya indemnización es responsable, en la ejecución del fallo o en otro juicio diverso. No se condenó con costas a la demandada por haber litigado con fundamento plausible.

La Corte de Apelaciones de Santiago revocó la sentencia apelada, declarando en su lugar que se rechaza la demanda en todas sus partes, sin costas.

La Corte Suprema, a propósito de un recurso de queja¹⁴ interpuesto por la demandante, acoge el recurso y señala que deja sin efecto la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, confirmando el fallo del Tercer Juzgado Civil de Santiago; con costas y sin perjuicio de la demandada para accionar en contra de quien resultare también responsable.

3) *Aja García con Municipalidad de Talcahuano/RDJ t. 96/1999, 2.5, 59-67*

3.1) **Partes:** Domingo Manuel Aja García con Municipalidad de Talcahuano.

3.2) **Tribunales con fecha de sentencia:** Segundo Juzgado Civil de Talcahuano 16.10.1998, Corte de Apelaciones de Concepción 31.03.1999, rol N° 1.520-98.¹⁵

3.3) **Hechos:** El 28 de mayo de 1996, el menor Marco Antonio Aja Cabezas, hijo de Domingo Aja García y María Cabezas Contreras y hermano de Carolina y Leonardo Aja Cabezas, mientras se encontraba sentado en un muro de piedra que adorna la plaza ubicada en el parque Las Araucarias del sector Higueras de la ciudad de Talcahuano, frente a una especie de monolito que soporta un mástil de bandera, junto a otros estudiantes, de improviso el mástil cayó hacia el sitio en que éstos estaban, recibiendo Marco Antonio un impacto en el cráneo que le causó la muerte el 30 de mayo del mismo año. El mástil se sustentaba en una base compuesta de dos perfiles metálicos tipo "U" a los que se afianzaba mediante dos pernos que lo atravesaban horizontalmente, los que se fijaban por tuercas, debiéndose la caída del mástil a que el perno inferior no estaba asegurado por la tuerca. La parte demandada señala que no ha existido falta de servicio toda vez que la semana antes del accidente se celebraron las Glorias Navales (21 de mayo), izándose el pabellón nacional en el mástil que posteriormente cayó, y no se detectó desperfecto alguno en sus instalaciones, obedeciendo el accidente a que un tercero habría soltado y retirado uno de los tornillos que sujetaba el mástil.

3.4) **Consideraciones del tribunal:** El Segundo Juzgado Civil de Talcahuano

¹⁴ Se establece en el considerando 3º de dicho recurso que "los jueces recurridos al decidir como lo hicieron (Corte de Apelaciones de Santiago) han cometido falta que es preciso enmendar por esta vía".

¹⁵ La sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción fue recurrida de casación, pero se declaró inadmisibile tal recurso, por lo cual quedó ejecutoriada la misma.



en su consid. 16^º señala que la falta de servicio aparece acreditada en el proceso, ya que el elemento causante del fallecimiento fue el mástil del parque Las Araucarias, que se encontró en un momento no apto para sus funciones, constituyendo una fuente real y concreta de peligro para los usuarios del parque, en definitiva causó un grave daño a la vida de un menor, a su vez el consid. 17^º señala que no es posible aceptar que se haya cumplido cabalmente la obligación de cuidado y mantención del mástil si bastaba que cualquier menor de los que concurrían al parque Las Araucarias hubiera podido retirar fácilmente el perno de dicho mástil o que cualquiera otra persona lo hubiera hecho, por cuanto no es ajeno al conocimiento de los encargados de la mantención de dicho elemento que había un grave riesgo en la caída del mismo al mantenerlo en esas condiciones, lo que se desprende del porte, material y peso de dicho mástil, y aun existiendo estas precarias condiciones de cuidado, de igual modo se habría producido la violación a lo dispuesto en el artículo 137 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

3.5) **Sentencias:** El Segundo Juzgado Civil de Talcahuano acogió la demanda con costas, debiendo pagar la Municipalidad de Talcahuano a los actores las sumas que se señalan como indemnización de daño moral: al padre \$40.000.000, lo mismo a la madre, y a cada hermano (dos) la suma de \$10.000.000.

La Corte de Apelaciones de Concepción reprodujo la sentencia apelada, pero rebajó los montos por concepto de daño moral, debiendo pagársele al padre la suma de \$25.000.000, lo mismo a la madre, y a cada uno de los dos hermanos, la suma de \$5.000.000, revocando la sentencia apelada en cuanto a la condena en costas a la parte demandada, a la cual no se la condena por este concepto.

4) Pérez Llona con Municipalidad de Las Condes/RDJ t. 96/1999, 2.5, 94-102

4.1) **Partes:** María Cristina Pérez Llona con Municipalidad de Las Condes.

4.2) **Tribunales con fecha de sentencia:** Octavo Juzgado Civil de Santiago 12.03.1997, rol N° 2.383-96, Corte de Apelaciones de Santiago 8.4.1999, rol N° 2.076-97, Corte Suprema 28.07.1999, Rol N° 1.914-99.

4.3) **Hechos:** Doña María Cristina Pérez Llona funda la demanda señalando que el día 16 de mayo de 1996, a las 13:15 horas, transitaba por calle Sebastián Elcano, comuna de Las Condes, acompañada de una vecina, y al llegar a la altura del 1137 de la calle ya indicada vieron que estaba estacio-

nado un camión asomado en el portón de acceso al edificio en construcción encontrándose la acera totalmente obstruida y al haberse formado una poza de agua a raíz de las recientes lluvias y del tráfico de los camiones, alguien colocó para el tránsito de peatones un tablón sobre dicha poza de agua, única alternativa para no tener que bajar a la calzada misma; al hacerlo resbaló cayendo hacia su derecha, azotando su costado derecho contra el suelo y golpeándose fuertemente las rodillas, el tobillo izquierdo y el hombro derecho, siendo ayudada a levantarse para ser llevada a su residencia, para luego ser trasladada al Hospital de la Fuerza Aérea de Chile, hospitalizándose para ser intervenida quirúrgicamente colocándole una prótesis en vista del grave daño sufrido en la articulación del hombro derecho. La operación se efectuó el día 20 de mayo no pudiendo valerse de su brazo y mano derecha de los cuales sufre permanentes dolores.

La demandante agrega que este accidente le ha significado gastos médicos, además del hecho de quedar parcialmente impedida, unido a los dolores físicos. La parte demandada señala que no se efectuó ninguna constancia en la comisaría con el fin de constatar el lugar donde habría sufrido tal caída, como tampoco hay constancias de las lesiones sufridas, además de agregar que la actora debió caminar por la calzada y subir por la acera, no tomando las providencias necesarias a fin de evitar las consecuencias expuestas. No habría falta de servicio que se le imputa, por cuanto el mal estado de las aceras es una consecuencia lógica del hecho de la construcción de un edificio, y además no hay falta de un funcionario, por no tratarse de aquellos servicios que contempla la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades dentro del ámbito de sus funciones.

4.4) Consideraciones del tribunal: El Octavo Juzgado Civil de Santiago en sus consid. 11^º y 12^º establece que las municipalidades tienen el deber de comprobar que las veredas de su comuna, en sus áreas urbanas, estén expeditas al tránsito de peatones, y en cumplimiento del artículo 100 de la Ley N^º 18.290,¹⁶ les cabe la obligación de mantener o hacer mantener las señales de advertencia de peligro en caso de ejecución de trabajos en ellas a fin de precaver a los usuarios del peligro que corren; resultando evidente que medió falta de vigilancia oportuna de los inspectores de la Municipalidad de Las Condes respecto del estado de la vereda en cuestión. El consid. 13^º establece categóricamente que la municipalidad demandada es responsable de los daños sufridos por la actora.

¹⁶ La Ley de Tránsito Público, N^º 18.290, establece en el artículo 100 que: "la instalación y mantención de la señalización del tránsito en las zonas urbanas corresponderá a las municipalidades. La misma obligación tendrá la Dirección de Vialidad respecto de las vías sujetas a su cuidado".

4.5) **Sentencias:** El Octavo Juzgado Civil de Santiago acoge la demanda sólo en cuanto condena a la Municipalidad de Las Condes a pagar a la demandante la suma de \$1.571.306 por concepto de daño emergente y \$10.000.000 por concepto de daño moral, estableciendo que el reajuste será conforme a la variación del IPC desde la notificación de la demanda respecto a la suma por daño emergente y desde la fecha del fallo respecto de la cantidad correspondiente por el daño moral, calculado hasta el día del pago efectivo. No ha lugar a lo demás solicitado en la demanda, condenando a la demandada al pago de las costas de la causa.

La Corte de Apelaciones de Santiago confirma la sentencia apelada y la Corte Suprema declara inadmisibile el recurso de casación en la forma que fuera interpuesto por la municipalidad condenada fundada ésta en la causal de contener el fallo decisiones contradictorias.

5) *Crisóstomo Cáceres con Municipalidad de Concepción, RDJ t. 97/2000, 2.5, 132-140*

5.1) **Partes:** María Luisa Crisóstomo Cáceres con Municipalidad de Concepción.

5.2) **Tribunales con fecha de sentencia:** Tercer Juzgado Civil de Concepción 12.11.1998, rol N° 92.265, Corte de Apelaciones de Concepción 15.09.1999, rol N° 1.656-98, Corte Suprema 10.08.2000, Rol N° 4.633-99.

5.3) **Hechos:** Doña María Luisa Crisóstomo Cáceres el 29 de julio de 1997, a las 9:50 horas aproximadamente, transitaba por un paseo peatonal en el centro de Concepción en dirección a una farmacia y cuando se disponía a entrar a ella, pisó el borde de un hoyo que existía a un costado de la vereda, torciéndose el tobillo derecho, y cayendo al suelo. Acudió al Hospital del Trabajador, donde se le diagnosticó un esguince y heridas menores en el brazo, siendo enyesado su pie derecho hasta la rodilla; estuvo 16 días con licencia médica volviendo a su trabajo el 13 de agosto, no sintiéndose del todo bien; el 5 de septiembre, producto de fuertes dolores a la pierna, codo y cadera, acudió nuevamente al Hospital del Trabajador, donde se le diagnosticó una inflamación a los tendones debiendo someterse a tratamiento de rehabilitación, siendo dada de alta el 23 de septiembre. Producto de la caída perdió sus lentes de contacto, los que no pudo reponer debido al alto costo que ello le significaba. La parte demandada señaló que todo se habría producido por la negligencia de la víctima, ya que no es conducta habitual el caminar por el borde de los hoyos, sea que estén señalizados o no, por lo que solicitó el rechazo de la demanda.

5.4) Consideraciones del tribunal: El Tercer Juzgado Civil de Concepción estableció en el consid. 8º que conforme al artículo 137 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, éstas incurren en responsabilidad por los daños que causen, la que procederá principalmente por falta de servicio; por su parte el artículo 44 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dispone que los órganos de la Administración serán responsables del daño que causen por falta de servicio y el artículo 1º de la misma ley señala que la Administración del Estado estará constituida por los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos, entre otros, las municipalidades. En el consid. 10º establece que la caída sufrida por la actora ocurrió por ausencia de una debida señalización de la vía pública por la que caminaba, y que corresponde a la municipalidad demandada responder de los daños que hubiera sufrido la actora, toda vez que la municipalidad omitió su deber de mantener señales de advertencia a los usuarios, del peligro que corrían debido al mal estado de la calle, lo que permitió la caída de la demandante con los resultados ya referidos.

La Corte de Apelaciones de Concepción en su consid. 3º señaló que las municipalidades tienen el gran deber de administrar adecuadamente los bienes municipales y los bienes nacionales de uso público. Este deber de administrar implica emplear el celo adecuado en el cuidado, conservación y mantención de dichos bienes, no sólo para mantener la integridad del patrimonio municipal o del patrimonio nacional, sino también para evitar lesiones o daños en los bienes privados o a las personas usuarias de los bienes municipales o nacionales. En caso de ocasionarse un daño, el ente municipal deberá reparar los perjuicios ocasionados a quien lo sufre, como lo dispone el artículo 38 inciso 2º de la CP. El consid. 4º estableció que es evidente que la demandada ha descuidado ese deber de administrar, pues su omisión y negligencia trajo como consecuencia que la actora sufriera un accidente.

La Corte Suprema estimó que las alegaciones fundantes del recurso de apelación eran idénticas a la del recurso de casación interpuesto, por lo que resultaban extemporáneas, debiendo haberse interpuesto en la contestación de la demanda.

5.5) Sentencias: el Tercer Juzgado Civil de Concepción acogió la demanda de responsabilidad de la municipalidad, fijando una indemnización de \$2.000.000, por concepto de daño moral, teniendo en consideración los dolores físicos, temor e inseguridad, además del tratamiento médico a que estuvo sometida la demandante de autos.



La Corte de Apelaciones de Concepción confirmó la sentencia apelada, y tuvo en consideración que las alegaciones que sustentaba el recurso de apelación constituían una materia propia de excepción perentoria¹⁷ que no se opuso en la contestación de la demanda, lo que imponía rechazar la referida defensa, por extemporánea.

En contra de esta última sentencia, la demandada dedujo recurso de casación en el fondo, que fue rechazado.

6) *Silva Barrueto y otros con Municipalidad de Los Angeles, RDJ t. 97/2000, 2.5, 163-166*

6.1) **Partes:** Manuel Silva Barrueto y Sociedad Casagrande Limitada con Municipalidad de Los Angeles.

6.2) **Tribunales con fecha de sentencia:** Segundo Juzgado Civil de Los Angeles 31.08.1998, rol 37.227, Corte de Apelaciones de Concepción 2.08.1999, Corte Suprema 21.06.2000, Rol N° 3.205-99.

6.3) **Hechos:** El 24 de junio de 1997 la Sociedad Casagrande Ltda. obtuvo, de la Dirección de Obras de la Municipalidad demandada, un permiso de obra menor para realizar remodelaciones y reparaciones a un galpón en el inmueble ubicado en Avda. Alemania 588 de la ciudad de Los Angeles, con el objeto de destinarlo a "casa de eventos". Sin embargo, tal permiso no fue retirado materialmente de las oficinas municipales por el demandante Manuel Silva B., por lo que el 9 de julio de 1997 inspectores municipales ordenaron paralizar la obra por no contar ésta, en el lugar de la obra, con el permiso respectivo y efectuaron una denuncia al Juzgado de Policía, desconociendo que ese permiso había sido otorgado al menos 15 días antes por el Director de Obras titular. El 15 de julio de 1997 el tribunal recién indicado absolvió a Casagrande Ltda. por la denuncia formulada en su contra. La municipalidad al contestar la demanda sólo sostuvo que la paralización de las obras ejecutadas en el inmueble de Av. Alemania 558 de dicha ciudad era procedente, porque el permiso era ilegal, ya que la ordenanza prohibía en el sector el giro comercial de una casa de eventos como la que se pretendía instalar, y agrega que la Directora de Obras subrogante desconocía el hecho de haberse otorgado el permiso.

6.4) **Consideraciones del tribunal:** La Corte Suprema, al conocer de la casación deducida por el demandante, establece en el consid. 2º de la

¹⁷ La existencia de un régimen de responsabilidad especial, distinto del regulado por el derecho común.

sentencia de reemplazo que queda de manifiesto la conducta ilícita de la demandada al actuar de facto, paralizando obras que contaban con una autorización concedida por la propia municipalidad.

6.5) **Sentencia:** El Segundo Juzgado Civil de Los Angeles al acoger la demanda condena a la municipalidad al pago a Casagrande Ltda. de \$3.350.000 por daños materiales, desechando la pretensión de ser indemnizada por el daño moral, y condena a la indemnización por daño moral al Sr. Silba Barrueto de \$2.000.000.

La Corte de Apelaciones de Concepción revocó la sentencia apelada y rechazó la acción intentada.

La Corte Suprema, a propósito de un recurso de casación, tiene por no interpuesto el de fondo, acogiendo el recurso de casación en la forma e invalidando la sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción, reemplazándola por una que se dicta en forma separada, señalando en su consid. 2ª que eleva la indemnización por daño moral o extrapatrimonial que la Municipalidad demandada deberá pagar al actor Manuel Silva Barrueto a la cantidad de \$5.000.000.

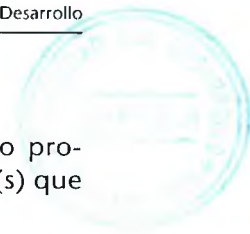
5. Comentario a los casos de jurisprudencia analizados

Durante las últimas dos décadas, hemos podido comprobar a través del estudio de algunos casos planteados ante los tribunales ordinarios de justicia, el creciente aumento de juicios de responsabilidad deducidos en contra de las municipalidades, especialmente en estos últimos cinco años.

En cada caso, analizado el motivo en virtud del cual se condena a las corporaciones edilicias (acogiéndose las demandas de indemnización de perjuicios o responsabilidad del Estado), es debido a la llamada falta de servicio de ellas.

Ha de entenderse por falta de servicio a la omisión o ausencia de actividad municipal, debiendo ésta haber existido por serle impuesta ella por el ordenamiento jurídico.

Actualmente, el artículo 141 inciso 1º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece que "las municipalidades incurrirán en responsabilidad por los daños que causen, la que procederá principalmente por falta de servicio".



Dicha disposición hace responsables a las municipalidades cuando producto de su omisión o inactividad generan daño(s) a una(s) víctima(s) que no está(n) jurídicamente obligada(s) a soportarlo(s).

Suele entenderse por falta de servicio como sinónimo de no haber funcionado el servicio municipal de manera eficiente, de haber funcionado mal, como si se tratara de un descuido, de una negligencia, en último término parece que estuviese subyacente o inmersa la idea de "culpa", que nada tiene que ver con la responsabilidad del Estado, que es siempre la responsabilidad de una persona jurídica (sea fisco, empresa estatal, municipalidades, servicios personificados o instituciones, etc.), y no puede fundarse en culpa o dolo, ya que ellas carecen de un sustrato psicológico, al cual pudiera predicarse, ya que la culpa o dolo sólo es posible respecto de los seres humanos.

En nuestro derecho, la responsabilidad del Estado está sustentada en la víctima (artículo 38 inciso 2º de la CP), y no en la "culpa" del Estado; es objetiva y no está basada en la prueba de la culpa o negligencia del actuar de la Administración (prueba no pocas veces de difícil o imposible concreción), y que más encima debería aportar la propia víctima.

El término "falta de servicio" en esa perspectiva civilista (que no constitucional) es una traducción del francés *faute de service*: "faute" es "culpa" en francés y, por lo tanto, se estaría hablando de "culpa del servicio". El vocablo "falta" no significa en castellano culpa, ya que "falta de" servicio es ausencia de servicio, lo que falta es lo que no está, lo que se halla ausente.

Por ello, reiterando lo planteado, en nuestro idioma la falta de servicio es "ausencia de servicio", inactividad, omisión, y no culpa del servicio.

Si el servicio de la municipalidad no ha funcionado bien, adecuadamente, quiere decir que no cumplió con su obligación legal, por lo cual significa que ha violado la ley, vulnerando su competencia, y por ende ha infringido el artículo 7º de la Constitución, que impone para la validez de la actuación de los órganos del Estado que sea realizada "dentro de su competencia", infracción que si origina daño produce y hace nacer *ipso iure* la responsabilidad del Estado, aquí Estado/Municipalidad (artículo 7º inciso 3º, en concordancia con el artículo 6º inciso 3º y artículo 38 inciso 2º de la Constitución).

Como se advierte, nada tiene que ver el asunto con la idea de culpa, torpeza o negligencia; para la víctima da exactamente lo mismo que se haya

producido una u otra, o incluso dolo o malicia, ya que ello es problema del funcionario y de la organización del servicio de que se trata, cosa que le es ajena a dicha víctima en este aspecto, desde que constitucionalmente la responsabilidad del Estado está constituida sobre la víctima y la *lesión* que ella sufre por acto, hecho u omisión antijurídica, de un órgano del Estado.

Clarísimo es el texto del artículo 38 inciso 2º: “Cualquier persona que sea *lesionada...*”.

Así, vemos que en *Tirado con Municipalidad de La Reina* la falta de servicio estuvo dada, porque “no fue eficiente (la municipalidad demandada) para desempeñar el servicio público de inspección recién indicado, que debía prestar a la comunidad por mandato legal”.¹⁸

En *Villegas Lorca con Municipalidad de Providencia* la falta de servicio estuvo dada, porque “faltó vigilancia oportuna de los inspectores municipales respecto del funcionamiento y estado de las señalizaciones de peligró”.¹⁹

En *Aja García con Municipalidad de Talcahuano* queda claro que “no es posible aceptar que se haya cumplido cabalmente la obligación de cuidado y mantención del mástil si bastaba que cualquier menor de los que concurrían al Parque Las Araucarias hubiera podido retirar fácilmente el perno de dicho mástil o que cualquier otra persona lo hubiera hecho, por cuanto no es ajeno al conocimiento de los encargados de la mantención de dicho elemento que había un grave riesgo en la caída del mismo al mantenerlo en esas condiciones, lo que se desprende del porte, material y peso de dicho mástil, y aun existiendo estas precarias condiciones de cuidado”.²⁰

En *Pérez Llona con Municipalidad de Las Condes* la falta de servicio sería “la causa que motivó el accidente... el mal estado de la acera o vereda por la que transitaba la demandante, la que se encontraba... sin protección adecuada, ni señalización del peligro, sólo resta concluir que la municipalidad demandada es responsable de los daños sufridos” por la actora.²¹

En *Crisóstomo Cáceres con Municipalidad de Concepción* la falta de servicio “ocurrió por falta de señalización de la vía pública por la que caminaba”,

¹⁸ Considerando 4º de la Corte de Apelaciones de Santiago, en relación con el artículo 62 de la Ley de Municipalidades vigente en esa época.

¹⁹ Considerando 12º del Tercer Juzgado Civil de Santiago, en relación con el artículo 83 de la Ley N° 18.695.

²⁰ Considerando 17º del Segundo Juzgado Civil de Talcahuano, que fue posteriormente reproducido por la Corte de Apelaciones de Concepción, en relación con el artículo 137 de la Ley N° 18.695.

²¹ Considerando 13º del Octavo Juzgado Civil de Santiago, que fue posteriormente confirmado por la Corte de Apelaciones de Santiago, en relación con el artículo 137 de la Ley N° 18.695.

“toda vez que faltó (la municipalidad) a su deber de mantener señales de advertencia a los usuarios del peligro que corrían debido al mal estado de la calle”, correspondiéndole a la municipalidad “responder por los daños que hubiera sufrido la actora”.²²

En *Silva Barrueto y otros con Municipalidad de Los Angeles* la responsabilidad del Estado se debió a que ésta tuvo una “conducta ilícita al actuar de facto, paralizando obras que contaban con una autorización concedida por la misma municipalidad”.²³

La presencia de casos como éstos en los tribunales de justicia muestra una jurisprudencia bien asentada en cuanto a reconocer la responsabilidad de las municipalidades cuando éstas originan daños en las personas al omitir una actuación debida en el ejercicio de sus funciones públicas, funciones que la Constitución y las leyes les imponen como órganos del Estado que están al servicio de las personas.

Ello hace realidad –en este aspecto– la primacía de la persona humana (artículo 1º inciso 1º), la servicialidad del Estado (artículo 1º inciso 4º), la supremacía de la Constitución (artículo 6º inciso 1º) y el principio de juridicidad (artículos 6º y 7º), bases fundantes de la institucionalidad (capítulo I de la CP).

6. Bibliografía

1. Fiamma Olivares, Gustavo
 - *La acción constitucional de responsabilidad y la responsabilidad por falta de servicio*. RCHDUC²⁴ 16 N° 2 (1989), 429.
2. Martínez Estay, José Ignacio
 - “La responsabilidad patrimonial del Estado por infracción al principio de igualdad y al derecho de propiedad en el derecho público chileno”, en *Derecho de daños*. Editorial Conosur. Santiago, 2002, 171-201, especialmente 185-196.
3. Oelckers Camus, Osvaldo
 - *Actos administrativos ilícitos y responsabilidad extracontractual del Estado administrador*. RDUCV²⁵ 10 (1986), 463.
 - *La responsabilidad civil extracontractual del Estado administrador en la*

²² Considerando 10º del Tercer Juzgado Civil de Concepción, fallo que fue confirmado por la Corte de Apelaciones de Concepción, en relación con el artículo 137 de la Ley N° 18.695, y 44 de la Ley N° 18.575.

²³ Considerando 2º de la sentencia de reemplazo a propósito de un recurso de casación interpuesto ante la Corte Suprema.

²⁴ RCHDUC: Revista Chilena de Derecho Universidad Católica.

²⁵ RDUCV: Revista de Derecho Universidad Católica de Valparaíso.

Constitución Política de 1980 y su imputabilidad por falta de servicio. RCHDUC N° especial (1998), 345.

4. Pierry Arrau, Pedro
 - *Responsabilidad de los entes públicos por el mal estado de las vías públicas.* Revista de Derecho Universidad Católica de Valparaíso 8 (1984), 143.
 - *Algunos aspectos de la responsabilidad extracontractual del Estado por falta de servicio.* RDJ t. 92 N° 2 (1995), 17. También en Revista de Derecho Público N° 59 (1996), 287.
5. Revista de Derecho y Jurisprudencia.
6. Revista Ius Publicum. Escuela de Derecho Universidad Santo Tomás. N° 4/2000, 159.
7. Soto Kloss, Eduardo
 - *Bases para una teoría general de la responsabilidad del Estado en el derecho chileno.* RDJ²⁶ t. 81 N° 3 (1984), 87. También en Gaceta Jurídica N° 56 (1985), 2.
 - *Responsabilidad administrativa municipal.* RDJ t. 78 N° 1 (1982), 79.

²⁶ RDJ: Revista de Derecho y Jurisprudencia.