

NOTAS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL DEFICIENTE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

*Notes about liability of the State by
the deficient functioning of the justice
administration*

CRISTIÁN MONTERO CARTES*
Universidad de Concepción
Concepción, Chile

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es abordar el tema de la responsabilidad del Estado-Juez, desde una perspectiva diversa a la que tradicionalmente se ha analizado. En efecto, el autor estudia la eventual generación de perjuicios o daños a los justiciables derivados de los actos administrativos del poder judicial, con el consecuente surgimiento de responsabilidad patrimonial del Estado. Para ello, se incorpora, en términos genéricos, el concepto, hasta ahora desconocido en nuestro medio, de la figura de *anormal funcionamiento de la administración de justicia*, como título de imputación de responsabilidad y su posible tratamiento en el ordenamiento jurídico chileno.

PALABRAS CLAVE: Responsabilidad del Estado - administración de justicia - Estado-Juez

* Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y Posgraduado en Derecho Administrativo General, Universidad de Concepción.<crcmontero@gmail.com>.

Artículo recibido el 8 de octubre 2012 y aprobado el 25 de agosto de 2013.

ABSTRACT: The aim of this paper is to expose the liability of the State Justice from a different perspective than that from which it has been traditionally analyzed. In effect, the author examines the eventual generation of hurts or damages to the litigants deriving from the administrative acts of the Judiciary, with the consequent arising of financial liability of the State. In order to do that, in generic terms, it incorporates the concept, unknown until now in our law, of justice administration abnormal functioning, as a cause of imposition of liability and its possible treatment in the Chilean legal system.

KEY WORDS: Liability of the State - justice administration - State Justice

I. PODER JUDICIAL O SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: ¿HACIA UN CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO?

La tradicional doctrina sobre la función que ejercen los jueces, que la limita a la mera aplicación e interpretación de la ley de una manera más o menos razonablemente predecible, es efectiva en el mismo grado que incompleta. De la misma manera, afirmar que la función de los arquitectos es dibujar planos, de la policía detener delincuentes o de los médicos recetar productos farmacéuticos lo es.

En sentido amplio, todos los funcionarios públicos, carabineros, notarios, conservadores de bienes raíces, oficiales del registro civil, etc., se encargan, en último término, de aplicar e interpretar la ley. El problema, a nuestro juicio, no radica en determinar la naturaleza de la función judicial ni el alcance ni contenido de ésta. Parece de suyo obvio que la labor de los jueces excede con creces dichas limitaciones. La cuestión es, entonces, visualizar que la ripiosa labor de aplicación e interpretación de la ley es un trabajo intelectual que con gran dificultad y esfuerzo, es ni con todo una pequeña parte de la tarea de los magistrados. Por el contrario, la labor administrativa que desempeñan los jueces acapara y distrae gran parte de su tiempo: ya sea distribuyendo los recursos del tribunal, la planta física o el equipo material, la organización de las causas y la atención de justiciables y abogados, entre otras, han sido y -lo que es peor aun- siguen sobre los hombros de los jueces, del mismo modo que un gerente de una empresa o un administrativo general.

Pero, lamentablemente, como se ha afirmado, *“los jueces no están calificados ni entrenados para administrar organizaciones o recursos. El resultado ha sido que, hasta hace muy poco tiempo, los jueces se desatendían por*

completo del problema, ignorándolo; o distraían de las preocupaciones para los que han sido, y para las que han sido elegidos con las más altas calificaciones, mucho más tiempo del prudente dedicándolo a tareas de administración o economía doméstica".¹

En base a estas apreciaciones, algunos autores extranjeros han considerado que el ejercicio de la función judicial constituye un servicio público en sentido lato.²

Sin embargo, tal posición ha sido rechazada por un importante sector de la doctrina, tanto nacional como extranjera, al considerarse que le son inaplicables algunas notas características de aquel, como la posibilidad de que el servicio público pueda ser gestionado por entidades particulares ajenas a la función pública o a la inexistencia de verdaderas potestades administrativas, a pesar de encontrarse en la actividad judicial, aquellos caracteres de continuidad, de regularidad, uniformidad, generalidad y obligatoriedad típicos del servicio público.³

Por tal motivo, afirmar que la función judicial es una especie de servicio público -postulado predominante durante la vigencia de la concepción francesa tradicional, hoy prácticamente olvidada-, haciéndola equivalente a la prestación de un órgano de la administración del Estado, es confundir la notable diferencia que radica en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Así las cosas, la responsabilidad estatal derivada de resolución de conflictos de carácter jurídico, no pueden ni debe ser estimada como una especie extraíble del género como consecuencia de la prestación del servicio público.

Con todo, lo anterior no significa, como se pondrá de relieve más adelante, afirmar que no puedan aplicarse algunos conceptos, instituciones e incluso algunos preceptos de la función administrativa al ámbito judicial.

En efecto, si bien compartimos aquella postura que rechaza la concepción del Poder Judicial como servicio público, no es menos cierto que el poder judicial tiene un aspecto orgánico, tiene una estructura y, en ese sentido, ejerce funciones netamente administrativas, prestando servicios de

¹ MACLEAN (1997).

² GODED (1983).

³ REYES (1987) p. 11.

administración de justicia⁴ en que se requiere un conjunto adecuado de recursos materiales y humanos para alcanzar sus fines. En este ámbito, burocrático judicial es donde emerge y se erige, como título de imputación de responsabilidad, el anormal funcionamiento de la administración de justicia.

II. ANORMAL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: CONCEPTO, ÁMBITO Y CONTENIDO

1. Antecedentes previos

Como ya lo hemos indicado, el poder judicial tiene un aspecto orgánico, tiene una estructura y, en ese sentido, presta servicios de administración de justicia en que se requiere un conjunto adecuado de recursos materiales y humanos para alcanzar sus fines. En este ámbito, burocrático judicial es donde emerge y se erige, como título de imputación de responsabilidad, el anormal funcionamiento de la administración de justicia.

⁴ Piénsese tan solo en las nuevas formas orgánicas de los nuevos tribunales que han sido implantados dentro de la estructura del poder judicial. Así, por ejemplo, el párrafo 5° del Código Orgánico de Tribunales referido a la “*la organización administrativa de los juzgados de garantía y de los tribunales orales en lo penal*”, en su artículo 25 indica que: “*Los juzgados de garantía y los tribunales orales en lo penal se organizarán en unidades administrativas para el cumplimiento eficaz y eficiente de las siguientes funciones: 1. Sala, que consistirá en la organización y asistencia a la realización de las audiencias. 2. Atención de público, destinada a otorgar una adecuada atención, orientación e información al público que concurra al juzgado o tribunal, especialmente a la víctima, al defensor y al imputado, recibir la información que éstos entreguen y manejar la correspondencia del juzgado o tribunal. 3. Servicios, que reunirá las labores de soporte técnico de la red computacional del juzgado o tribunal, de contabilidad y de apoyo a la actividad administrativa del juzgado o tribunal, y la coordinación y abastecimiento de todas las necesidades físicas y materiales para la realización de las audiencias. 4. Administración de causas, que consistirá en desarrollar toda la labor relativa al manejo de causas y registros del proceso penal en el juzgado o tribunal, incluidas las relativas al manejo de las fechas y salas para las audiencias; al archivo judicial básico, al ingreso y al número de rol de las causas nuevas; a la primera audiencia judicial de los detenidos; a la actualización diaria de la base de datos que contenga las causas del juzgado o tribunal, y a las estadísticas básicas del juzgado o tribunal. 5. Apoyo a testigos y peritos, destinada a brindar adecuada y rápida atención, información y orientación a los testigos y peritos citados a declarar en el transcurso de un juicio oral. Esta función existirá solamente en los tribunales orales en lo penal*”.

En efecto, la doctrina comparada⁵ distingue dentro de la responsabilidad del Estado-Juez diferentes fuentes a través de las cuales se puede hacer efectivo el Derecho de Indemnización, es decir, títulos de imputación de responsabilidad. Así, por un lado, encontramos los *errores judiciales* y, por otro, el *anormal funcionamiento de la administración de justicia*. Dentro del primero, por su parte, se observan lo que llamaremos *errores judiciales penales* y *errores judiciales civiles*, entendiéndose este último en su sentido amplio, en oposición a penal, incluyéndose, por tanto, no solo por yerros civiles propiamente, sino también los laborales, comerciales, tributarios etc.

A nuestro juicio, cuando se habla del tema de la responsabilidad del Estado-Juez, debe necesariamente procederse a una distinción que determine el alcance y extensión entre uno y otro concepto.

Pues bien, ocurre que en Chile tanto la doctrina como la Jurisprudencia, en general,⁶ parecen no hacerse cargo de esta distinción previa, haciendo simplemente sinónimo de responsabilidad del Estado Juez, solo los yerros judiciales de índole penal, limitando de entrada, el tratamiento del instituto, al radicar en un solo precepto -artículo 19 n° 7 letra i) de la Constitución Política de la República-, la regulación total e íntegra del derecho de indemnización, otorgándole a ésta un carácter excluyente de cualquier otro título de imputación que no sea penal. Desde luego aquí radica, justamente, el error.

En nuestro concepto, entendemos, a la inversa de la mayoría de la doctrina, que el precepto Constitucional citado solo trata un título de responsabilidad específico, los *errores judiciales penales*, que regula expresamente, dejando entregada a las reglas generales de la responsabilidad de Derecho Público, los otros títulos de imputación de responsabilidad, tales como los *errores judiciales civiles* o el *anormal funcionamiento de la administración de justicia*. Por tal motivo, frente a un yerro judicial de carácter civil o deficiencias administrativas del poder judicial,⁷ el ordenamiento jurídico no puede

⁵ En este sentido véase, entre otros, GUZMÁN (1994) pp. 151 y siguientes, SANTIAGO (1989) p. 50.

⁶ GARCÍA (1997) p. 224, HERNÁNDEZ (1999) pp. 473 y siguientes.

⁷ Así, por ejemplo, se ha reconocido en la jurisprudencia argentina, Corte Suprema de la Justicia de la Nación, *Etcheverry y otros con Provincia de Buenos Aires* (1986, fallos n° 308:2494): “El levantamiento de las medidas cautelares ‘al sólo efecto de escriturar’ sólo se concibe en caso de subasta pública del inmueble, y con citación de los jueces que la hubieran decretado, pues entonces los embargos se trasladan al saldo de precio (art. 588 del Cód. Procesal), más no cuando se condena a escriturar una venta privada, caso en el cual sólo es posible previa audiencia de los interesados y decisión tomada preservando

soslayar tal situación, haciendo caso omiso de los fundamentos que hacen al Estado responsable, debiendo, sin duda alguna, imputar a éste la calidad de deudor de la obligación de resarcir.⁸

Al igual que el concepto de error judicial, el funcionamiento anormal de la administración de justicia, según lo ha entendido tanto la doctrina⁹ como la jurisprudencia comparada¹⁰, es indeterminado.

Ésta figura como título de imputación de responsabilidad del Estado nace en el sistema español, como una característica específica, siendo desconocido en la mayor parte de ordenamientos jurídicos comparados. Nuestro país, en plena concordancia con la mayoría, tampoco ha consultado esta hipótesis de reparación, siendo casi desconocida en el medio nacional.¹¹

La definición de lo que es un funcionamiento anormal ha de hacerse, en buena lógica, por sustracción, de forma negativa: es funcionamiento anormal todo aquél que no pueda ser calificado de normal. Y en este punto aparecen dos dificultades: la primera, precisar qué puede ser considerado como normal desde el punto de vista jurídico-positivo; y segunda, establecer un límite

las garantías del debido proceso, con posibilidad para ellos de hacer valer las defensas que tuvieren y decisión sobre el mejor derecho de embargantes o compradores". Así, "compromete la responsabilidad del Estado, la conducta del juez que autorizó el levantamiento de medidas cautelares, y suscribió los respectivos exhortas, sin tener en cuenta los alcances de la sentencia dictada por su antecesor en el cargo y las normas procesales aplicables; al haber hecho posible la venta de los inmuebles cautelados, se impidió a los actores hacer valer sus derechos derivados de una sentencia dictada en un juicio de colación".

⁸ En el mismo sentido, el SOTO KLOSS (1996) pp. 314 y 315: "Pero los servicios judiciales y la administración de justicia, pueden producir daños y provocar perjuicios no sólo en la pesquisa y castigo de delitos, sino también en materia civil, incluyendo en este término todo lo que no es penal, esto es civil, comercial, laboral, tributario, menores, e incluso administrativo... También suele ser raramente admitida la obligación del Estado a reparar los daños provocados en esta actividad jurisdiccional".

⁹ ACOSTA (2005) p. 109.

¹⁰ Vid. v.g. Tribunal Supremo español, José Carlos contra Ministerio de Justicia (1993, STS 7581/1993) fundamento de derecho, tercero: "El concepto de anormalidad en el funcionamiento de la Administración constituye un concepto jurídico indeterminado que debe quedar integrado en función de la naturaleza de los actos emanados de la función y las circunstancias concretas concurrentes en el supuesto enjuiciado".

¹¹ En Chile, véase tan solo RONDINI (2008) p. 134 y SOTO KLOSS (1996) p. 315.

preciso entre la normalidad y la anormalidad en el funcionamiento. Hacia aquella tarea, en general, dedicaremos las siguientes páginas.

2. Normalidad y anormalidad. Dolo y culpa: precisión terminológica

Como premisa básica podemos indicar que tanto un acto lícito como un ilícito pueden generar perjuicios; sin embargo, la diferencia radica en que en el segundo caso, se ha incurrido en culpa en la actuación, infringiendo el precepto respectivo. En base a ello algún autor ha pretendido distinguir en funcionamiento normal del anormal con este solo elemento; la ilicitud en la actuación del agente público, ya sea juez o auxiliar de la administración de justicia.

En principio, podemos acoger la idea de que la anormalidad consistirá en la infracción a una norma jurídica atinente al proceso, ya de carácter procesal¹² o de una norma de las actividades de índole estrictamente administrativas necesarias para la correcta tramitación de los procesos, a fin de que éstos avancen.¹³ Empero, afirmar que el anormal funcionamiento se refiere tan solo a lo ilegal, resulta errado, pues aun cuando sea lo más frecuente¹⁴ no es la única hipótesis. En rigor, un funcionamiento anormal no exige siempre una ilegalidad ni el incumplimiento de una norma, tal sería, por ejemplo, el caso de la actividad material de la administración como la traba equivocada recaída sobre un auto, en que se incurrió en error al digitar su patente.¹⁵ Por tal motivo, discrepamos con Soto Kloss, quizás uno de los pocos autores chilenos que se ha referido al tema, quien limita los casos de anormal

¹² MONTERO (1988) p. 130, concluye que el funcionamiento anormal ha de suponer una infracción de la norma procesal. Sin embargo, lo inverso no resulta admisible, pues no todo incumplimiento de la norma procesal constituye funcionamiento anormal de la Administración de Justicia a los efectos indemnizatorios. Por tanto, el funcionamiento anormal supone una ilegalidad procesal para este autor.

¹³ JIMÉNEZ (1991) p. 136.

¹⁴ Equivocado es identificar lo normal con lo frecuente. De lo contrario, se cae en el común pensamiento de que la anormalidad, a fuerza de reiterarse, deje de ser considerada un mal y pase a ser tolerado.

¹⁵ SOLCHAGA (1983) p. 2545, observa a este respecto que no cabe confundir la anormalidad con la ilegalidad formal: *“En primer lugar, porque puede producirse funcionamiento anormal del servicio sin ilegalidad. En segundo lugar, porque existen supuestos de ilegalidad en el ejercicio del poder público que no generan acción de responsabilidad, por inexistencia de resultado lesivo o por falta de nexo causal. Además, no toda ilegalidad genera de forma automática responsabilidad, aunque es un elemento que, cuando concurre, sirve para reforzar o facilitar la calificación de anormalidad del funcionamiento del servicio”*.

funcionamiento, al emplear la fórmula *ilícitos del servicio judicial*¹⁶, cayendo en la confusión de hacer sinónimo ilicitud con el anormal funcionamiento, olvidando los casos de deficiencia en la actividad material, como un error en la digitación de una patente municipal y, aun más, contradiciéndose el mismo autor, al sostener que dentro de la ilicitud quedarían comprendidos los casos de daños causados por el poder judicial en su actividad material.

Por otra parte, debe advertirse desde ya que no basta una irregularidad procesal o administrativa referida al proceso, pues aun cuando pueda configurarse el título de imputación -funcionamiento anormal-, necesariamente deberán concurrir, para efectos del derecho a la indemnización, los demás requisitos que la hacen procedente, en especial el daño antijurídico.

Otro punto ha destacarse es la idea de anormalidad como sinónimo de culpabilidad, de imputación de responsabilidad por la negligencia del agente público.

En este sentido, Martín Rebolledo, subraya que *“una primera aproximación al concepto de funcionamiento anormal apela a la idea de culpa, pues todos los daños que tienen como origen la negligencia, ignorancia o dolo penal del juez se traducen, en última instancia, en un funcionamiento anormal de la administración de justicia. Es cierto- agrega- que la disconformidad con el ordenamiento jurídico de la actuación del funcionario es una prueba de que el funcionamiento del órgano ha sido anormal, pues supone una infracción del obligado principio de legalidad que prescribe la normal actuación administrativa”*.¹⁷ Sin embargo, agrega el autor que, no se puede descartar que se produzca un funcionamiento anormal de la administración de justicia sin que concurra o se pueda probar la culpa de los agentes judiciales.

Desde este prisma, no cabe identificar el funcionamiento anormal con la existencia de dolo o culpa en la conducta del agente del daño. Como ya lo hemos precisado, el concepto de funcionamiento anormal está objetivado, construyéndose independientemente del factor subjetivo. En otras palabras, el problema no puede hacerse depender de la idea subjetiva de imputación, esto, dolo o culpa; el sistema de imputación de responsabilidad del Estado, se centra y pone el énfasis en la existencia de un daño antijurídico, que no hay obligación jurídica de soportar, pero ni el dolo ni la culpa del juez o auxiliar de la administración de justicia, son requisitos necesarios para configurar un funcionamiento anormal.

¹⁶ SOTO KLOSS (1996) p. 316.

¹⁷ MARTÍN (1983) p. 58.

Si concurre dolo o culpa, tal dato solo será útil para determinar la extensión de la reparación y, como lo afirmamos al referirnos al error judicial, para un posible ejercicio de la acción de repetición del Estado en contra del agente, a fin de hacer efectiva la responsabilidad personal de éste.¹⁸

Finalmente, resulta que *a priori* es muy difícil dar una fórmula precisa de qué debe entenderse por anormal funcionamiento de la administración de justicia, al ser un concepto indeterminado, siendo menester entregar su precisión a la concreción de jurisprudencia según estándares y niveles medios y normales de prestación del servicio de justicia en cada momento y en cada ordenamiento jurídico, lo cual supone variabilidad en la estimación de dicha anormalidad.

De lo contrario, se caería en el absurdo de comparar sistemas y órdenes jurídicos tan diversos como el inglés y el chileno, sin las naturales diferenciaciones entre uno y otro, ya sea de recursos, o bien sea de personal etc. Como afirma Martin Rebolledo, *“puede mantener de hecho situaciones consideradas inaceptables como ejemplo de funcionamiento medio de un servicio o contribuir, por el contrario, a su perfeccionamiento directo o indirecto colocando los llamados ‘standards’ medios de normalidad en unos niveles de altura y calidad en relación con otros servicios semejantes que actúen en la vida social del país”*.¹⁹

3. Funcionamiento normal o anormal

Algunos autores han indicado que no solo se deben indemnizar los supuestos de funcionamiento anormal sino también, normal funcionamiento normal de la administración de justicia. En tal sentido, Reyes Monterreal ha indicado que tanto en uno como en otro supuesto -normal o anormal funcionamiento-, la responsabilidad del Estado es de raíz objetiva, tornándose

¹⁸ En el mismo sentido SOLCHAGA (1983) p. 2.545, observa que si concurre un comportamiento doloso o culposo por parte del agente, será exigible de éste la correspondiente responsabilidad, sea en vía principal en favor del perjudicado, sea en vía de regreso, a favor del ente público que ha resarcido en primer término el daño; pero esta responsabilidad personal, que podrá a lo sumo ser tenida en cuenta a la hora de apreciar la extensión de la reparación exigible. No es un elemento determinante de la anormalidad del servicio, que puede perfectamente concurrir aunque no se pueda apreciar culpa ni negligencia alguna en el agente. De esta manera, la anormalidad del servicio se configura con total independencia de todo comportamiento subjetivo, constituyendo el elemento objetivo que origina la responsabilidad del Estado.

¹⁹ MARTÍN (1983) pp. 160 y 161.

irrelevante para su determinación la conducta del agente, ante la necesidad de que el Estado deba responder por el riesgo producido como consecuencia de la gestión del servicio.²⁰

Por otro parte, como manifiesta Solchaga Loetegui, la objetividad tiene como virtud el prescindir de las características de la actuación del causante para dar prioridad a la restitución del patrimonio del perjudicado.²¹ En el mismo sentido, Hernández y otros señalan que no puede excluirse de raíz la indemnización por funcionamiento normal de la administración de justicia, dada la variedad de situaciones que pueden producirse en la práctica, de las que pone otros tantos ejemplos. Estas situaciones no se pueden atribuir a un funcionamiento defectuoso de la administración de justicia sino, en todo caso, a los defectos de la regulación procesal.²²

Nosotros discrepamos con tales postulados. En efecto, si bien en un principio las premisas anteriores parecen, en una primera lectura, del todo plausibles, en rigor estimamos que previamente debe procederse a una clarificación.

A nuestro juicio, el concepto de *anormal funcionamiento* como título de imputación está objetivado, debiendo el Estado Responder, independientemente de la culpa o dolo del agente. Por otra parte, como ya hemos visto, la anormalidad no se identifica ni puede hacerse depender de la ilegalidad de la actuación, pues hay supuestos en que no es necesaria su ocurrencia para que proceda la reparación. Sin embargo, una cosa muy distinta es que el *normal funcionamiento* sea resarcible. En tal supuesto, faltaría uno de los elementos de la responsabilidad del Estado; el título de imputación, a menos que se considere la *normalidad* como uno de éstos. Pero tal hipótesis, se caería, pues los daños que provengan del funcionamiento normal carecen de un elemento esencial; su antijuridicidad. Esta no radica tan solo en el perjuicio al justiciable, se requiere algo más; esto es, que la persona no tenga la obligación jurídica de soportarlo. Pues bien, esto ocurre precisamente en este caso, en que se trata de una simple molestia o carga general de la vida individual y colectiva, de las que nadie puede estar liberado.

En el mismo sentido, Martín Rebolledo ha sostenido que *“admitir como causa de imputación de responsabilidad del Estado el normal funcionamiento de la administración de justicia se opone a la propia esencia de ésta dado que, si no existe un error judicial o un funcionamiento anormal, los eventuales*

²⁰ REYES (1987) p. 15.

²¹ SOLCHAGA (1983) pp. 2547 - 2549.

²² HERNÁNDEZ *et al.* (1994) pp. 49 - 54.

*daños no han de reputarse antijurídicos, pues son daños que el perjudicado tiene la obligación de soportar porque obedecen a la correcta aplicación de una norma jurídica válida. Según esta tesis, el único funcionamiento normal que da derecho al resarcimiento está incluido en el concepto de error judicial”.*²³

4. Concepto

Así las cosas, podemos indicar que son básicamente tres las hipótesis de funcionamiento anormal de la administración de justicia: que funcione mal (culpa *in committendo*); que no funcione (culpa *in ommittendo*); o que funcione defectuosamente (falta de diligencia funcional, de la que es ejemplo notable el retraso indebido).²⁴ En otros términos, *el funcionamiento anormal de la administración de justicia, siguiendo una corriente orgánica u objetiva, tendrá lugar cada vez que la administración de justicia funcione mal; no funcione; o bien funcione deficientemente, como es el caso de la justicia tardía.*

En cualquier caso, como ha señalado Leguina, *“el criterio de la culpa o de la ilegalidad se materializa objetivamente en el funcionamiento del servicio público en cuanto tal con independencia de toda conducta ilícita de las personas físicas concretas”*. La responsabilidad del Estado se basa por tanto en la *culpabilidad objetiva del servicio*.²⁵

III. ÁMBITO DEL FUNCIONAMIENTO ANORMAL

Autores como Acosta Gallo indican que *“el funcionamiento anormal de la administración de justicia ha de entenderse exclusivamente referido a la actuación de los Jueces y Magistrados en el ejercicio de la función jurisdiccional, pues el funcionamiento del servicio público de la justicia en su vertiente no jurisdiccional está sujeto al régimen general de responsabilidad patrimonial del Estado”*.²⁶

Por nuestra parte, adscribiéndonos a la postura objetiva o material, según la cual el poder judicial también puede ejercer función administrativa, estimamos, por el contrario, que el anormal funcionamiento de la administración de justicia comprende tanto la actividad jurisdiccional, en estricto sentido,

²³ MARTÍN (1983) pp. 166 - 168.

²⁴ Ídem., p. 139.

²⁵ LEGUINA (1980) p. 32.

²⁶ ACOSTA (2005) p. 188.

cuanto su actividad no jurisdiccional o administrativa, pues *“la última se encuentra subordinada y en función de la primera, de modo que un funcionamiento defectuoso a este nivel necesariamente repercutirá en el ámbito jurisdiccional y, por lo mismo, no cabe hacer la escisión señalada”*.²⁷

En este sentido, podemos señalar que el anormal funcionamiento de la administración de justicia es un título único de responsabilidad del Estado-Juez, que comprende tanto el error judicial como el anormal funcionamiento, pero se diferencian solo para efectos de determinar la distinta normativa y, por tanto, el también diferente régimen de responsabilidad aplicable.

Las actuaciones que pueden dar lugar a funcionamiento anormal de la administración de justicia, pueden ser realizadas tanto por los jueces y magistrados, como también por los funcionarios auxiliares de la administración de justicia.

En cuanto a los jueces y magistrados, el funcionamiento anormal no está dentro de sus resoluciones, sino que, por el contrario, en su actividad *in procedendo y no in judicando*, es decir, fuera de sus resoluciones, en acciones u omisiones²⁸, procesales o no, necesarias para emitir un juicio determinado. Tal sería el ejemplo, de la no práctica de alguna diligencia prescrita por las leyes.

Respecto de los auxiliares de la administración de justicia, el ejercicio de las actividades que despliegan no da lugar a errores judiciales, pero sí funcionamiento anormal, pudiendo éste radicarse tanto en la actividad procesal, como en el cumplimiento de la actividad administrativa.

Por otra parte, el funcionamiento anormal puede resultar en cualquier fase del procedimiento, ya sea declarativa, ejecutiva o bien cautelar y en todos los tipos de jurisdicción, sea penal, civil, comercial, tributaria, laboral etc.²⁹

Finamente, como ya lo hemos indicado, la hipótesis de anormal funcionamiento se extiende tanto a los casos de mal funcionamiento, como a los

²⁷ RONDINI (2008) p. 135.

²⁸ Constata la doctrina que esta constituye una diferencia con respecto del error judicial, porque en éste no proceden omisiones. El error judicial requiere un juicio y ello supone siempre una actividad que se despliega. Por lo tanto, la ausencia de juicio o resolución, implicara funcionamiento anormal y no error judicial.

²⁹ GUZMÁN (1994) p. 184.

de falta de funcionamiento y defectuoso funcionamiento. En todo caso, lo destaca la doctrina³⁰, cuantitativamente, los supuestos más usuales son los de funcionamiento defectuoso, en especial la hipótesis de retraso, o dilaciones indebidas, configurándose así, el supuesto típico de anormal funcionamiento de la administración de justicia.

En este sentido, el Tribunal Constitucional español ha sostenido tal criterio, indicando que “[p]or otro lado, el argumento ofrecido por el órgano jurisdiccional sobre el motivo de la suspensión del periodo probatorio, que hacer referencia al volumen de trabajo existente, carece de relevancia para apreciar la lesión del derecho fundamental invocado. Como reiteradamente ha declarado este Tribunal, las dilaciones indebidas que sean consecuencia de deficiencias estructurales pueden exonerar a los titulares de los órganos jurisdiccionales de la responsabilidad personal por los retrasos con que sus decisiones se produzcan, pero ello no priva a los ciudadanos del derecho a reaccionar frente a tales retrasos, ni permite considerarlos como inexistentes. De modo que el deber judicial constitucionalmente impuesto de garantizar la libertad, la justicia y seguridad con la rapidez que permite la duración normal de los procesos lleva implícita la dotación a los órganos judiciales de los necesarios medios personales y materiales, ya que el principio de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales impide restringir el alcance y contenido del derecho fundamental examinado con base en distinciones sobre el origen de las dilaciones que el propio art. 24.2 no establece”.³¹

³⁰ En este sentido véase, MONTERO (1988) p. 132, GUZMÁN (1994) p. 185 y MARTÍN (1983) p. 159.

³¹ Tribunal Constitucional español, *Recurso de amparo interpuesto por la Empresa Fabril de Máquinas Eléctricas, S.A.* (1993, n° 197), en un recurso de amparo por las dilaciones indebidas en un juicio ejecutivo. Recogen esta doctrina muchas otras sentencias, entre las que destaca Tribunal Constitucional español, *Recurso de amparo promovido por Endiso* (1995, n° 7), que estimó la vulneración del derecho fundamental a un proceso público sin dilaciones indebidas ante una providencia de la Audiencia Provincial de Alicante que señalaba para la vista de un recurso de apelación una fecha posterior en más de dos años y declaró que “ni siquiera una hipotética sobrecarga de recursos en el órgano judicial podría explicar la demora de a vista a fecha tan remota, tanto más injustificable si se tiene en cuenta que ya había concluido toda la fase de tramitación previa a dicho acto”, citada por ACOSTA (2005) p. 222.

IV. SUPUESTOS. ALGUNOS CRITERIOS ORIENTATIVOS

Más que dar una fórmula genérica para delimitar el anormal funcionamiento de la administración de justicia, concepto de suyo indeterminado, para ser más lógico, recurriendo al derecho comparado, bástenos por ahora indicar las hipótesis de reparación que aquel cubre.

1. *Ilegalidades*

Tratándose de los jueces nos referimos a su actividad no decisoria, porque la valoración de los hechos y la aplicación del derecho se enmarca dentro del error judicial. En tanto, respecto de los auxiliares de la administración de justicia, se refiere a toda su actividad administrativa o procesal que incide en el proceso de una u otra manera. Normalmente, al tratar la ilegalidad, se cita el caso de un funcionario que procede a sustraer dinero o joyas depositadas en el juzgado, cometiendo el delito de apropiación indebida.

En este punto tocaremos brevemente un tema que a nuestro juicio requiere especial relevancia: la filtración indebida de datos o información respecto de personas relacionada, directa o indirectamente, con un procedimiento judicial.

Ello en la medida de que tales informaciones no deberían trascender a la opinión pública y, en el evento de que ello ocurra, se causa un perjuicio. En particular, nos referimos al caso de testigos que prestan su declaración en el proceso penal, en calidad de protegidos, por la calidad de su testimonio y por el peligro que ello conlleva, piénsese en el caso de que fuera objeto de amenazas de muerte sobre él o su familia.

2. *Defectos en la custodia*

Guzmán Fluja cita el caso de la omisión de los deberes de vigilancia, con falta de medidas de precaución necesarias para la conservación de dinero, joyas u objetos depositados en el órgano jurisdiccional, o el agravio de expedientes o documentos aportados al proceso.

Esta hipótesis es de general ocurrencia. El caso típico es aquel en que en el proceso de formación de la causa, se pierde ésta o algún escrito en ella incorporada, y ello ocurre precisamente en los tribunales de justicia. Tratándose de receptores, en la actualidad, en general, las instrucciones son precisas, solo se pueden sacar fotocopias para notificar a las partes, pero en ningún caso el expediente puede ser sacado de tribunales. Incluso, una de las excepciones para sacar las carpetas con los escritos es que deba ser llevado

al Conservador de Bienes Raíces, donde el receptor debe entregar el expediente y la custodia queda bajo el conservador. La pérdida de expedientes no es una práctica nueva y quien lo realiza busca retrasar la resolución de una causa para tener más tiempo, que en algunos casos puede hacer la diferencia entre perder o ganar un juicio. Al contravenir las normas sobre el particular, y si de ello se sigue perjuicio, generado anormal funcionamiento es de toda lógica que los justiciables deban ser indemnizados por los eventuales daños infringidos a su patrimonio.

El problema es que cuesta mucho armar un expediente. El daño que se hace a la Justicia y a las partes involucradas en un proceso, es muy grande. Y pese al intento por reconstituir la carpeta con los expedientes, jamás será lo óptimo o igual al que había.³²

3. Falta de coordinación

La hipótesis de reembargo se encuentra regulada expresamente en el artículo 528 del Código de Procedimiento Civil. Pues bien, es perfectamente posible que sobre un mismo bien se traben dos embargos en juzgados distintos, y por el avance en la tramitación, en uno de ellos se decreta, en primer lugar, la ejecución forzada, al existir derechos independientes de los acreedores, causando eventualmente perjuicios a uno de los justiciables, producto de la falta de coordinación o el deficiente funcionamiento de la administración de justicia: por ejemplo, un juez, sin tener conocimiento del embargo ya trabado sobre el bien, autoriza la ejecución, lesionando los derechos del otro acreedor; o bien, se permite la ejecución, por desconocimiento de la preferencia, en la prelación de créditos, tiene un acreedor. En estos casos, se vislumbra claramente, un anormal funcionamiento en la administración de justicia, el cual repercute a la postre en daños y perjuicios para el justiciable.

4. Errores materiales

Se refiere a los supuestos de anomalías no imputables a errores judiciales en la actividad de ejecución, tales como iniciar anticipadamente la etapa de apremio, no publicidad suficiente, no recepción de la consignación del postor; o bien errores materiales de comunicación, tal como citación para un día distinto aquel en que tenía que celebrarse el juicio, realizando un innecesario emplazamiento, entre otras.

³² Las sanciones, de llegar a aplicarse alguna, son las establecidas en el Código Orgánico de Tribunales o algunas sanciones menores que se aplican cuando el daño causado por sacar un expediente sin respetar las normas.

V. RESPONSABILIDAD POR ANORMAL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN CHILE. NUESTRA POSICIÓN

En su oportunidad al tratar el error judicial, como título de imputación de responsabilidad del Estado³³, afirmamos que no es óbice para obligar a éste a reparar los perjuicios causados a los justiciables la inexistencia de una norma expresa que impute responsabilidad en forma específica a un órgano determinado. Pues bien, si allí la doctrina se pronunciaba en sentido contrario al nuestro, restringiendo el resarcimiento tan solo al ámbito penal, aquí simplemente ni siquiera existe literatura que sobre el particular se haya pronunciado, siendo, en general, un concepto desconocido en nuestro medio.³⁴

Ahora bien, en base a estas premisas, surge como consecuencia lógica, preguntar lo siguiente: en Chile, ¿está el Estado obligado a indemnizar los perjuicios causados por el anormal funcionamiento de la administración de justicia?

A nuestro juicio, no solo es posible, sino más bien, es una exigencia que deriva del concepto propio de Estado de Derecho, la responsabilidad de éste y, como efecto, la obligación de indemnizar a los justiciables, todo ello en base a los siguientes argumentos, sumados a los genéricos ya indicados en otra oportunidad:³⁵

- i) El Poder judicial tiene un aspecto orgánico, tiene una estructura y, en ese sentido, presta un servicio de administración de justicia³⁶ en que se

³³ MONTERO (2009) pp. 156 y siguientes.

³⁴ En Chile solo se han acogido escuetamente la responsabilidad del Estado por las deficiencias en la administración de justicia, SOTO KLOSS (1996) p. 315 y RONDINI (2008) p. 134.

³⁵ Sobre el particular, MONTERO (2009) capítulo II, n° 10.

³⁶ Refiriéndose al servicio de Administración de Justicia, que presta el poder judicial, REIRIZ (1969) p. 73 entiende “*que —aun en la posición material u objetiva en que nos colocamos— los actos del proceso de la función judicial (aunque no tengan el carácter definitivo de las sentencias) son siempre actos propios del Poder Judicial y no actividad administrativa de los órganos judiciales. Los órganos judiciales realizan función administrativa cuando nombran o remueven a su personal, contratan suministros de muebles, libros y útiles, compran o alquilan personal, contratan suministros de muebles, libros y útiles, compran o alquilan inmuebles para los juzgados, etc. En cambio, todos los actos vinculados al proceso (principal o incidental) y que tienden a que se decida, con fuerza de verdad legal, una controversia entre partes, por medio de un órgano imparcial e independiente son de sustancia jurisdiccional. Y ello aunque su aplicación no esté a cargo de magistrados, sino*

requiere un conjunto adecuado de recursos materiales y humanos para alcanzar sus fines. En este ámbito, burocrático judicial, es donde emerge y se erige, como título de imputación de responsabilidad, el anormal funcionamiento de la administración de justicia.³⁷ Desde esta perspectiva, por tanto, a nuestro juicio, es perfectamente aplicable al campo judicial ciertos conceptos, instituciones e incluso algunos preceptos de la vereda de la administración del Estado. En este sentido, el título es único, pero la normativa aplicable es distinta, como veremos en el punto siguiente, según si exista o no, norma directamente aplicable.

- ii) El Derecho Público tiene sus propios conceptos y su propio lenguaje. Por tanto, al tratar un tema de suyo importante, como lo es la responsabilidad del Estado, tópico propio de nuestra disciplina, es menester aplicar primeramente los preceptos de Derecho Público, que son los adecuados según la naturaleza de la función y el objetivo de las funciones estatales.
- iii) Así, la responsabilidad del Estado por las deficiencias en el sistema de administración de Justicia, no están reguladas expresamente, salvo la figura de las dilaciones indebidas o mora judicial dentro del concepto de anormal funcionamiento³⁸, debemos recurrir a las normas generales de Derecho Público que imputan responsabilidad al fisco por sus actos administrativos.

de funcionarios que constituyen 'auxiliares de la justicia', sean estos secretarios de juzgados, oficiales de justicia, agentes fiscales, etc. De todos modos, se trate de actos judiciales o administrativos, no modificaría la situación: El Estado debe responder por los daños que se cause con tales actos procesales, cuando los mismos sean ilícitos. Los principios para fundar la responsabilidad no podrían diferir".

³⁷ Si bien no expresamente, SOTO KLOSS (1996) p. 315: "*Pero no solo en estas actividades de los órganos judiciales se pueden originar y se reproducen daño; no sólo a través de resoluciones judiciales (actividad jurídica) los servicios de administración de justicia de una República o de un Estado causan perjuicios y dañan. También lo hacen en su actividad material: piénsese, v gr., en su actividad de policía judicial, de custodia de documentos, de depósitos de dineros, valores, joyas, bienes muebles en general, pérdidas de expedientes, demoras en la tramitación de las misma de los procesos, lentitudes injustificadas en la expedición de trámites, diligencias e incluso resoluciones, actuaciones enteramente abusivas de órganos judiciales, aprovechamiento ilícito de consignaciones o depósitos de dineros hechos en determinados procesos, declaraciones a la prensa que revistan el carácter de dañosas para la honra de las personas".*

³⁸ MONTERO (2009) p. 239 y siguientes.

- iv) En subsidio, solo cuando no existan tales normas debe recurrirse a los preceptos de Derecho privado, en la medida que éstas sean compatibles con la naturaleza de aquellas.
- v) En concreto, los servicios públicos que forman parte de la Administración del Estado, están sujetos al régimen general de responsabilidad del Estado-Administrador, conforme a los artículos 6, 7 y 38 de la Constitución; 4 y 42 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado n° 18.575, criterio compartido por la unanimidad de la doctrina. Este sistema, sin embargo, presenta un grave problema, pues el artículo 21 de Ley de Bases excluye de la aplicación de las disposiciones del Título II, -dentro del cual se encuentra ubicado el artículo 42 citado- a diversos órganos de la Administración, tales como: Contraloría General de la República, Banco Central, Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Consejo Nacional de Televisión y las Empresas Públicas creadas por ley. Estos órganos se rigen por las normas constitucionales pertinentes y por sus respectivas leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado, según corresponda, a menos que exista una norma que expresamente regule su responsabilidad, como ocurriría con las municipalidades.³⁹ Pues bien, aquellos servicios públicos que no forman parte del régimen general de responsabilidad ni tampoco tienen un estatuto propio, ¿Qué normativa se les aplica? Tal sería, por ejemplo, el caso de las Fuerzas Armadas y Carabineros, excluidos por el artículo 21 de la Ley de Bases.
- vi) Sobre el particular existen dos posturas. Primero, la sustentada entre otros, por Pierry⁴⁰, Sanhueza⁴¹ y Corral⁴², y seguida por alguna jurisprudencia⁴³, indica que a las Fuerzas Armadas y Carabineros debe aplicárseles, en definitiva, el mismo sistema de responsabilidad que al resto de la Administración; esto es, el de la falta de servicio, y que la mejor manera de hacerlo es a partir del artículo 2.314 y 2.329 del Código Civil,

³⁹ Ley N° 18.695 de 2013, artículo 141: *“Las municipalidades incurrirán en responsabilidad por los daños que causen, la que procederá principalmente por falta de servicio. No obstante, las municipalidades tendrán derecho a repetir en contra del funcionario que hubiere incurrido en falta personal”*.

⁴⁰ PIERRY (1995) pp. 17 y siguientes.

⁴¹ SANHUEZA (2005) p. 159.

⁴² CORRAL (2003) p. 307.

⁴³ Corte de Apelaciones de Valparaíso, *Cornejo con Fisco* (1988, rol n° 824-85); Corte Suprema, *Gómez y otro con Fica y Fisco* (1999, rol n° 2600-1998); Corte de Apelaciones de Santiago, *Santibáñez con Fisco* (2002, rol n° 6999-2009).

aplicado esta vez al Estado como responsable por el hecho propio, sin necesidad de probar culpa o dolo del funcionario. En segundo lugar, encontramos autores que niegan absolutamente la aplicación de la legislación civil, argumentando que la ley está configurada para regular relaciones particulares entre sí, estructurando la responsabilidad sobre fundamentos básicamente subjetivos (dolo o culpa), y sobre fundamentos de hecho propio y de hecho ajeno, lo cual se aviene poco, o mejor dicho, no se aviene en absoluto con una relación jurídica en que una de las partes es el propio Estado, bajo sus aspectos de Administración.⁴⁴ Por nuestra parte, adscribiéndonos a la primera postura, estimando que el poder judicial, en su calidad de Administración de Justicia⁴⁵, que ejerce también funciones administrativas, debe quedar sujeto al sistema de responsabilidad aplicable a tales servicios, en atención a la fusión que desarrolla, que comparte la naturaleza Administrativa. En este sentido, entendemos que la aplicación de las normas públicas debe hacerse, no ya en atención al órgano respectivo, sino más bien, y siendo más preciso, en relación a la función que, a la sazón, al desplegar su actividad, expresa el órgano del Estado. De esta manera, es perfectamente posible, como ya lo hemos puesto de relieve, que el poder judicial dicte actos materialmente administrativos, e incluso actos legislativos como los autoacordados.

- vii) Por tal motivo, frente a defectos, deficiencias o fallas del poder judicial en su ámbito netamente administrativo, debe aplicarse el régimen de responsabilidad de los órganos del Estado Administrador que no tienen un estatuto propio. Es decir, aplicando únicamente el artículo 38 de la Constitución Política y consagrándose en el artículo 4° de la Ley de Bases, pues ambas normas son aplicables a la Administración Pública en sentido amplio⁴⁶, además de aplicar supletoriamente las normas del

⁴⁴ SOTO KLOSS (1976) p. 7.

⁴⁵ Como ya lo hemos destacado, el Capítulo VIII de la Constitución de 1833 se denominaba *De la Administración de Justicia*, expresión más moderna y correcta, que el lenguaje ya lentamente abandonado por la mayor parte de la doctrina, que emplea nuestra carta actual Capítulo VI llamado *Poder Judicial*.

⁴⁶ Nuestra postura se reafirma si consideramos que, en doctrina, se discute la interpretación de la exclusión que efectúa el artículo 21 de la Ley de Bases; o bien si tan solo se normas de organización o bien todos los aspectos, inclusive los de la responsabilidad. Se reafirma, pues el servicio de Administración de Justicia, no está excluido de tal ley, superando dicha discusión, siendo aplicable el artículo 4 y 38 ya mencionados, tomando la Administración del Estado en sentido lato.

Código Civil, en lo que en Derecho corresponda, tales como los artículos 2.320 y 2.322.

Por tal motivo, compartimos la opinión de Rondini, para quien *“el servicio público de justicia, como servicio público, queda sujeto a las normas sobre responsabilidad extracontractual contenidas en el Código Civil, estimándose que el contenido subjetivo exigido por dicho cuerpo se satisface con el criterio de falta de servicio”*.⁴⁷

En este sentido, como ya lo hemos manifestado, compartimos el criterio de Leguina Villa, según el cual *“el criterio de la culpa o de la ilegalidad se materializa objetivamente en el funcionamiento del servicio público en cuanto tal con independencia de toda conducta ilícita de las personas físicas concretas”*. La responsabilidad del Estado se basa por tanto en la *culpabilidad objetiva del servicio*.⁴⁸

Por tanto, el funcionamiento anormal de la administración de justicia, siguiendo una corriente orgánica u objetiva, tendrá lugar cada vez que la administración de justicia funcione mal; no funcione; o bien funcione deficientemente, como es el caso de la justicia tardía.

VI. EL ANORMAL FUNCIONAMIENTO EN LA JURISPRUDENCIA CHILENA

La jurisprudencia no se ha pronunciado sobre este tema en específico, limitándose a analizar la responsabilidad del Estado-Juez en relación al precepto constitucional correspondiente. Empero, indirectamente, sin utilizar el concepto de *anormal funcionamiento de la administración de justicia*, es posible vislumbrar en un fallo de la Corte Suprema en que se ha acogido parte de nuestro planteamiento. Se trata de un caso por delito de giro doloso de cheques, en que el girador pagó el título de crédito respectivo y se sobreseyó definitivamente el proceso penal, pero el problema está en que nunca se despacharon las contraórdenes de detención, cuestión que derivó en la posterior detención del girador.

El actor basó su demanda de indemnización de perjuicios contra el Estado, en los artículos 4º de la Ley de Bases y en los artículos 2.320 y 2.322 del Código Civil. En primera instancia, el juez de letras de Antofagasta se

⁴⁷ RONDINI (2008) p.145.

⁴⁸ LEGUILLA (1980) p. 32.

fundó en los artículos 38 de la Constitución y 4° de la Ley de Bases para pronunciar sentencia. Posteriormente, dicho fallo fue confirmado por la Corte de Apelaciones. Ante ello, el recurrente dedujo recurso de casación en contra de la sentencia de segunda instancia, afirmando que no se habrían observado las normas de forma ni fondo que establecían el único caso de responsabilidad del Estado-Juez en Chile, esto es, el artículo 19 n° 7 letra i) de la Ley Fundamental, pues no se trata de una sentencia definitiva ni un auto de procesamiento, ni tampoco ha sido declarado previamente por la Corte Suprema como injustificadamente errónea o arbitraria.

Pues bien, la Corte Suprema, aplicando el correcto criterio, rechazó el recurso, y afirmó que *“(...) la situación de hecho que motivó la presentación de la demanda y su acogimiento es de muy diversa naturaleza (al error judicial), y consistió simplemente en la omisión del despacho de las contraórdenes de aprehensión en un proceso por el delito de giro doloso de cheques seguido en contra de la actora, luego que ésta pagara los documentos y se dictara sobreseimiento definitivo en la causa, esto es, se trata simplemente de una negligencia administrativa”*.⁴⁹

⁴⁹ Agrega la Corte Suprema, *Rojas con Fisco* (2000, rol n°1157-2000) considerando 5° - 9°: “5°) Que, en efecto, los presupuestos del artículo 19 N° 7 letra i) de la Constitución no se dan ni pueden darse, puesto que no se ha alegado la existencia de un procesamiento o condena injustificadamente erróneo o arbitrario. Por el contrario, la circunstancia de que se informe por la demandante en autos, el hecho de que fueron pagados los documentos que motivaron el auto de procesamiento que en algún momento le afectó, indica que se trató de un procedimiento legalmente correcto; 6°) Que, por lo anterior, el presente proceso no podía tener como fundamento la norma constitucional dada por infringida por el recurrente de casación y, por ello, la demanda se basó en la norma general de responsabilidad establecida en el artículo 4° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, que dispone 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 pudieren afectar al funcionario que los hubiere ocasionado” y en los preceptos 2320 y 2322 del Código Civil; 7°) Que, por su parte, la sentencia de primera instancia, confirmada sin modificaciones por la de segunda, acogió la demanda presentada basándose en los artículos 38 de la Constitución Política de la República y 4° de la Ley Orgánica señalada en el anterior considerando, sin acudir a la norma estimada vulnerada por el recurrente; 8°) Que, por lo precedentemente consignado, no ha podido darse la infracción denunciada por el recurrente de casación, por haberse aplicado en la especie un procedimiento diverso del establecido en la norma señalada como vulnerada, habiendo, por otro lado, el mismo recurrente reconocido en su recurso, expresamente, la existencia de la situación de hecho antes referida y del daño producido por la privación de libertad que afectó a la actora, los que constituyen hechos

De esta manera, nuestro máximo Tribunal, al afirmar acertadamente que se *“trata simplemente de negligencia Administrativa”*, ha reconocido expresamente dos cuestiones de trascendental importancia. Primero, que el poder judicial puede ocasionar daños mediante actos u omisiones de una forma distinta al error judicial, imputables a una actividad distinta a la Jurisdiccional, reafirmando la tesis materialista u objetiva, según la cual el poder judicial puede también desplegar funciones administrativas y dentro de éste ámbito los perjuicios que irroge no se imputan al error judicial sino a través del un título de responsabilidad de más común ocurrencia y extensión, como el anormal funcionamiento de la administración de justicia, aun cuando no utilice en su resolución esta expresión. Y, en segundo lugar, se admite la posibilidad de reconocer la responsabilidad del Estado-Juez fuera del precepto Constitucional, esto es, del artículo 19 n° 7, letra i), de la Ley Fundamental, invocando los artículos 38 de la Constitución y 4° de la Ley de Bases Generales, en aquellos casos que se trate de negligencias administrativas imputables al órgano jurisdiccional, abriendo de esta manera una válvula de escape alternativa para las víctimas de perjuicios de aquel, sin que sea necesario, además, proceder a la declaración de injustificadamente errónea o arbitraria del acto o resolución culpable, que ha limitado tanto el resarcimiento de las víctimas de las lesiones antijurídicas que ocasiona el sistema.

Por otra parte, se constata que en un voto disidente en sentencia de la Corte Suprema, de fecha 17 de diciembre de 2008, en referencia a las dilaciones indebidas –supuesto por antonomasia de anormal funcionamiento–, se acoge por primera vez este título de imputación de responsabilidad del Estado-Juez. En efecto, el ministro Dolmestch afirma que:

“1°. Que a su juicio, no es efectivo que la extrema duración del proceso no permita activar un procedimiento destinado a obtener la indemnización de los perjuicios ocasionados a las víctimas de tal dilación indebida.

En efecto, si bien una tal hipótesis no es reconducible al restringido sistema de reparación del error judicial regulado en el artículo 19, N° 7°, literal i) de la Carta Fundamental, no es menos cierto que el Derecho

de la causa, sentados en la sentencia de autos; 9°) Que, por lo anteriormente expuesto, el recurso de casación en el fondo deducido no puede prosperar y debe ser desechado. De conformidad, asimismo, con lo que disponen los artículos 764, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se declara que se rechaza el recurso de casación en el fondo deducido en lo principal de la presentación de fs.281, en contra de la sentencia de seis de marzo del año en curso, escrita a fs.277 y complementada por la de trece del mismo mes, escrita a fs.279”.

Internacional Convencional de los Derechos Humanos ha venido a ampliar el alcance del instituto resarcitorio, para comprender en él situaciones como el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o Tribunal competente (artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, aprobada por decreto supremo N° 873 (relaciones exteriores), publicado en el Diario Oficial de 05.01.1991 y a ser juzgada sin dilaciones indebidas (artículo 14.3 c del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por decreto supremo N° 773 (Relaciones Exteriores), publicado el 29.04.1989.

- 2°. Que las dilaciones indebidas, lamentablemente más comunes de lo que sería dable desear, especialmente en el ámbito de la jurisdicción penal, representan una forma de funcionamiento indebido o anormal de la administración de justicia, asimilable a la falta de servicio, criterio generalmente aceptado como base de imputación de responsabilidad del Estado Administrador, en aquellos supuestos en que el servicio público no funciona o lo hace en forma imperfecta o tardía, en relación con el estándar exigible a un órgano del Estado moderno, en condiciones normales de funcionamiento.
- 3°. (...) En ese escenario, no es aventurado señalar que la extensión desmesurada de un proceso penal, iniciado ante la jurisdicción militar en 1984 y prolongado en su tramitación por más de dos décadas, representa ciertamente una hipótesis de funcionamiento anormal del servicio de la administración de justicia, cualesquiera fueren las circunstancias que pudieren aducirse para explicar esa enorme tardanza, que contradice la letra y el espíritu de la aludida Convención".⁵⁰

Con una simple lectura, este voto disidente nos parece de particular relevancia en tres sentidos. En primer término, constituye la primera manifestación expresa, aunque tímidamente, de que en Chile se acoge el anormal funcionamiento de administración de justicia -como título de imputación de responsabilidad-, lo que permite que luego, de forma lenta y progresiva, pueda posteriormente la jurisprudencia depurar y precisar el correcto entendimiento de la responsabilidad del Estado-Juez. En un segundo lugar, como también ya lo habíamos indicado, la forma de hacer efectiva el título indemnizatorio, dependerá de si existe o no, normativa aplicable expresamente al supuesto específico. Así, como en este caso se trata de un supuesto dilación

⁵⁰ Corte Suprema, *Zalaquett y otros con Fisco* (2008, rol n° 6190-2007) considerandos 1° - 3° del voto disidente del ministro Dolmestch.

indebida, en que se afecta el derecho a un plazo razonable, se recurre directamente a las normas de derecho convencional internacional ya indicadas, incorporadas en el derecho interno por la vía del inciso 2º del artículo 5º de la Carta Fundamental, como lo constata el propio fallo. En cambio, si se tratara de una hipótesis distinta a la dilación indebida, de anormal funcionamiento, es menester aplicar el artículo 38 de la Constitución y el 4 de la Ley General de Bases Generales de la Administración y, en su caso, supletoriamente, las normas del Código Civil, como ya lo hemos manifestado. Y, finalmente, destacar que el fallo acoge nuestra propuesta de que el funcionamiento anormal de la administración de justicia, siguiendo una corriente orgánica u objetiva, tendrá lugar cada vez que la administración de justicia funcione mal; no funcione; o bien funcione deficientemente, como es el caso de la justicia tardía.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ACOSTA, Pablo (2005): *La responsabilidad del Estado-Juez: Error judicial y funcionamiento anormal de la Administración de Justicia* (Madrid, Editorial Montecorvo) 252 pp.
- CORRAL, Hernán (2003): *Lecciones de Responsabilidad Civil Extracontractual* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile) 423 pp.
- GARCÍA, Hernán (1997): *La Responsabilidad Extracontractual del Estado. Indemnización por Error Judicial* (Santiago, Editorial Conosur) 469 pp.
- GODED, Manuel (1983): "La responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia", AA.VV., *Jornadas de Estudio sobre el Poder Judicial* (Madrid, Instituto de Estudios Fiscales) vol. I, pp. 311 - 351.
- GUZMÁN, Vicente (1994): *El derecho de indemnización por el funcionamiento de la Administración de Justicia* (Valencia, Tirant Lo Blanch) 404 pp.
- HERNÁNDEZ, Domingo (1999): "Error judicial: Ensayo de interpretación constitucional", *Ius et Praxis* (vol. 5 nº 1): pp. 461 – 472.
- HERNÁNDEZ, Valeriano, AZPEITIA, Gamazo, VILLALVILLA, Muñoz y GONZÁLEZ León (1994): *El error judicial: procedimiento para su declaración e indemnización* (Madrid, Civitas) 385 pp.

- JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, A. (1991): *La Responsabilidad del Estado por el normal funcionamiento de la administración de justicia* (Impredisur, Granada) 206 pp.
- LEGUINA, Jesús (1980): “La responsabilidad del Estado y de las entidades públicas regionales o locales por los daños causados por sus agentes o por sus servicios administrativos”, *Revista de Administración Pública* (n° 92): pp. 7 – 44.
- MACLEAN, Roberto (1997): “Réquiem para el espíritu del legislador: la cultura de servicio en la Administración de Justicia”, *Revista de Derecho y Jurisprudencia* (Tomo XCIV): pp. 333 – 357.
- MARTÍN, Luis (1983): *Jueces y responsabilidad del Estado. El artículo 121 de la Constitución* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales) 216 pp.
- MONTERO, Juan (1988): *Responsabilidad civil del Juez y del Estado por la actuación del Poder Judicial* (Madrid, Tecnos) 210 pp.
- MONTERO, Cristián (2009): *De la Responsabilidad Patrimonial del Estado por el Funcionamiento de la Administración de Justicia* (Concepción, Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción) 310 pp.
- PIERRY, Pedro (1995): “Algunos Aspectos de la Responsabilidad Extracontractual del Estado por Falta de Servicio”, *Revista de Derecho y Jurisprudencia* (Tomo XCII n° 2) sección Derecho.
- REIRIZ, María (1969): *Responsabilidad del Estado* (Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires) 191 pp.
- REYES, José (1987): *La Responsabilidad del Estado por Error y Anormal Funcionamiento de la Administración de Justicia* (Madrid, Colex) 124 pp.
- RONDINI, Patricio (2008): *Responsabilidad Patrimonial del Estado Juez en Chile*, (Santiago, LexisNexis) 155 pp.
- SANHUEZA, Ricardo (2005): *Responsabilidad Patrimonial del Estado Administrador Chileno* (Santiago, Lexis Nexis) 311 pp.
- SANTIAGO, Guido (1989): *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal Funcionamiento de la Administración de Justicia* (Buenos Aires, Ediciones Depalma) 175 pp.

SOLCHAGA, Jesús (1983): “La responsabilidad del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia”, AA.VV., *Jornadas de Estudio sobre el Poder Judicial* (Madrid, Instituto de Estudios Fiscales) vol. III, pp. 2.515 – 2.586.

SOTO KLOSS, Eduardo (1976): “La Responsabilidad del Estado Administrador, Un Principio General de Derecho Público Chileno”, *Revista de Derecho y Jurisprudencia* (Tomo LXXIII, 1ª Parte): pp. 35 – 42.

_____, (1996): *II Derecho Administrativo, Bases Fundamentales* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile) 480 pp.

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

Código Civil. Última versión, junio 2013. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil, de la Ley n° N°4.808, sobre Registro Civil, de la Ley n° 17.344, que autoriza cambio de nombres y apellidos, de la Ley n° 16.618, de menores, de la Ley n° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, y de la Ley n° 16.271, de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones.

Ley n° 18.575 que establece la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Diario Oficial, 16 febrero 2011.

Ley n° 18.695 que establece la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Diario Oficial, 27 abril 2013.

JURISPRUDENCIA CITADA

Corte de Apelaciones de Santiago, *Santibáñez con Fisco* (2002): 16 diciembre 2002, rol n° 6999-2009, *Gaceta Jurídica* n° 270, 2002, pp. 96 - 101.

Corte de Apelaciones de Valparaíso, *Cornejo con Fisco* (1988): 28 noviembre 1988, rol n° 824-85, *Gaceta Jurídica* n° 101, pp. 48 - 50.

Corte Suprema, *Gómez y otro con Fica y Fisco* (1999): 27 abril 1999, rol n° 2600-1998, *Gaceta Jurídica* n° 226, pp. 56 - 63.

Corte Suprema, *Rojas con Fisco* (2000): 16 agosto 2000, rol n°1157-2000, *Westlaw* CL/JUR/103/2000.

Corte Suprema, *Zalaquett y otros con Fisco* (2008): 17 diciembre 2008, rol n° 6190-2007, considerandos 2° y 3° del voto disidente del ministro Dolmestch.

Corte Suprema de la Justicia de la Nación (Argentina), *Etcheverry y otros con Provincia de Buenos Aires* (1986): 16 diciembre 1986, Fallos 308:2494.

Tribunal Constitucional español, *Recurso de amparo interpuesto por la Empresa Fabril de Máquinas Eléctricas, S.A.* (1993): 14 junio 1993, sentencia n° 197, disponible en <<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2326>>, fecha consulta: 20 agosto 2013.

_____, *Recurso de amparo promovido por Endiso, S.A.* (1995): 10 enero 1995, sentencia n° 7, disponible en <<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2861>>, fecha consulta: 20 agosto 2013.

Tribunal Supremo español, *Jose Carlos contra Ministerio de Justicia* (1993): Sala de lo Contencioso-administrativo, STS 7581/1993, 11 de noviembre de 1993, disponible en <<http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=3067695&links=ANORMAL%20FUNCIONAMIENTO%20JUSTICIA&optimize=20031025&publicinterface=true>>, fecha consulta: 20 agosto 2013.

