

Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en República Dominicana

Gilbert M. DE LA CRUZ ÁLVAREZ*

RVLJ, ISSN 2343-5925, ISSN-e 2791-3317, N.º 23, 2025, pp. 91-118.

SUMARIO

A modo de introducción: la responsabilidad patrimonial como derivación del derecho fundamental a la buena administración

1. Breve delimitación de la responsabilidad patrimonial: una garantía distinta a la expropiación

2. Principios base de la responsabilidad patrimonial dominicana

2.1. *Principio de unidad* 2.2. *Principio de universalidad* 2.3. *Principio de responsabilidad directa* 2.4. *Principio de sistema mixto (no puramente objetivo)*

3. Los sistemas de responsabilidad patrimonial extracontractual del régimen jurídico dominicano

3.1. *Sistema de responsabilidad por actividad antijurídica* 3.2. *Sistema de responsabilidad por actividad lícita*

4. Requisitos para la procedencia de la responsabilidad patrimonial

4.1. *Daño indemnizable* 4.2. *Verificación de un factor de atribución de responsabilidad patrimonial de la Administración* 4.3. *Relación de causalidad entre el daño y la actuación administrativa*

* **Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra** (Santo Domingo-República Dominicana), profesor de Derecho Administrativo. **Universidad de Salamanca** (Salamanca-España), Máster en Derecho Administrativo.

A modo de introducción: la responsabilidad patrimonial como derivación del derecho fundamental a la buena administración

En la actualidad, tercera década del siglo XXI, no basta con concebir al Derecho Administrativo como la disciplina jurídica que tiene por finalidad el equilibrio entre las potestades de la Administración Pública y los derechos de las personas, ya que no solo se trata de limitar u ordenar los derechos ciudadanos mediante el ejercicio unilateral de las potestades administrativas o del control del acto administrativo, sino de proteger de manera efectiva los derechos de las personas –incluso mediante acciones positivas, por las obligaciones de hacer o prestacionales necesarias para activar la efectividad de los derechos sociales¹–, que es la función esencial de la República Dominicana como Estado social y democrático de Derecho, según lo dispuesto por los artículos 7 y 8 de la Constitución.

A eso refiere RODRÍGUEZ-ARANA cuando señala que, como consecuencia del Estado social y democrático de Derecho, el Derecho Administrativo –y recordemos que esta disciplina se define según el alcance del concepto de Administración Pública– ha transitado hacia las personas como centro de atención, en el sentido de que la Administración Pública no se justifica por sí misma, sino únicamente por su «función servicial»². Se ha pasado de aquella clásica concepción de la Administración Pública heredera del príncipe del Antiguo Régimen, todopoderosa y cargada de privilegios, a otra visión donde ella y sus potestades solo son instrumentos para la protección –y, por lo tanto, están al servicio– de las personas³.

¹ PREÑA FREIRE, Antonio Manuel: *Las garantías en el Estado constitucional de derecho*. Trotta. Madrid, 1997, p. 268; ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian: *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta. Madrid, 2014, p. 25.

² RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime: «El derecho fundamental de la persona a la buena administración». En: *Derecho Administrativo e integración europea*. Reus. J. C. LAGUNA DE PAZ *et al.*, coords. Madrid, 2017, p. 350; RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime: «La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa». En: *Estudios sobre la buena administración en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. J. RODRÍGUEZ-ARANA y J. I. HERNÁNDEZ G., coords. Caracas, 2017, pp. 118 y 119.

³ MEILÁN GIL, José Luis: *Categorías jurídicas en el Derecho Administrativo*. IUSTEL. Madrid, 2011, pp. 22-27.

Así, como derivación correlativa de esas implicaciones del Estado social y democrático de Derecho, surge el «derecho fundamental a la buena administración»⁴, que tiene la virtud de concebir la relación de la Administración Pública y los ciudadanos desde otra perspectiva distinta a la visión tradicional, a una enfocada en la persona, con la dignidad humana y los derechos fundamentales como núcleo⁵. Se trata, según lo sostenido por nuestro Tribunal Constitucional –en un recurso de revisión constitucional de una sentencia de amparo–, refiriéndose por primera vez sobre la «buena administración» como un derecho implícito, de «... un derecho actualmente dimanante de las obligaciones puestas a cargo de la Administración Pública por la Constitución de la República y otras normas»⁶, como son la Ley N.º 247-12, Orgánica de la Administración Pública y la Ley N.º 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo⁷.

De ahí que se espera que el ejercicio de la función administrativa esté conforme a los estándares de la «buena administración», para lo cual es necesario cumplir con ciertos parámetros de conducta debida –enfocada siempre en la persona como figura central– para eliminar toda praxis de vicios y disfunciones de una «mala administración» o, como de cierta manera ha sugerido el Tribunal Constitucional –refiriéndose al cumplimiento de las funciones de los organismos administrativos–, de lo contrario, los organismos y sus funcionarios quedan sujetos a las consecuencias jurídicas consignadas en el artículo 148 de la Constitución⁸, referente a la responsabilidad patrimonial de la Administración. Dicho en las palabras sostenidas por el Tribunal

⁴ RODRÍGUEZ ARANA, Jaime: «El derecho fundamental a la buena administración». En: *Derecho Administrativo y Administración Pública en tiempo de crisis*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, p. 59.

⁵ DELPIAZZO, Carlos E.: «Supuestos necesarios para asegurar la calidad del Estado de Derecho». En: *Principios fundamentales del Derecho público. Los desafíos actuales*. Editorial Jurídica Venezolana. A. BREWER-CARÍAS y J. ARAUJO-JUÁREZ, coords. Caracas, 2021, pp. 153-160.

⁶ TCRD, sent. N.º 0322/14, del 22-12-04.

⁷ Ídem.

⁸ TCRD, sent. N.º 0100/14, del 10-06-14.

Constitucional en otra decisión, al referirse al carácter universal del derecho a la buena administración:

Toda persona tiene derecho, por tanto, a exigir el imperio de los parámetros propios de la buena administración en sus relaciones con las instituciones públicas, los cuales imponen a la Administración el respeto de un cierto estándar de comportamiento en sus relaciones con los administrados⁹.

Esto es importante, a nuestro modo de ver, porque esos estándares de buena administración no solo implican una obligación de reparación de la Administración Pública, sino que, además, tiene una función «preventiva y de control». Preventiva porque, tal como ha señalado MARTÍN REBOLLO, la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene un papel pedagógico porque le enseña a la Administración Pública cómo actuar en el futuro para prevenir eventuales condenas, es decir, influye en el modo ulterior de gestionar el interés general mediante la función administrativa¹⁰. En lo que respecta a la función de control, porque sirve al principio constitucional de eficacia¹¹, lo cual contribuye a una gestión pública de calidad, a la exigencia de buen funcionamiento¹². En palabras del mencionado autor:

⁹ TCRD, sent. N.º 0341/15, del 09-10-14.

¹⁰ MARTÍN REBOLLO, Luis: *La responsabilidad patrimonial de las entidades locales*. IUSTEL. Madrid, 2005, pp. 42-50.

¹¹ En ese sentido debe precisarse que el «principio de eficacia» –al cual está sujeta la actuación administrativa, según dispone el artículo 138 de la Constitución dominicana– supone que la organización y el funcionamiento de la Administración Pública debe orientarse a la consecución efectiva de sus fines y objetivos, es decir, al cumplimiento de sus funciones. De ahí que la doctrina encuentra en el principio constitucional de eficacia un componente indispensable del derecho fundamental a la buena administración. *Vid.* PAREJO ALFONSO, Luciano: «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública». En: *Documentación Administrativa*. N.ºs 218-219. INAP. Madrid, 1989, pp. 15-65; MATILLA CORREA, Andry: *La buena administración como noción jurídico-administrativa*. Dykinson. Madrid, 2020, pp. 241-248.

¹² MARTÍN REBOLLO, Luis: «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España: estado de la cuestión, balance general y reflexión crítica». En: *Documentación Administrativa*. N.ºs 237-238. INAP. Madrid, 1994, pp. 25 y ss.

Y es aquí donde se manifiesta la función más profunda de la responsabilidad pública en el Estado social de Derecho porque se coloca en el centro de la concepción constitucional de las Administraciones Públicas, aparece como un correlato de la eficacia, se yergue como un pilar fundamental del Derecho público.

La responsabilidad, pues, por encima de sus no siempre brillantes concreciones jurisprudenciales, apunta al corazón mismo de las dimensiones del Estado, a las pautas de calidad en la prestación de los servicios, a las exigencias del buen funcionamiento. De ahí que un sistema muy amplio de responsabilidad presuponga un estándar alto de calidad de los servicios...¹³

Parece que esa función «preventiva y de control», a nuestro entender, es lo que hoy inspira y fundamenta la responsabilidad patrimonial de la Administración como institución jurídica, pues no se trata solo de reparar los perjuicios no deliberados de la actuación administrativa, sino de eficientizar a la Administración en su accionar para reducir eventuales daños y gastos innecesarios para las arcas públicas. Esto porque es de una buena administración reparar, pero no indemnizar por causar con frecuencia y habitualidad daños a las personas. Mejor dicho, por RODRÍGUEZ-ARANA:

Si nos quedamos solo en la consecuencia de los daños que eventualmente cause la Administración Pública y nos encontramos en el corazón de su funcionamiento, estaremos resolviendo solo una parte del problema, pero no estaremos ofreciendo una solución integral y completa a un problema que hoy se ve analizado, desde mi punto de vista, desde la perspectiva del derecho fundamental del ciudadano a la buena Administración Pública, que no es la que más indemniza porque lesiona mucho los bienes y derechos de las personas, sino que es la que menos indemniza porque es más respetuosa con la posición jurídica de los ciudadanos¹⁴.

¹³ *Ibíd.*, p. 30.

¹⁴ RODRÍGUEZ ARANA, Jaime: «La responsabilidad patrimonial del Estado». En: *Derecho Administrativo y Administración Pública en tiempo de crisis*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, p. 182.

De manera que la responsabilidad patrimonial de la Administración es un principio constitucional, es «... un elemento de orden del sistema, un matizado mecanismo para configurar y modular aquella actuación, una pieza esencial de las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos»¹⁵, que contribuye a la consecución de la buena administración.

En ese sentido, en las líneas siguientes se explican –o se intenta explicar, por lo menos– las bases constitucionales y legales de la responsabilidad patrimonial de la Administración como derivación del derecho fundamental a la buena administración, así como el alcance e impacto que la institución de la responsabilidad ha tenido en la jurisprudencia tras el poco tiempo de vigencia de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo. Sin embargo, por el número de páginas al que debe ajustarse este documento solo abordará la responsabilidad extracontractual derivada de la actuación administrativa, excluyéndose la responsabilidad contractual de la Administración Pública, así como la derivada de otro tipo de funciones públicas, como es la responsabilidad estatal por la actividad jurisdiccional y legislativa.

1. Breve delimitación de la responsabilidad patrimonial: una garantía distinta a la expropiación

La doctrina es recurrente en la afirmación de JELLINEK, para quien la responsabilidad patrimonial de la Administración es la *última ratio* del Estado de Derecho, bajo el entendido de que el sistema de garantías jurídicas estaría incompleto si no se reconociera la obligación de la Administración Pública de responder por los perjuicios consecuentes de sus actuaciones¹⁶. Esto porque

¹⁵ MARTÍN REBOLLO: ob. cit. (*La responsabilidad patrimonial...*), p. 46.

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*. Civitas. Madrid, 2006, p. 153; MEILÁN GIL, José Luis: «El carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: una revisión doctrinal». En: *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. N.º 58. Curitiba, 2014, p. 13; ORTIZ ÁLVAREZ, Luis: *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1995, p. 90; ENTRENA CUESTA, Rafael: *Curso de Derecho Administrativo*. T. I. 6.^a, Tecnos. Madrid, 1980, p. 371.

cuando la Administración Pública produce daños sobre los derechos e intereses legítimos de las personas en el ejercicio de la función administrativa y no es posible una tutela restitutiva, solo queda reparar, es decir, pagar económicamente por los daños y perjuicios provocados.

Sin embargo, no debe confundirse el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración por el resultado final, que es el pago de una suma económica a favor del afectado. Es necesario considerar que la responsabilidad patrimonial de la Administración es producto de un suceso accidental, esto es, efectos perjudiciales no deliberados, no perseguidos ni pretendidos por la Administración Pública en el ejercicio de la función administrativa, ya sea por actuación lícita o no¹⁷. Esto es así, debe precisarse, porque la responsabilidad patrimonial de la Administración no es una potestad o atribución legal, sino un hecho jurídico que exige que la Administración Pública responda por los perjuicios de su conducta¹⁸.

Es justamente por eso que la responsabilidad patrimonial de la Administración se distingue, como instituto jurídico, de otra garantía patrimonial prevista por el ordenamiento jurídico frente a la actividad administrativa. Tal es el caso de la expropiación –que algunas veces suele tratarse en nuestro país como un supuesto de responsabilidad patrimonial¹⁹–, que, a diferencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, el perjuicio sufrido por la persona en su patrimonio no es un resultado inesperado de la actuación administrativa, sino algo planificado, pretendido y buscado. La razón es sencilla: contrario a la responsabilidad patrimonial de la Administración, que es un hecho jurídico, la expropiación es una potestad «ablatoria» que tiene por finalidad quitar o eliminar la propiedad porque así lo exige el

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA: ob. cit. (*Los principios de la nueva...*), p. 165.

¹⁸ MIR PUIGPELAT, Oriol: *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*. 2.ª, B d F. Montevideo, 2012, pp. 90-101.

¹⁹ Cfr. GARCÍA DEL ROSARIO, Argenis: *Fundamentos de la responsabilidad patrimonial del Estado*. 2.ª, Impresora Soto Castillo. Santo Domingo, 2017, p. 92; FERNÁNDEZ ESTRELLA, Aracelis: «La responsabilidad patrimonial del Estado en la República Dominicana». En: *Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo*. N.º 2. Madrid, 2022, pp. 275-310.

interés general²⁰ –causa justificada de «utilidad pública o de interés social», según la disposición expresa del artículo 51.1. de la Constitución– que procura satisfacer la Administración Pública, siendo el pago económico –inclusive– un presupuesto previo para el ejercicio válido de la mencionada potestad administrativa²¹.

Todo esto fue advertido hace un tiempo por MIR PUIGPELAT en un trabajo prologado por el célebre profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, por lo que nos parece oportuno recordar lo que el referido autor explicaba:

Si la expropiación, como hemos dicho (...) es la privación total o parcial de derechos (o, en algunos casos, intereses) patrimoniales, mediante un acto jurídico de Derecho público dirigido a producirla, realizada para la satisfacción de determinadas finalidades públicas, la responsabilidad patrimonial entrará en juego, abarcará todos aquellos daños incidentales, accesorios a la actuación pública, no provocados voluntariamente por el Poder Público para la satisfacción del interés general.

La expropiación, en efecto, además de ser una garantía para el ciudadano (al implicar el derecho a indemnización), es un instrumento en manos de la Administración (...) una verdadera potestad para la consecución del interés general. Como potestad, permite al Poder Público privar a los particulares de bienes y derechos. La expropiación, por tanto, se caracteriza por comportar una privación (un daño) querida, perseguida (...) por el Poder Público, una privación exigida, además, por el interés general. Dos

²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. II. 14.ª, Civitas. Madrid, 2015, pp. 122 y ss; y CASSAGNE, Juan Carlos: *Derecho Administrativo*. Vol. II. Palestra. Lima, 2010, pp. 585 y ss.

²¹ Creemos que este es el criterio seguido por el Tribunal Constitucional (sent. 0261/14, de 05-11-14) al conocer un recurso de revisión constitucional, definiendo la expropiación como lo que realmente es: «una potestad administrativa». Tal como explicamos en otra parte de documento, la expropiación es utilizada para extinguir intencionalmente el derecho propiedad, contrario a la figura de la responsabilidad patrimonial de la Administración que solo comprende los daños incidentales, es decir, no previstos.

elementos, pues, la definen y la distinguen de la institución de la responsabilidad de la Administración: el Poder Público, en ella, provoca deliberadamente el daño al particular (...) el daño que es exigido y justificado –aunque a cambio de indemnización– por el interés general (por ello suele decirse que el expropiado se sacrifica en aras del interés general). El daño, en la expropiación, aparece como medio necesario para la consecución del fin público. La responsabilidad de la Administración, en cambio, se articula como una garantía de los ciudadanos, pero no como una potestad; los daños cubiertos por la responsabilidad administrativa no son deliberadamente causados por la Administración por exigencia del interés general, no aparecen como un medio necesario para la consecución del fin público²².

No importa que el daño sea consecuencia de una actividad lícita de la Administración, ya que, tal como ha indicado MIR PUIGPELAT, en ese supuesto el daño también es incidental, es decir, un efecto no deseado ni perseguido por la Administración, contrario a lo que sucede con la expropiación²³.

Sin ánimos de ahondar en esta distinción, ya que desborda el tema que nos ocupa por ahora, hacemos la advertencia sobre la necesidad de distinguir la responsabilidad patrimonial de la Administración como una garantía patrimonial distinta a la expropiación y con un ámbito de protección también diferente. Recordando que cada categoría jurídica –en las que tanto insistió MEILÁN GIL para la construcción y comprensión del Derecho Administrativo como un *ius commune*– debe entenderse, explicarse y usarse según su función en el ordenamiento jurídico, sin imprevistos, a pesar de ciertas similitudes con otras instituciones.

²² MIR PUIGPELAT: ob. cit. (*La responsabilidad patrimonial...*), pp. 91 y 92.

²³ *Ibíd.*, p. 94.

2. Principios base de la responsabilidad patrimonial dominicana

Siguiendo los lineamientos de la doctrina comparada, podría clasificarse la responsabilidad patrimonial en el ordenamiento dominicano como un sistema fundamentado en los caracteres de unidad, universalidad, directo y mixto, según lo explicado más adelante.

2.1. Principio de unidad

Nuestro sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración es amplio e integral, ya que permite que las personas puedan perseguir y obtener la reparación de los daños y perjuicios por cualquier organismo que ejerza función administrativa, sin reducto de inmunidad. Esto porque, en consonancia con el artículo 148 de la Constitución, el artículo 4.10 de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo establece –como derivado del derecho fundamental a la buena administración– el: «Derecho a una indemnización justa en los casos de lesiones de bienes o derechos como consecuencia de la actividad o inactividad de la Administración».

Esto es importante porque la Administración Pública, identificada por la «función administrativa», ha sido concebida como una nota común a todas las ramas del Poder Público²⁴. Ello significa que el régimen de responsabilidad patrimonial comprende los tres poderes del Estado, incluso los órganos

²⁴ Al analizar las bases constitucionales del Derecho Administrativo dominicano, BREWER-CARIAS sostuvo que la actuación administrativa no coincide con la separación de poderes y, por tanto, no es exclusiva de un determinado órgano estatal, sino común a todos los Poderes Públicos y organismos de rango constitucional, siendo la nota definidora de ello la función administrativa. *Vid.* BREWER-CARIAS, Allan: «Bases constitucionales del Derecho Administrativo y del proceso contencioso». En: *Estudio de Derecho público, Administrativo y Constitucional: reflexiones en la República Dominicana*. Centro Hostos de Estudios Constitucionales-Librería Jurídica Internacional. Santo Domingo, 2022, p. 166.

de rango constitucional y las personas de derechos privados que ejerzan funciones administrativas²⁵.

Lo que es más importante: esa idea de la función administrativa definidora de la Administración Pública y común a todas las ramas del Poder Público ha sido aceptada por el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, por lo que nos permitimos reseñar algunos fallos que así lo evidencian:

En una sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en ocasión de un recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales contra una sanción disciplinaria del Consejo del Poder Judicial –en el que el recurrente entendía que la decisión impugnada era de naturaleza jurisdiccional, no administrativa–, se definió la actuación del mencionado órgano judicial como una actividad administrativa. Así lo señaló expresamente el Tribunal Constitucional:

El Consejo del Poder Judicial aplica el régimen disciplinario que deben observar los jueces y demás miembros del Poder Judicial. Al conocer de estas causas no actúa como órgano jurisdiccional, sino como órgano administrativo que impone las sanciones previstas en la Ley; estas decisiones no tienen carácter de decisión judicial, sino administrativo²⁶.

En otra decisión, el Tribunal Constitucional aceptó que los sujetos de Derecho privado, distintos a los organismos del Estado, pueden ejercer funciones administrativas y, por tanto, en esas ocasiones se encuentran plenamente regidos por las normas del Derecho Administrativo –lo cual incluye, claro está, el régimen de responsabilidad patrimonial–. Sobre el particular, el referido tribunal señaló lo que sigue:

²⁵ Una buena referencia de esto son los artículos 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, y 2, párrafo II, de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, de los cuales se extrae la idea de que para el legislador orgánico la función administrativa y, por tanto, el concepto de Administración Pública, no se enfoca únicamente en los entes y órganos administrativos del Poder Ejecutivo, sino que también comprende la actuación materialmente administrativa de todas las ramas del Poder Público.

²⁶ TCRD, sent. N.º 0279/13, del 30-12-13.

... resulta ineludible precisar que las personas jurídicas privadas aunque se hallan esencialmente orientadas a la consecución de fines igualmente privados, en la medida en que hayan sido investidas de la facultad de ejercer funciones administrativas, participan de la naturaleza administrativa, en cuanto toca con el ejercicio de esas funciones, en cuyo desempeño ocupan la posición de la autoridad estatal gozando, por ende, de las prerrogativas del Poder Público y encontrándose, en consecuencia, sometidas a la disciplina del Derecho público.

m. De la totalidad de los precedentes razonamientos se infiere, por tanto, que la función administrativa no atañe exclusivamente al Poder Público sino que también incumbe a personas privadas; y que si bien el carácter identificatorio de las cámaras de comercio corresponde al de entidades eminentemente privadas, estas ejercen funciones públicas que las obligan a someterse a la disciplina del Derecho público, y, en nuestro país, al régimen de la Ley núm. 200-04, General de Libre Acceso a la Información Pública²⁷.

De manera, pues, que el sistema de responsabilidad dominicano comprende todas las Administraciones Públicas, entendida como tales las que ejercen función administrativa como nota definidora, no siendo dicha función exclusiva de los organismos del Poder Ejecutivo, sino común a todos los poderes del Estado, órganos y entes de rango constitucional y personas de Derecho privado, según se ha explicado precedentemente.

2.2. Principio de universalidad

La referencia al principio de universalidad significa que la responsabilidad patrimonial de la Administración en nuestro país es, como ilustrativamente ha indicado SANTAMARÍA PASTOR en España, «de carácter total»²⁸, pues alcanza todas las actividades administrativas y en todas sus vertientes, ya sea un acto administrativo, un reglamento, una actuación material o un supuesto

²⁷ TCRD, sent. N.º 0291/14, del 17-12-14.

²⁸ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo*. Vol. II. 5.ª, Iustel. Madrid, 2018, p. 429.

de inactividad. Lógicamente, con esto queremos decir que ninguna actuación u omisión administrativa está excluida del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Esto es así porque tanto la Constitución (artículo 148) como la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo (artículos 4.10 y 57) son expresas al indicar que el derecho a la reparación de las personas comprende todos los daños y perjuicios consecuentes de la «actuación» u «omisión administrativa», sin matización de ningún tipo en lo que respecta a la actividad. Tal como hizo la jurisprudencia española al describir la expresión «servicios públicos» para determinar el ámbito de la actividad que genera la obligación de reparación, en República Dominicana debe entenderse por actuación u omisión administrativa «... toda actuación, gestión, actividad o tarea propia de la función administrativa, que aplica incluso por omisión o pasividad con resultados lesivos»²⁹.

2.3. Principio de responsabilidad directa

La responsabilidad patrimonial de la Administración es directa, en el sentido de que la Administración Pública responde directamente frente a las personas afectadas, incluso por la actuación perjudicial de los servidores públicos que están bajo sus servicios, sin perjuicio del derecho de repetición. Esto es bastante importante, ya que la Administración es una ficción jurídica impulsada por los sujetos humanos que ocupan los cargos públicos, por lo que todas las acciones administrativas son impulsadas por personas físicas. De manera, pues, que la responsabilidad patrimonial de la Administración directa constituye una garantía de integralidad para el afectado, ya que de esa manera no asume el riesgo de que el responsable se insolvente y, además, le evita tener que identificar al servidor público que provocó el daño, así como precisar su dolo o su imprudencia grave³⁰ –que conforme

²⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*. 8.^a, Aranzadi. Navarra, 2016, p. 357.

³⁰ DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel y MEDINA ALCOZ, Luis: «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas». En: *Manual de Derecho Administrativo*.

al artículo 58, párrafo II, de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo, es lo que abre la responsabilidad personal del funcionario³¹–.

Basta, sencillamente, que la persona afectada dirija su acción legal contra la Administración Pública porque, conforme al principio del artículo 12.17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública:

Los entes y órganos administrativos comprometen su responsabilidad civil (...) por los daños causados por la falta de sus (...) servidores en el desempeño de la función administrativa, independientemente de las acciones que podrá intentar para resarcirse del perjuicio propio causado por el dolo o la falta grave e inexcusable del servidor.

Se trata, a nuestro entender, de la adopción de la «teoría del órgano» como criterio de imputación, dado que la Ley Orgánica de la Administración Pública permite que los daños causados a las personas por la actuación u omisión administrativa se le imputen directamente al ente o, dicho de otra manera, a la Administración, de cuya organización forma parte el servidor público causante del perjuicio³². Esto porque, según explica LEGUINA VILLA, bajo dicha teoría «... la actividad del funcionario se configura como una actividad propia del ente y, por consiguiente, deben ser atribuidas a este todas las consecuencias, dañosas o no, de dicha actividad»³³.

Marcial Pons. F. VELASCO CABALLERO y M. M. DARNACULLETA GARDELLA, dirs. Madrid, 2024, p. 800.

³¹ Lo cual ha sido aceptado plenamente por la jurisprudencia, al sostener que la responsabilidad personal del funcionario exige la verificación de dolo o imprudencia grave de su parte, estando la carga de la prueba de eso sobre la persona que persigue la indemnización por los daños y perjuicios. *Vid.* SCJ, 3.ª Sala, sent. N.º TS-23-1068, del 29-09-23, B.J. 1354, pp. 4547 y 4548; SCJ, 3.ª Sala, sent. N.º TS-23-1086, del 29-09-23, B.J. 1354, p. 4736.

³² La imputación deberá dirigirse contra el ente administrativo que, conforme al artículo 6 de la Ley núm. 247-12, es el sujeto de derecho, con personalidad jurídica de Derecho público y por tanto titular de derechos y obligaciones.

³³ LEGUINA VILLA, Jesús: *La responsabilidad civil de la Administración Pública*. Tecnos. Madrid, 1970, p. 51.

Igualmente, la Administración parece responder directa y solidariamente por la actuación de sus contratistas privados, ya que así lo contempla el artículo 58, párrafo III, de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo, al disponer lo siguiente:

Párrafo III. En el caso de daños sufridos con ocasión de la ejecución de una obra pública o la prestación de un servicio público concesionado, la indemnización se exigirá en todo caso de la Administración por cuenta de la cual se llevó a cabo la actividad, actuando como codemandado el contratista o concesionario. Será de aplicación el régimen de responsabilidad extracontractual regulado en este Título, debiendo abonar la indemnización aquel que hubiera causado el daño. A tales efectos, responderá la Administración si el daño deriva de un defecto en el proyecto elaborado por la Administración o de una orden dada por ella. En caso contrario, responderá el contratista o concesionario. Conocerá en todo caso de la acción la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que quepa deducir acción de responsabilidad civil contra el contratista o concesionario ante los tribunales civiles.

Como salta a la vista, la Administración Pública podría responder directa y solidariamente incluso por los perjuicios de sus contratistas, estando este último sujeto –inclusive– al régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo.

2.4. Principio de sistema mixto (no puramente objetivo)

Contrario al caso español –cuya referencia es imprescindible por la influencia de su legislación administrativa en nuestro país–, que destaca por tener un régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración de carácter objetivo³⁴, el ordenamiento jurídico dominicano contiene uno

³⁴ Pero no sin objeciones, pues algunos afirman que, en la jurisprudencia de dicho país, el fundamento principal de la responsabilidad patrimonial es la antijuricidad de la actuación u omisión administrativa, siendo la responsabilidad por actividad

de naturaleza mixta, en el que conviven y se complementan dos sistemas distintos, pues combina la responsabilidad por culpa o falta de servicio como supuesto general de reparación, con la responsabilidad objetiva para ciertos y excepcionales supuestos de actividad lícita de la Administración Pública, creadora de daños especiales y anormales.

Así, bajo razonables parámetros y sin introducir al país en una discusión que en España ha suscitado los denominados «excesos indemnizatorios» del sistema de responsabilidad puramente objetivo³⁵⁻³⁶, el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración dominicano es completo y equilibrado, debido a que, haciendo nuestras las palabras expresadas por ORTIZ ÁLVAREZ para referirse al caso venezolano, puede describirse en los términos que siguen:

lícita una excepción ante los supuestos de riesgo o desigualdad en las cargas públicas. *Vid.* MIR PUIGPELAT, Oriol: «La garantía constitucional de la responsabilidad por el funcionamiento anormal de la Administración». En: *Revista de Administración Pública*. N.º 213. CEPC. Madrid, 2020, pp. 29-47.

³⁵ Como son las duras críticas del PANTALEÓN PRIETO, Ángel Fernando: «Los anteojos del civilista: hacia una revisión del régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas». En: *Documentación Administrativa*. N.ºs 237-238. INAP. Madrid, 1994, pp. 239-253, al sistema español de responsabilidad objetiva, proponiendo una interpretación para que la Administración solo responda por falta de servicio y en los exclusivos casos de funcionamiento normal (sin culpa), donde los supuestos de daños sean consecuencia directa e inmediata de la actuación administrativa que suponga un sacrificio especial. Por su parte, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: «Prólogo» al libro DE AHUMADA RAMOS, Francisco Javier: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*. 3.ª, Aranzadi. Navarra, 2009, pp. 33-43, calificó el sistema de peligroso por no tener parámetros claros.

³⁶ Tanto así que Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA –en «Prólogo» al libro de MIR PUIGPELAT: ob. cit. (*La responsabilidad patrimonial...*), pp. XXI-XXVIII–, uno de los creadores del actual régimen de responsabilidad patrimonial español, respondió las críticas para explicar que nunca fue concebido un sistema responsabilidad objetiva y absoluta, sino un sistema de «antijuridicidad objetiva», bajo unos criterios de imputación precisos de responsabilidad que se enfocan, no en la conducta del agente causante del perjuicio, sino en el afectado que no tiene la obligación de soportar. Por lo que esos «excesos indemnizatorios» –indica GARCÍA DE ENTERRÍA– es el producto de la interpretación libre de la jurisprudencia, inspirada en una perspectiva de equidad o una situación socialmente deseada por criterios morales o deseos de protección social.

... un sistema indemnizatorio que se divide en dos regímenes coexistentes y complementarios como son, por una parte, el régimen de «responsabilidad por funcionamiento normal» (también llamado por sacrificio particular o sin falta y por riesgo), en el cual el criterio específico decisivo para la responsabilidad es la imputación a la actividad administrativa de un daño anormal o especial, entrando dentro de este régimen especialmente las actividades lícitas o producto del funcionamiento normal de los servicios públicos o de cualquier actividad estatal o interés general, donde el fundamento principal va a encontrarse en el principio de igualdad ante las cargas públicas, en ciertos casos apoyado por la doctrina del riesgo; y, por otra parte, un régimen de «responsabilidad por funcionamiento anormal» (o por falta de servicio), en el cual el criterio específico o decisivo para los fines de la responsabilidad es ese funcionamiento anormal de los servicios públicos o de cualquier actividad estatal³⁷.

Por esa razón el catedrático español GUICHOT, al analizar y comparar nuestro régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración con el de España, comentó que,

... habida cuenta lo singular y cada vez más contestado del sistema de responsabilidad administrativa española, mi valoración comparativa de la regulación dominicana de los fundamentos de la responsabilidad administrativa es positivo, con una fórmula más clara, simple y consonante, en sus fundamentos, con el Derecho comparado y con la lógica misma de la responsabilidad³⁸.

³⁷ ORTIZ ÁLVAREZ, Luis A.: «El principio de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública». En: *Principios fundamentales del Derecho público. Los desafíos actuales*. Editorial Jurídica Venezolana. A. BREWER-CARIAS y J. ARAUJO-JUÁREZ, coords. Caracas, 2021, p. 985.

³⁸ GUICHOT, Emilio: «La responsabilidad administrativa en la Constitución de la República Dominicana y el Proyecto de ley de derechos de las personas en sus relaciones con la administración y procedimiento administrativo. Comparación con la regulación española y valoración». En: *Memorias del Congreso internacional de Derecho Administrativo Dr. Raymundo Amaro Guzmán*. ADDA-Editorial Jurídica Venezolana Internacional. J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ *et al.*, eds. Santo Domingo, 2015, pp. 737 y 738.

La razón del carácter mixto del régimen responsabilidad patrimonial de la Administración se debe al artículo 148 de la Constitución, que instauró con carácter general un sistema de responsabilidad por actuación u omisión administrativa antijurídica, pero sin excluir –y, por lo tanto, dejando la posibilidad– los supuestos de responsabilidad por actuación lícita que pudieran aparecer como consecuencia de la ruptura del principio igualdad ante las cargas públicas³⁹. Por eso el artículo 57, párrafo 1, de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo reconoció la responsabilidad patrimonial de la Administración por actividad lícita o sin falta bajo los términos siguientes:

Artículo 57.- Responsabilidad subjetiva. El derecho fundamental a la buena administración comprende el derecho de las personas a ser indemnizados de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos como consecuencia de una acción u omisión administrativa antijurídica. Corresponde a la Administración la prueba de la corrección de su actuación.

Párrafo 1. Excepcionalmente, se reconocerá el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados incluso en ausencia de funcionamiento irregular, a la vista de las circunstancias del caso y, en especial, de la naturaleza de la actividad generadora de riesgos o de la existencia de sacrificios especiales o singulares en beneficio de la generalidad de los ciudadanos, derivados del ejercicio lícito de potestades administrativas.

Como puede apreciarse, en este aspecto el régimen dominicano se ha apartado del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración española –que consagra un sistema objetivo, basado en la idea de «daño antijurídico»–, estableciendo la responsabilidad por antijuridicidad o falta de servicio como el factor de atribución estándar y cuantitativamente más relevante del ordenamiento jurídico, complementado con supuestos excepcionales de responsabilidad por actividad lícita, para los supuestos de sacrificio especial y generación de riesgo excepcional que supongan un

³⁹ RODRÍGUEZ HUERTAS, Olivo: «Comentario al artículo 148». En: *Constitución comentada*. 4.^a, FINJUS-Amigos del Hogar. Santo Domingo, 2015, p. 324; BREWER-CARÍAS: ob. cit. («Bases constitucionales...»), p. 115.

quiebre de la igualdad ante las cargas públicas, sin que exista una obligación de soportar por parte del afectado. Por eso, a nuestro modo de ver, el régimen dominicano de responsabilidad patrimonial de la Administración dominicano corresponde a un sistema mixto.

3. Los sistemas de responsabilidad patrimonial extracontractual del régimen jurídico dominicano

Tal como indicamos con anterioridad, el régimen dominicano de responsabilidad patrimonial de la Administración dominicano establece un sistema mixto, que comprende responsabilidad por falta de servicio como el factor de atribución cuantitativamente más relevante del ordenamiento jurídico y, de manera más reducida, responsabilidad sin falta para ciertos supuestos de sacrificio especial y actividad riesgosa. En tal sentido, las líneas siguientes explican brevemente los rasgos principales y operativos de estos dos sistemas en nuestro ordenamiento.

3.1. Sistema de responsabilidad por actividad antijurídica

Este primer sistema, de carácter subjetivo, tiene como factor de atribución de responsabilidad la ilegitimidad de la conducta, con base en los artículos 148 de la Constitución y 57 de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo, que disponen expresamente que la Administración Pública y sus servidores son conjunta y solidariamente responsables por los daños y perjuicios provocados por la actuación u omisión administrativa antijurídica. Se trata del elemento de responsabilidad patrimonial de la Administración más común en Derecho comparado, mejor conocido como *faute de service* (falta de servicio) por referencia al Derecho francés⁴⁰.

Según lo explicado por LEGUINA VILLA, la *faute de service* no tiene en Francia la misma connotación que la tradicional idea de «falta» del Derecho Civil, sino que corresponde a un concepto más amplio y objetivo⁴¹, en el sentido

⁴⁰ ORTIZ ÁLVAREZ: ob. cit. (*La responsabilidad patrimonial...*), pp. 237-243.

⁴¹ LEGUINA VILLA: ob. cit. (*La responsabilidad civil...*), pp. 150-158.

que, al ser directa la responsabilidad patrimonial de la Administración, prescinde de la culpa del agente público autor del daño y de su individualización como factor de responsabilidad, enfocándose solo en el deber de reparación por el funcionamiento anormal o la irregularidad del servicio⁴².

En tal sentido, la doctrina indica que la «... falta de servicio es la explicación de los reproches propios de la actividad administrativa, con independencia del título de intervención...»⁴³, por lo que se acepta su presencia ante la violación del ordenamiento jurídico⁴⁴. La antijuridicidad de la conducta es el principal presupuesto, por lo que hay falta de servicio cuando la Administración Pública no cumple con los estándares mínimos de comportamiento que el ordenamiento jurídico requiere, ya sea porque emitió una actuación contraria a Derecho, porque no actuó teniendo la obligación legal de hacerlo —que es el supuesto de la «omisión antijurídica»— o porque actuó tardíamente⁴⁵.

Por ende, se trata de un sistema sumamente amplio, que extiende la responsabilidad patrimonial de la Administración a todos los supuestos en los que la Administración ha actuado en violación al ordenamiento jurídico, ya sea por acción u omisión, por incumplir normas de Derecho o vulnerar los derechos e intereses legítimos de las personas.

Sobre el particular, creemos importante advertir que parece existir un criterio que apunta a la idea de que, para conseguir responsabilidad patrimonial de la Administración por una actuación formal antijurídica —como el acto administrativo, por ejemplo—, la misma tiene que perseguirse mediante una pretensión accesoria de un recurso contencioso-administrativo o después

⁴² CASSAGNE, Juan Carlos: «Panorama de la responsabilidad del Estado en el Derecho comparado». En: *Responsabilidad del Estado*. Temis. J. C. CASSAGNE, coord. Bogotá, 2021, pp. 366-369; RODRÍGUEZ, Libardo: *Derecho Administrativo general y colombiano*. Vol. II. 20.^a, Temis. Bogotá, 2017, p. 308.

⁴³ RAMÍREZ SÁNCHEZ, Amed: *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: una construcción técnica desde la contemporaneidad*. Librería Jurídica Internacional. Santo Domingo, 2022, p. 170.

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ MORAND-DEVILLER, Jacqueline: *Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2017, p. 766.

de conseguirse la nulidad del acto de la Administración Pública, ya que el transcurso del plazo para demandar la invalidez cierra la posibilidad de responsabilidad patrimonial de la Administración por actuación ilegal⁴⁶. Esto, inclusive, parece haber sido aceptado por el Tribunal Constitucional al desestimar un recurso de revisión constitucional contra una sentencia en la que la Suprema Corte de Justicia validó –rechazando una casación– la inadmisión de un recurso contencioso-administrativo donde se perseguía una condena en responsabilidad patrimonial de la Administración por un supuesto acto administrativo inválido, por haberse demandado fuera del plazo para accionar en nulidad ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁴⁷.

3.2. Sistema de responsabilidad por actividad lícita

El segundo sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración comprende lo que en la doctrina suele estudiarse bajo los rótulos de responsabilidad *sans faute* (sin falta) o por actividad lícita, donde la actuación de la Administración Pública es irreprochable por estar ajustada a Derecho, pero aun así se producen daños y perjuicios incidentales por la misma. Este sistema se aleja de la idea de que la Administración Pública es irresponsable cuando actúa de manera lícita para aceptar la responsabilidad patrimonial de la Administración sin falta en los supuestos donde, muy a pesar de la licitud de la actuación administrativa, una persona fue injustamente perjudicada por el beneficio común o general. Según la doctrina, en este sistema se produce un desplazamiento de la antijurídica de la conducta hacia el daño mismo, pues el factor de atribución de la responsabilidad patrimonial de la Administración no es una actuación irregular, sino un daño injusto por recaer sobre quien no tiene la obligación de soportar⁴⁸.

Para la procedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración bajo este sistema, la doctrina verifica la «anormalidad» y «especialidad» del

⁴⁶ SCJ, 3.^a Sala, sent. N.º SCJ-TS-22-010, del 25-02-22, B.J. 1335, pp. 6781-6799.

⁴⁷ TCRD, sent. N.º 0832/23, del 27-12-23.

⁴⁸ HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor: «La responsabilidad del Estado en Venezuela». En: *Responsabilidad del Estado*. Temis. J. C. CASSAGNE, coord. Bogotá, 2021, p. 350; RODRÍGUEZ: ob. cit. (*Derecho Administrativo...*), vol. II, p. 309.

daño, que es lo que permite establecer el nivel de tolerabilidad de las cargas públicas por la actuación lícita de la Administración⁴⁹. Esto requiere comprobar si los perjuicios exceden la magnitud razonable, que no son comunes ni típicos de la convivencia en sociedad o si han sido recibidos por una persona o un grupo reducido de personas⁵⁰. Si, por el contrario, el daño es un perjuicio general o ha sido soportado por la sociedad en proporción, no habría responsabilidad patrimonial de la Administración por estar dentro de los niveles de tolerabilidad.

En la República Dominicana, la base principal de este sistema está en el principio de igualdad del artículo 39 de la Constitución, que proscribe toda discriminación, incluso aquella que, partiendo de una actuación lícita, tenga consecuencias desiguales, como el desequilibrio de las cargas públicas⁵¹. Esto es importante porque, tal como se advierte en Derecho comparado, el factor de atribución de este sistema no es una actuación discriminatoria en su contenido⁵², sino en su resultado porque la desigualdad se sitúa en los efectos, que conllevan a la ruptura del soporte de las cargas públicas⁵³.

Por esta razón, el artículo 57, párrafo 1, de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo contempla la responsabilidad patrimonial de la Administración por actividad lícita cuando, en beneficio de la generalidad de los ciudadanos, los derechos e intereses de una persona sean sacrificados de manera singular o afectados por alguna actividad riesgosa que desencadene en un daño singular y anormal. Se trata del desequilibrio de las cargas públicas, que se produce cuando las limitaciones y los perjuicios generales de la

⁴⁹ ORTIZ ÁLVAREZ: ob. cit. («El principio de la responsabilidad...»), pp. 991 y 992; ARAUJO-JUÁREZ, José: *Tratado de Derecho Administrativo general y comparado*. Vol. II. CIDEP. Caracas, 2024, pp. 560-566.

⁵⁰ MEIRAL, Héctor: «Responsabilidad del Estado por su actividad lícita». En: *Responsabilidad del Estado*. Rubinzal-Culzoni. Santa Fe, 2008, pp. 145 y 146.

⁵¹ PRATS, Eduardo Jorge: *Derecho Constitucional*. Vol. II. 2.ª, Librería Jurídica Internacional. Santo Domingo, 2024, p. 839.

⁵² Si es ese el caso, entonces tendríamos una actuación ilegal que debe ser anulada, para lo cual es bastante útil el test de igualdad desarrollado por el Tribunal Constitucional sent. N.º 0033/12, del 15-08-12.

⁵³ ORTIZ ÁLVAREZ: ob. cit. (*La responsabilidad patrimonial...*), pp. 118 y 119.

sociedad son recibidos en exceso de lo tolerable o de manera desproporcionada por una persona o grupo limitado de personas, supuesto donde no existe obligación de soportar⁵⁴.

De esto resulta que este sistema tiene en nuestro ordenamiento dos títulos de imputación, que son el i. «sacrificio especial» y el ii. «riesgo excepcional», los cuales generan la obligación de reparar cuando la persona sufra daños anormales y especiales como consecuencia de actividades peligrosas o sacrificios singulares en beneficio del bien común, tales como, por ejemplo, el obstáculo que supone para el funcionamiento de un establecimiento comercial específico la construcción de una obra pública que obstruye el ingreso al mismo –produciendo pérdida de clientela, etc.– o aquel tercero que recibe una bala disparada por un agente de la policía durante la persecución de un delincuente⁵⁵. En ambos supuestos se produce un daño anormal y especial porque alguna persona recibe en exceso, de manera singular y, por tanto, sin obligación de soportar, los daños y perjuicios propios de actividades estatales regulares.

4. Requisitos para la procedencia de la responsabilidad patrimonial

La declaratoria de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la verificación de los requisitos siguientes: i. un daño indemnizable; ii. la verificación de un factor de atribución de responsabilidad patrimonial de la Administración, ya sea por actuación u omisión antijurídica o por alguna actuación lícita que suponga un sacrificio especial o un riesgo excepcional, y iii. una relación de causalidad entre el daño y la actuación administrativa. En lo siguiente se explican los referidos requisitos.

4.1. Daño indemnizable

Tal como ha indicado la jurisprudencia, «... no puede existir responsabilidad sin la verificación de un daño indemnizable...»⁵⁶, por lo que su comprobación

⁵⁴ *Ibíd.*, pp. 133-141.

⁵⁵ MEIRAL: *ob. cit.* («Responsabilidad del Estado...»), pp. 145 y 146.

⁵⁶ SCJ, 3.^a Sala, sent. N.º 219, del 08-07-20, B.J. 1316, pp. 5196-5205.

constituye el primer requisito para la responsabilidad patrimonial de la Administración. Dicho en palabras simples, sin daño no hay lugar a la reparación.

En tal sentido, la doctrina ha indicado que «... el daño constituye una variación negativa, un detrimento o disminución en la esfera subjetiva reconocida al ciudadano para el ejercicio y protección de sus derechos»⁵⁷, lo cual conecta con el artículo 57 de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo cuando habla de responsabilidad patrimonial de la Administración como respuesta ante toda lesión que la persona sufra en sus bienes o derechos por la actuación administrativa. Lógicamente, esto revela que el régimen dominicano de responsabilidad patrimonial de la Administración dominicano es de «reparación integral», siendo determinante el artículo 59 de la referida Ley cuando indica que el mismo comprende la indemnización de «... daños de cualquier tipo...», ya sea «... patrimonial, físico o moral, por daño emergente o lucro cesante...».

Sin embargo, para que el daño sea indemnizable y pueda declararse la responsabilidad patrimonial de la Administración, es necesario que cumpla con la exigencia del artículo 59 de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo, en el sentido de que sea un perjuicio «real» y «efectivo». Según explica la doctrina, esta exigencia implica la verificación cierta de un daño, ya producido, lo cual descarta las especulaciones de un hipotético o potencial perjuicio, de dudosa comprobación⁵⁸. Supone también que las meras expectativas no son indemnizables, que es el criterio que ha seguido la jurisprudencia española para explicar la existencia de un daño reparable⁵⁹.

Según explica la doctrina, lo anterior no impide que en algunos casos se admita la reparación de un daño futuro, siempre que pueda anticiparse

⁵⁷ RAMÍREZ SÁNCHEZ: ob. cit. (*La responsabilidad patrimonial...*), p. 114.

⁵⁸ GONZÁLEZ PÉREZ: ob. cit. (*Responsabilidad patrimonial...*), pp. 332-333; DE AHUMADA RAMOS: ob. cit. (*La responsabilidad patrimonial...*), pp. 195 y 196.

⁵⁹ LÓPEZ MENUDO, Francisco *et al.*: *La responsabilidad patrimonial de los Poderes Públicos*. Lex Nova. Valladolid, 2005, pp. 207 y 208.

de manera certera su producción en el tiempo⁶⁰. Por lo que debe resaltarse que, tal como apunta la doctrina española, el artículo 59 de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo admite la indemnización de daños futuros cuando haya certidumbre sobre su producción.

4.2. Verificación de un factor de atribución de responsabilidad patrimonial de la Administración

Luego de precisarse la existencia de un daño cierto, deberá determinarse el factor de atribución de la responsabilidad patrimonial de la Administración según los sistemas explicados anteriormente, es decir, la imputación de que la lesión del bien o derecho procede de una actividad o inactividad antijurídica de la Administración Pública o, en caso de una actuación lícita, por suponer un «sacrificio especial» o un «riesgo excepcional» que el afectado no tiene la obligación de soportar en beneficio del bien común o general⁶¹.

4.3. Relación de causalidad entre el daño y la actuación administrativa

Para que pueda declararse la responsabilidad patrimonial de la Administración es necesario la existencia de un nexo causal entre el daño y la actuación u omisión administrativa, ya que los artículos 3.17, 4.10, 57 y 58 de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo circunscriben la responsabilidad a las lesiones que sean consecuencia de la función administrativa, es decir, que reflejen una relación de causa-efecto entre el perjuicio y la conducta de la Administración Pública⁶². Por el contrario, si el daño no logra imputársele a la Administración por tratarse de un caso de fuerza mayor, según dispone el artículo 57, párrafo II, de la Ley sobre los Derechos de las Personas en

⁶⁰ GONZÁLEZ PÉREZ: ob. cit. (*Responsabilidad patrimonial...*), p. 332; DE AHUMADA RAMOS: ob. cit. (*La responsabilidad patrimonial...*), pp. 195 y 196; LÓPEZ MENUDO *et al.*: ob. cit. (*La responsabilidad patrimonial...*), pp. 209-214.

⁶¹ GARCÍA DE ENTERRÍA: ob. cit. (*Los principios de la nueva...*), pp. 199-201; CASSAGNE: ob. cit. («Panorama de la responsabilidad...»), p. 379.

⁶² SCJ, 3.^a Sala, sent. TS-22-0444, del 31-05-22.

sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo o por ser el hecho absoluto de un tercero, no habrá responsabilidad patrimonial de la Administración.

Para esto podría seguirse el criterio de nuestra jurisprudencia civil que se inclina por la teoría de la «causalidad adecuada»⁶³, la cual es aplicada por países con sistemas de responsabilidad patrimonial de la Administración similares al dominicano, como Colombia⁶⁴, Perú⁶⁵ y Argentina⁶⁶. Según dicha teoría, sostener que un hecho es la causa de un determinado perjuicio exige comprobar que, aun concurriendo otras causas y considerando las circunstancias del caso, ese hecho ha sido suficiente y determinante para entender de manera razonable que fue lo que produjo el daño. De manera, pues, que la causa adecuada es aquella que resulte idónea y suficiente para producir el resultado que genera el reclamo, según la experiencia de un observador objetivo⁶⁷.

A esto es necesario añadir que, según el artículo 58, párrafo III, de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo, la concurrencia de la víctima en la producción del daño puede excluir o moderar la responsabilidad patrimonial de la Administración, según las circunstancias del caso. En ese

⁶³ SUBERO ISA, Jorge A.: *Tratado práctico de responsabilidad civil dominicana*. 8.ª Impresora Soto Castillo. Santo Domingo, 2023, pp. 654-658.

⁶⁴ CONTRERAS BERTEL, John: «El rol de la causalidad en la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia. Reflexiones sobre imputación». En: *Revista Digital de Derecho Administrativo*. N.º 31. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2024, pp. 237-264.

⁶⁵ HUAPAYA TAPIA, Ramón y SÁNCHEZ POVIS, Lucio Andrés: «La responsabilidad patrimonial derivada de la inactividad de la Administración Pública en el ordenamiento peruano. Notas para el estudio de su régimen jurídico». En: *Revista Derecho & Sociedad*. N.º 54. PUCP. Lima, 2020, pp. 251-273.

⁶⁶ PERRINO, Pablo: «La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública por actividad ilícita». En: *Documentación Administrativa*. N.ºs 269-270. INAP. Madrid, 2004, pp. 388 y 389.

⁶⁷ REGLERO CAMPOS, L. Fernando: «El nexo causal. Las causas de exoneración de responsabilidad: culpa de la víctima y fuerza mayor. Concurrencia de culpas». En: *Lecciones de responsabilidad civil*. 2.ª, Aranzadi. J. M. BUSTO LAGO y L. F. REGLERO CAMPOS, coords. Navarra, 2013, pp. 108 y 109.

supuesto, somos de la opinión de que la Administración Pública responderá en proporción al grado de culpa o participación causal en el hecho lesivo, pudiendo descartarse la responsabilidad patrimonial de la Administración si finalmente el daño no puede imputarse⁶⁸.

En caso de concurrencia de más de una Administración Pública se producirá un supuesto de responsabilidad solidaria en virtud del artículo 58, párrafo 1, de la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo, sin perjuicio del derecho de repetición por parte del organismo asistido del derecho correspondiente.

* * *

Resumen: El autor reflexiona sobre la Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el ordenamiento jurídico de República Dominicana. Para lo anterior divide su colaboración en cuatro partes a la que se suma un *introito* sobre la relación de la responsabilidad patrimonial y el derecho fundamental a la buena administración. En concreto, aborda la delimitación de la referida responsabilidad, los principios que las sustentan, los diversos sistemas que operan en el Derecho dominicano y cierra describiendo los requisitos para su procedencia. **Palabras clave:** Responsabilidad patrimonial, Administración Pública, buena administración. Recibido: 06-08-25. Aprobado: 17-08-25.

*Patrimonial responsibility of the Public Administration
in the Dominican Republic*

Abstract: *The author reflects on the patrimonial responsibility of the Public Administration in the legal system of the Dominican Republic. To this end, he divides his contribution*

⁶⁸ *Ibíd.*, pp. 133 y 134.

into four parts, including an introduction on the relationship between patrimonial responsibility and the fundamental right to good administration. Specifically, he addresses the delimitation of this responsibility, the principles that underpin it and the various systems in force in Dominican law. He concludes by describing the requirements for its admissibility.

Keywords: *Patrimonial responsibility, Public Administration, good administration.*