



Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública: apuntes para una propuesta de cambio en la Ley peruana del Procedimiento Administrativo General

Liability of the Public Administration: notes for a change proposal in the Peruvian Law of General Administrative Procedure

Lucía Alexandra Villavicencio Escudero*

Resumen:

En el primer apartado del artículo se analiza desde la doctrina cuáles son los elementos de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración y qué objetivos persigue dicha figura. De esta forma, en un segundo apartado, se realiza un análisis de la normativa peruana en dicha materia, encontrando falencias y vacíos, sugiriendo cambios a fin de que la regulación logre cumplir con el propósito de la Responsabilidad Patrimonial y que, de esta forma, resulte verdaderamente exigible en la práctica.

Abstract:

In the first part, the paper analyzes the elements of the Liability of the Public Administration and the objectives that this legal form pursues. In a second section, it analyzes the Peruvian regulations in this field, finding flaws and gaps, suggesting changes so that the regulation achieves the purpose that the Liability of the Public Administration proposes. Through this change proposal, the author pretends that this legal form becomes truly enforceable in practice.

Palabras clave:

Responsabilidad Patrimonial – Administración Pública – Exigibilidad – Procedimiento administrativo – Indemnización

Keywords:

Liability – Public Administration – Enforceability – Administrative procedure – Compensation

Sumario:

1. Introducción – 2. Alcances de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración en la doctrina administrativa – 3. Responsabilidad Patrimonial de la Administración y mecanismo de reclamación en el Ordenamiento Jurídico Peruano. Una propuesta de cambio. – 4. Conclusiones – 5. Bibliografía

* Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asociada en el área de Proyectos e Infraestructura del Estudio Rebaza, Alcázar & De Las Casas.

1. Introducción

En el ordenamiento jurídico peruano, la normativa que regula la actuación de la Administración Pública está comprendida en el TUO de Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS en marzo del 2017, el mismo se dictó luego de que dicha Ley sufriera reformas sustanciales realizadas mediante el Decreto Legislativo N° 1272, publicado en diciembre de 2016, dentro de un paquete de normas emitidas por el Gobierno con el objetivo de simplificar procedimientos administrativos. Dentro de estos cambios, se incorporó un nuevo principio del procedimiento administrativo general, dentro del artículo IV del Título Preliminar, el "principio de responsabilidad".

Esta incorporación no hizo más que poner como guía a la Administración en su actuación algo que ya estaba regulado en dicha norma, la Responsabilidad Patrimonial. Sin embargo, no se hicieron mayores modificaciones, cambios o incorporaciones a la normativa misma de esta institución establecida en el artículo 238, de hecho esta regulación se mantiene intacta desde el año 2008.

A esta escasa regulación acerca de la institución de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, se le añade el hecho de que existe aún muy poco desarrollo en nuestra doctrina nacional sobre la misma, pese a ser una figura de una importancia tal que, por un lado, actúa como una institución garante y protectora de derechos, los mismos que se ven vulnerados por no contar con una adecuada regulación que permita reparar a los administrados por medidas que la Administración toma, siendo las mismas legales o, al otro extremo, desproporcionadas y antijurídicas; mientras que del otro lado, actúa como un mecanismo de control del poder que permite fiscalizar a nuestros gobernantes y saber cómo y para qué toman ciertas decisiones, con qué fin, cómo distribuyen los recursos, cómo están actuando, etc., por lo que se vuelve sumamente relevante contar una legislación clara y sobretodo, que permita lograr ambos fines.

De esta forma, en el presente artículo desarrollaremos, el contenido de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, para lograr comprender su naturaleza y el fin que persigue esta institución, y a partir de ello, describiremos los elementos que la conforman, así como los alcances de la misma. Finalizada esa labor, analizaremos nuestra normativa nacional, exponiendo sus defectos, virtudes, y mecanismos de exigibilidad, para a partir de ello, esbozar los principales cambios que consideramos deberían realizarse en nuestra legislación.

2. Alcances de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración en la doctrina administrativa

La Administración Pública al ser representante de una sociedad, dirigirla y velar por su bienestar, es decir, por el interés general, está sometida a un control de su actividad¹. Es aquí donde entra a tallar el rol del derecho administrativo, el mismo que permite brindar un sistema de garantías al administrado, de esta forma:

*"la Administración no sólo está sujeta a la garantía que suponen los controles judiciales y no judiciales existentes (...) se completa con la regulación de las consecuencias indemnizatorias que tiene cualquier actuación administrativa que produzca daños y perjuicios en los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Esta garantía patrimonial se traduce en un régimen de responsabilidad de la Administración"*².

Así, dentro de las garantías de los administrados tenemos a la institución de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, la misma que persigue la finalidad de mantener la integridad del patrimonio del usuario³, de este modo, la indemnidad del privado deberá ser el objetivo de esta técnica de control democrático de la Administración, la misma que es un elemento clave en un Estado Democrático y Social de Derecho, y por tanto, del derecho administrativo⁴.

A nivel de derecho comparado podemos mencionar que existen tres técnicas básicas de control democrático a considerar⁵:

1 Oriol Mir Puigpelat. *La responsabilidad patrimonial de la administración: hacia un nuevo sistema* (Madrid: Civitas, 2002), 148.

2 Cuerpo superior de técnicos de instituciones penitenciarias. *La responsabilidad patrimonial de la administración pública. Su regulación en la ley 40/2015, de 01 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Procedimiento previsto en la ley 39/2015, de 01 de octubre.*

3 En: Menéndez Sebastián, Eva. Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública (artículos 139 y 141 LRJPAC). En: La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio General y Ámbitos Sectoriales, segunda edición (Valencia: Tirant lo Blanch, 2013), 37. Debe decir Eva Menéndez Sebastián, "Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública (artículos 139 y 141 LRJPAC)". En *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio General y Ámbitos Sectoriales*, 2ª edición (Valencia: Tirant lo Blanch, 2013), 37.

4 Fernández Farreres, Germán. *Sistema de derecho administrativo II*. 2da edición, Civitas (España, 2014), 327. Debe decir Germán Fernández Farreres, *Sistema de derecho administrativo II*. 2ª edición. (España: Civitas, 2014), 327.

5 Jorge Danós. "Curso de Contrataciones del Estado. Módulo I: Derecho Administrativo. Tema: Conceptos básicos de la Administración Pública". Acceso el: 20 de junio de 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=fBluoY4gsL0>

- (i) el **procedimiento administrativo**;
- (ii) la posibilidad de acudir a otro poder del Estado, en caso de afectación, a fin de cuestionar la decisión final de la Administración, es decir, **ejercer control judicial** una vez agotada la vía administrativa, así, dentro de nuestro ordenamiento, dicho control lo ejercerá el Poder Judicial; y,
- (iii) la **Responsabilidad Patrimonial de la Administración**, la que a priori podemos definir como aquella situación de respuesta por parte de la Administración que se da ante la generación de un daño al privado. Será pues esta última técnica de control materia de estudio del presente artículo.

Tomando en cuenta lo anterior, entramos a conceptualizar la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, aproximándonos a sus elementos de modo general, para luego dar paso a una explicación concreta de los mismos, y así, finalmente mencionar brevemente en este primer apartado, qué supuestos quedan excluidos de este concepto.

2.1 Una aproximación a la definición de la responsabilidad patrimonial de la administración

Grosso modo hemos definido a la Responsabilidad Patrimonial de la Administración como una técnica de control democrático que permite al administrado ser indemnizado por un daño que la Administración cause en su esfera privada. Sin embargo, este resulta ser un concepto bastante general.

Así, en la doctrina nacional se ha indicado que la Responsabilidad Patrimonial de la Administración tiene una doble dimensión: (i) es considerada como un **mecanismo de control hacia la Administración** que la obliga a responder y reparar en caso de daño al administrado, pero a la vez, (ii) es vista como una **garantía a los derechos** de los ciudadanos que no deben verse afectados por la actuación de la Administración⁶, en el entendido de que sean cargas que en principio no deben soportar (distintas a cargas tributarias, por ejemplo, que los administrados sí tienen el deber jurídico de soportar).

Es importante mencionar que en nuestra doctrina se ha considerado también la idea de que si bien el Estado actúa en pro del interés general, ello no es sinónimo de que ciertos actos que lleve a cabo no puedan realizar daños y que los mismos deban ser indemnizados⁷, por lo que el mismo si bien podría ser evocado por la Administración a fin de no caer en una condena por Responsabilidad Patrimonial, deberá verificarse en el caso particular si quienes han sufrido perjuicios han soportado una carga especial o distinta a la que en principio debían.

Ahora bien, la doctrina extranjera señala que debemos considerar que la función que persigue dicha institución es la **reparación del daño producido por la Administración**, teniendo como fin **mantener la indemnidad** de la esfera de los administrados⁸.

De esta manera, tal como mencionábamos en líneas anteriores, la integridad o indemnidad de los administrados es el ámbito de protección que persigue la Responsabilidad Patrimonial, pudiendo desprender de aquí un primer elemento implícito de la misma, y es que si lo que se busca proteger es la integridad patrimonial de los administrados, diciéndolo en otros términos, se busca no generar una lesión en su esfera privada, es decir, en caso de darse un hecho antijurídico (distinto a lo que entendemos como ilegal, y que más adelante, procederemos a explicar). Así, un primer elemento a considerar será la **antijuridicidad de la lesión** a resarcir por parte de la Administración.

Sin embargo, considerando su carácter administrativo y que quien responde es justamente el Estado, la misma (la Responsabilidad Patrimonial) goza de un carácter especial, de este modo, se diferencia de la responsabilidad civil, sobretodo por ser esta última de carácter subjetivo. Resaltamos entonces un segundo elemento, **la objetividad de la Responsabilidad**.

Debemos considerar otro punto de vital importancia, y es que en la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, **no resulta elemental que exista una relación contractual entre el privado y la Administración**⁹.

⁶ Juan Carlos Morón Urbina. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (Lima: Gaceta Jurídica, 2015), 760

⁷ Christian Guzmán Napurí. "La responsabilidad de la administración pública". En *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general* (Lima: ARA, 2003), 293.

⁸ Oriol Mir Puigpelat, *La responsabilidad patrimonial de la administración: hacia un nuevo sistema*, 144.

⁹ Es más, en el ordenamiento jurídico español se realiza una clara diferencia incluso a nivel legal de la responsabilidad patrimonial de la Administración – nuestro objeto de estudio-, de aquella que surge de un vínculo contractual entre el privado y la Administración. De esta forma, en referencia a la primera, el marco normativo español actual nos remite a la Ley 39/2015, Ley del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas y determinados artículos establecidos en la Ley 40/2015, Ley del Régimen Jurídico del

En este punto cabe diferenciar entonces que solo nos encontramos ante una técnica de control democrático de la Administración cuando estemos frente a la Responsabilidad Patrimonial, es decir, una **responsabilidad extracontractual**, dejando de lado, entre otras, la responsabilidad contractual, la misma que no resulta ser entonces un mecanismo de control, sino que encuentra fundada su naturaleza dentro del ámbito de obligaciones y derechos a los que las partes (el privado y la Administración) se han sometido de manera voluntaria, creando así un vínculo jurídico concreto, el mismo que escapa entonces del tipo de Responsabilidad que hoy estudiamos¹⁰.

Aclarado este punto, y por otro lado, es importante mencionar que la Responsabilidad Patrimonial **puede surgir de dos maneras**, desde un comportamiento normal de la Administración, es decir, con prácticas lícitas y regulares, mientras que también puede darse, de forma más evidente, debido a un funcionamiento anormal, que podría devenir en un ilícito¹¹.

Esta Responsabilidad directa de la Administración debe ir de la mano con la denominada teoría de la imputación, ya que la misma explica que cuando los funcionarios o servidores realizan una determinada actuación, lo hacen no ellos en representación de la misma, sino que en realidad lo hace la Administración como tal¹². Observamos entonces, un elemento adicional, que la **Responsabilidad Patrimonial de la Administración es directa**, y por ello puede desprenderse del **normal o anormal funcionamiento de la Administración**.

De lo expuesto hasta el momento y en términos de Fernández, tenemos que:

*“(...) la responsabilidad patrimonial queda referida a **toda la actividad administrativa**, sea de carácter jurídico o puramente fáctico, incluyendo también la omisión o inactividad. Se trata de una responsabilidad **directa** (aunque derive de la acción dañosa de sus autoridades y funcionarios, sin perjuicio de la posibilidad de ejercitar luego la acción de regreso cuando aquellos hubieran incurrido en dolo, culpa o negligencia grande). Y, además, es una responsabilidad que ha dado en calificarse como **objetiva**, por cuanto prescinde la idea de culpa, basado en demostrar la existencia de una **lesión (daño antijurídico) imputable causalmente a la Administración por el funcionamiento de sus servicios, autoridades y empleados**. Esa responsabilidad aspira, por otra parte, a garantizar la reparación integral de la lesión. Principio de total indemnidad que debe procurar la reparación plena y completa del daño sufrido, de modo que quede restaurada la integridad del patrimonio del perjudicado restituyéndolo en su pleno valor anterior al suceso dañoso”¹³ (el resaltado es nuestro).*

Esta definición no solo resume lo que en estas primeras páginas hemos intentado desarrollar sobre la conceptualización de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, sino que también nos presenta un elemento implícito pero de suma importancia a considerar, **la causalidad**, es decir, que debe existir una relación entre la actividad de la Administración y el daño.

Una última cuestión es la relativa a la cuantía de la indemnización, por lo que es preciso señalar que en este caso el administrado deberá ver reparado el daño sufrido¹⁴. Y es que como mencionamos al inicio de este punto, el fin de esta institución es justamente ese, verse indemnizado por los perjuicios generados¹⁵.

Finalmente, y dando pase a un estudio más detallado de los elementos de la Responsabilidad de la Administración que aquí hemos adelantado, no podemos dejar de mencionar que en línea con lo expresado por Rebollo, la responsabilidad aparece entonces como:

“un principio de orden, como un instrumento -más- de control del poder y del buen funcionamiento de los servicios públicos, que sirve (en la medida en que la eficacia depende también de los sistemas de control) al

Sector Público, mientras que respecto de la segunda, el marco normativo estará guiado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, Ley de Contratos del Sector Público.

10 En ese sentido, Menéndez nos indica que se trata de “una responsabilidad extracontractual, por lo que no es necesario un vínculo concreto entre la Administración y el administrado a indemnizar”. En: Menéndez Sebastián, op.cit, 42.

11 “(...) surge cuando el daño se produzca a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos en sentido muy amplio, tanto en cuanto comprende (...) el funcionamiento normal o anormal, pero también desde el punto de vista del concepto de servicio público en cuanto actividad de la que es titular la Administración. Pero quizá la nota más relevante (...) es el carácter directo de la responsabilidad, así como el hecho de ser objetiva (...)” En: Ídem.

12 Eva Menéndez Sebastián, “Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública (artículos 139 y 141 LRJPAC)”, 39.

13 Germán Fernández Farreres, *Sistema de derecho administrativo II*, 333.

14 José Antonio Moreno Molina, “Las novedades en la regulación por las Leyes 39 y 40/2015 de la Responsabilidad Patrimonial y la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas”, *Revista Española de Derecho Administrativo* 179 (2016): 100.

15 Oriol Mir Puigpelat, *La responsabilidad patrimonial de la administración: hacia un nuevo sistema*, 144.

principio constitucional de eficacia. La responsabilidad, así (...) es un instrumento idóneo para configurar, modelar y modular la actuación administrativa que enseña a la Administración cómo debe actuar y cómo no – si quiere evitar tener que indemnizar – y ayuda, en última instancia, a evitar los daños derivados de la acción pública”¹⁶.

Hemos dejado en claro entonces que la Responsabilidad Patrimonial de la Administración es en primer lugar, una técnica democrática de control de suma importancia y que tiene el fin de lograr que la misma marche de forma adecuada y correcta, pero que si en caso de tener que asumir daños ocurridos por la misma, que no estén dentro de lo que el privado tenga la obligación jurídica de soportar, deberán configurarse distintos elementos, que serán aquellos que la autoridad deberá analizar caso por caso a fin de determinar si, en efecto, se encuentra ante un hecho resarcible por esta vía.

2.2 Elementos de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Tal como hemos mencionado en el punto anterior, la responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra conformada por distintos elementos que deberán ser analizados por la autoridad a fin de determinar si, en el caso concreto, se encuentra ante una situación que amerite un resarcimiento por parte de la entidad a la que se le impute el daño.

De esta manera, pasamos a analizar cada uno de los elementos de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración y que son aceptados, en su mayoría, de forma pacífica por la doctrina.

2.2.1 Responsabilidad Directa

Con responsabilidad directa deberemos entender que es la Administración misma la que deberá responder ante el ciudadano afectado, de esta manera, no será necesario reconocer al funcionario o funcionarios que hayan estado involucrados con el acto generador del daño¹⁷. Esto dado que es la Administración la que ha incurrido en un acto que ha resultado generador de un daño, de esta forma, la Administración en virtud de la teoría de la personalidad jurídica de la misma, es quien responde ante el usuario y no el funcionario.

Aquí encontraría sentido entonces la posibilidad de reclamación de la cuantía de los daños, y es que al ser la Administración una entidad a la que resulta factible imputarle un daño, y al gozar de personalidad jurídica, a través de la que responde, goza de respaldo económico, y así podrá solventar la indemnización que corresponda, mientras que en caso de ejercitar dicha acción contra un funcionario, sería un tanto más complicado lograr que el daño pueda verse compensando, sin perjuicio de la posterior acción de repetición que la Administración podrá ejercer contra su funcionario, en caso de corresponder¹⁸.

A propósito de esta acción, debemos mencionar que la misma tendrá lugar luego de que (i) se haya dado razón a la pretensión del usuario (sea a nivel de vía administrativa o contencioso administrativa), habiéndosele reparado por el daño, y, (ii) que el funcionario haya actuado con conocimiento del acto¹⁹.

De esta forma, la responsabilidad de la Administración será de tipo directa, al ser un ente unitario y gozar de personalidad jurídica, no lo hará de forma suplementaria o subsidiaria a la del funcionario que comete el acto²⁰. Así, los administrados podrán reclamar de forma directa a la entidad pertinente que se les repare el daño causado, sin mediar de por medio la necesidad de identificar al funcionario responsable²¹.

16 Martin Rebollo, Luis. *Nuevos planteamientos en materia de responsabilidad*. En: Oriol Mir Puigpelat, op. cit., 147,

17 "(...) se reconoce sin exigir a los ciudadanos que identifiquen al funcionario o agente público que haya causado el daño". En: Moreno, op. cit., 100.

18 "como persona jurídica dentro de la que se integra el agente o funcionario concreto de cuya actuación puede derivar el daño, y que como tal actúa, responde ante el ciudadano, sin perjuicio de la posterior acción en vía de regreso frente al funcionario en determinados casos (...). Es decir, gracias a la teoría de la personalidad jurídica de la Administración (...) y de la imputación a la misma de la actuación de sus funcionarios en sentido amplio, es ella la que responde frente al ciudadano por los daños derivados del funcionamiento normal o anormal del servicio". Así lo explica Menéndez cuando indica que "la solvencia económica de la Administración hace que en la práctica sea efectiva esa indemnización, mientras que si hubiera que dirigirse por el perjudicado hacia el funcionario causante del daño, en su caso, sería más difícil que dicha garantía fuese siempre real y efectiva". En: Menéndez, op. cit., 47.

19 Para el ejercicio de dicha acción deben coincidir dos requisitos "que haya finalizado el procedimiento principal y que haya sido indemnizado el particular que sufrió la lesión; y que (...) el funcionario haya actuado con dolo, culpa, o negligencia grave, siendo su responsabilidad subjetiva". En: Pita Broncano, Carmen. "La responsabilidad patrimonial de la Administración". En: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, ISSN 0213-988-X, vol. XXIV (2006), 123.

20 "Obedece a una responsabilidad directa y no sólo subsidiaria de simple cobertura del funcionario responsable". En: "Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la administración". Martin Rebollo, op. cit., 345.

21 "(...) los particulares tienen el derecho a ser resarcidos directamente por la Administración sin necesidad de reclamar ni de identificar previamente a la autoridad, funcionario, agente o empleado público cuya conducta haya causado el daño". En: Caraza Cristín, María Del Mar. "Los estándares de calidad en la prestación de los servicios públicos y su incidencia en la responsabilidad de la Administración", 375.

2.2.2 Carácter objetivo

Otro de los elementos esenciales de esta figura es su carácter objetivo, es decir, que a diferencia de la entendida responsabilidad civil entre particulares, cuando el privado se sienta afectado por la Administración no será necesario acreditar dolo o culpa.

Así lo explica el Tribunal Supremo Español cuando indica que al afirmar que la responsabilidad patrimonial de la Administración es objetiva:

“se pretende significar que no se requiere culpa o ilegalidad en el autor del daño, a diferencia de la tradicional responsabilidad subjetiva propia del Derecho Civil, ya que se trata de una responsabilidad que surge al margen de cuál sea el grado de voluntariedad y previsión del agente, incluso cuando la acción originaria es ejercida legalmente, y de ahí la referencia al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (...)”²².

Bastará entonces con que el daño se haya derivado de una actuación de la Administración (sea anormal, normal, lícita o ilícita), sin considerar la idea o incluso el deber de probar culpa, negligencia o dolo en los funcionarios o servidores involucrados²³.

Ahora bien, sobre esta actuación de la Administración que deriva en un daño al administrado, tal como hemos mencionado, se da a través del funcionamiento normal o anormal de la misma. En ese sentido, es válido mencionar que si bien, en este punto, no toda la doctrina está de acuerdo, la postura que desde aquí adoptamos es una amplia, y es que determinados autores consideran que la Administración solo debería responder por un inadecuado funcionamiento de la misma, sin embargo, en línea con una visión más abierta, creemos que este aspecto resulta hasta cierto punto indiferente, y es que al no ser un elemento típico de la institución de la responsabilidad, se presentarán los demás elementos y la misma se configurará, sin detenerse a considerar si el daño se derivó de un acto lícito o ilícito²⁴.

Podría decirse que hasta cierto punto resulta entendible que de un comportamiento anormal de la Administración puedan generarse daños al privado, en el entendido de que puede estarse incurriendo en conductas ilegales, sin embargo, surge la duda de qué entender por funcionamiento normal. En esa línea, consideramos que si bien bajo el fin de velar por el interés general, determinado acto será legítimo, y con ello, la imposición de determinada carga, el mismo deberá ser bastante especial e inevitable²⁵.

Ahondan aún más en este análisis García de Enterría y Fernández cuando nos mencionan que:

“el elemento de la ilicitud se traslada del agente causante del daño al patrimonio del dañado, de forma que de ‘acto ilícito’ se pasa a ‘daño lícito’; así, ‘lo que convencionalmente se ha llamado ‘objetivización’ de la responsabilidad patrimonial de la Administración’ es precisamente este giro en la fundamentación de la obligación de responder patrimonialmente, que pasa a ser contemplado desde la perspectiva del dañado y no desde la acción del agente causal’. De ahí, por tanto, que pueda concurrir la Administración en responsabilidad aun debiendo calificarse su comportamiento como ‘normal’”²⁶.

Con esta visión amplia del funcionamiento de la Administración, no hemos querido afirmar que la misma deba asumir cada uno de los riesgos en las que se vea envuelta al realizar determinados actos, si no que la misma deberá desarrollarse de tal forma que será necesario sobrepasar los límites jurídicamente establecidos, pues tal como lo señaló en su momento una Sala Contencioso Administrativa española:

“no cabe considerar que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad de éstos, por el hecho de que ejerzan competencias en la ordenación de un determinado sector o sea necesaria su autorización, porque, de lo contrario, (...) se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”

22 Sentencia del Tribunal Supremo Español de 28 de noviembre de 1998, Sala Tercera, Sección 6ª, Rec. 2864/1994, FJ2º).

23 “(...) no es preciso que concurra ni se demuestre culpa, negligencia o dolo de sus agentes o funcionarios, eso es lo que hace que sea objetiva (...) basta con que dichos daños deriven del funcionamiento normal o anormal del servicio, salvo causas de fuerza mayor (...)”. En: Menéndez, op.cit. p. 47.

24 “resulta indiferente que la Administración haya obrado anormalmente (culpablemente, utilizando el concepto de culpa en sentido objetivo) o no (es decir, conforme a la legalidad y sin tacha alguna que reprochar), porque, en principio, de concurrir los demás requisitos, surgirá la responsabilidad y la correlativa obligación de indemnizar a la víctima. Todo esto significa que el daño antijurídico no siempre se refiere a una conducta ilícita de la Administración, ya que también responderá del mismo aunque haya actuado lícitamente”. Fernández, op. cit., p. 339.

25 Fernández nos indica que el mismo “como título de imputación, no debe cubrir sino los daños que supongan un **sacrificio especial e inevitable**, vinculado a la **consecución de un fin público de interés general**; consecución de un fin público general que es justamente **lo que justifica y legitima la imposición del sacrificio** (concretado en un daño), sin perjuicio de que deba ser indemnizado por trascender de lo que es una simple carga general”. En: Fernández, op. cit., 348.

26 García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo. Tomo II, 10ma edición (Civitas, Madrid, 2006), 375-376. En: Muñoz Guijosa, Astrid. *Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. Antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo*, p. 118.

siendo necesario que "el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social"²⁷.

De esta manera, es importante tener en cuenta que tal como menciona la Sala, la Responsabilidad Patrimonial de la Administración no deberá verse como una "aseguradora universal", si no que deberá responder ante aquellos casos de daños que generó, y que por su parte, el administrado no debió soportar.

2.2.3 Lesión resarcible

Para este punto, haremos referencia a lo que distintos autores señalan sobre que este elemento debe cumplir con dos supuestos: antijuridicidad de la lesión y que el daño sea efectivo, valuable a nivel económico e individualizado, esto último con relación a una persona o grupo de personas, supuestos que incluso están especificados en la legislación peruana, como veremos en el segundo apartado de este artículo²⁸.

Como hemos venido mencionando, la actividad de la Administración (sea por su normal o anormal funcionamiento) debe generar un daño dentro de la esfera del privado, a lo que llamaremos "lesión resarcible". La misma debe ser antijurídica, pero no desde el ámbito de la ilegalidad, es decir, la lesión no necesariamente debe derivarse de un acto contrario al ordenamiento jurídico, ya que como hemos mencionado, puede darse a partir de un normal o anormal funcionamiento de la Administración. En esa línea, la antijuridicidad de la lesión hará referencia a que el administrado no tenía la obligación de soportar dicha carga, es decir, que no existe obligación alguna establecida en la ley que respalde o justifique dicha carga²⁹.

De esta manera, "lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión (...) aunque como hemos declarado igualmente en reiteradísimas ocasiones es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido (...) "³⁰. Esto último hará referencia al elemento de la causalidad, el mismo que analizaremos en breve.

Ahora bien, tal como hemos dicho, no todo daño que el administrado no tenga el deber de soportar, será cubierto. En esa medida, deberá analizarse también el segundo supuesto, el daño efectivo, valuable económicamente e individualizable respecto de una persona o grupo de estas.

Así, cuando nos referimos a que el daño debe ser efectivo, aludimos a que no debe hablarse de meras expectativas, sino que debe ser concreto.

El daño, también deberá ser valuable económicamente, sin embargo, algunos autores van **más allá de lo meramente patrimonial e indican** que aquí se deberá incluir también a daños morales, que recaigan en la integridad, salud, etc.³¹. Así, por ejemplo, si una entidad en afán de brindar algún servicio a la población instala un tipo de maquina o indumentaria que emita gases tóxicos que repercutan en la salud de quienes residen cerca, deberá asumir los costos de los daños que pueda generar. Mediante este ejemplo, podemos ver claramente cómo a partir de un funcionamiento meramente normal de la Administración y en pro del interés general, se pueden afectar derechos también.

Finalmente, el daño deberá ser individualizado, y no abstracto, en el sentido de que el perjuicio deberá ser con respecto a una persona o grupo de personas, es decir, deberá ser posible identificarse quién o quiénes se han visto afectados a partir de la actividad de la Administración, caso contrario, la indemnización no sería posible.

27 Vid. SSTS, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 7 de febrero, 6 de marzo y 5 de junio de 1998 (RRJJ 1998\1444, 1998\2490 y 1998\5169), 19 de junio de 2001 (RJ 2001\7423), y 26 de febrero, 4 de junio, 27 de julio, 13 y 28 de septiembre, 7 y 21 de octubre y 29 de noviembre de 2002 (RRJJ 2002\1718, 2002\6292, 2002\8393, 2002\8649, 2002\8849, 2002\8733, 2003\1113 y 2003\283), 30 de septiembre de 2003 (RJ 2004\586) y 30 de septiembre de 2009 (RJ 2009\7363). En: Mir Puigpelat, Oriol. *La responsabilidad patrimonial de la administración: hacia un nuevo sistema* (Madrid: Civitas, 2002).

28 Entre estos autores está Martin Rebollo que indica que "el daño debe ser efectivo (esto es, no hipotético, potencial o futuro, sino real), evaluable (carácter que debe predicar de todo tipo daños: materiales, personales y también morales) e individualizado (no son indemnizables los daños que quepa calificar de generales)". En: "Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la administración". Martin Rebollo, Luis. op. cit., 345.

29 "(...) daño en el sentido de que el administrado no tenga el deber jurídico de soportar tales perjuicios, con independencia de la legalidad o de la corrección o no de la actuación causante de los mismos". En: Ibídem p. 49.

30 Sentencia Tol 1036676 del 5 de febrero de 2007, del Tribunal Supremo Español.

31 "(...) no solo los daños en bienes y derechos patrimoniales (...) sino que también son indemnizables otros daños como los morales, corporales, etc." En: Menéndez, op. cit., 60. Y Torno Mas indica que "reclama un daño antijurídico, pudiendo recaer esta lesión sobre todo tipo de bienes y derechos del afectado, abarcando también los daños morales". En: Torno Mas, Joaquín. "La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia. Algunos aspectos conflictivos, con especial referencia al procedimiento para hacerla efectiva", 100.

2.2.4 Relación de causalidad

Un cuarto elemento para la configuración de la responsabilidad patrimonial de la Administración, es el de la **relación de causalidad, es decir**, debe existir una relación entre la actividad de la Administración (como causa del daño) y la lesión a resarcir (como producto de la actividad de la Administración). En el ejemplo anterior, debe demostrarse que los problemas en la salud de los afectados, son consecuencia de dichos gases tóxicos, no de otros factores.

Cabe ponerse en el supuesto de que la relación de causalidad no aparezca de forma clara, de modo que sea posible la incidencia de causa externa como la culpa de la víctima, o el hecho de tercero.

Debe tenerse en claro que de no existir este elemento, no podrá imputarse el daño, y deberá verificarse quién o qué ha sido el generador del mismo³².

En este punto debemos tener en claro que no existirá indemnización por parte de la Administración cuando el daño generado haya sido causado por **fuerza mayor**³³, y es que resulta importante notar que el elemento de causalidad no estaría presente³⁴. En esa línea, al faltar uno de los elementos esenciales para la configuración de la figura de la Responsabilidad Patrimonial, la Administración no se verá en obligación de responder.

Por ejemplo, en caso de desastres naturales, donde ciertas familias pierdan sus viviendas, estas no podrán solicitar una indemnización mediante esta figura, porque el daño generado por dicho desastre no será causado por la Administración, si bien la entidad (mediante sus representantes) deberá acudir al lugar afectado y respaldar a la población en la medida de lo posible, mediante algún presupuesto asignado a emergencias, ello no es sinónimo de que los daños sean indemnizables.

2.3 ¿Qué supuestos están dentro de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración?

Desde el principio de este artículo hemos intentado dejar en claro, que la Responsabilidad Patrimonial de la Administración hace referencia a la responsabilidad extracontractual, en esa línea, comentábamos que quedaban excluidos, entre otros, las obligaciones derivadas del cumplimiento de responsabilidades contractuales, por ejemplo.

Esto dado que –y sin afán de entrar en detalle al campo del derecho civil- la fuente de estas últimas es justamente un contrato, el mismo que ha sido suscrito tanto por parte de la Administración, como por parte de un privado en ejercicio de su voluntad, el mismo que vinculará a las partes en aquellas cláusulas que se hayan acordado, sujetándose de esa forma a los derechos y deberes que se hayan estipulado, en tanto, como define nuestro ordenamiento, son manifestaciones de la voluntad, que en este caso, regulan relaciones jurídicas.

La **responsabilidad contractual** entonces será nuestro primer supuesto excluido del campo de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, excluido en el sentido que en caso de incumplimientos derivados de un contrato, la reclamación de los daños deberá fundarse en los mecanismos pactados en éste por las partes, más no en el mecanismo estipulado a nivel administrativo de la Responsabilidad Patrimonial que se presenten junto con los elementos que nos hemos detenido a analizar.

Rebollo nos indica que quedarán excluidos también otros supuestos como el de responsabilidad civil derivada de delitos, responsabilidad cuasicontractual o la que encuentre específico fundamento en diversas disposiciones legales o reglamentarias³⁵.

Así, sobre el supuesto de la **responsabilidad cuasicontractual** quedará fuera el “*enriquecimiento injusto, que, pese a la confusión que domina en la materia y pese a la posibilidad de admitir cierta comunicación de régimen, es distinta de la responsabilidad extracontractual*”³⁶. Entendemos que Rebollo Puig marca esta diferencia entre la responsabilidad extracontractual y cuasicontractual desde el plano administrativo, en

32 “(...) si falla el nexo causal no sería posible imputar el daño... desviándose la acción de responsabilidad hacia otros sujetos causantes de la lesión”. En: Torno Mas, Joaquín. “La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia. Algunos aspectos conflictivos, con especial referencia al procedimiento para hacerla efectiva”, 101.

33 “(...) el vínculo entre la actuación de la Administración y el daño desaparece cuando se trata de supuestos de fuerza mayor, es por tanto una causa de exoneración de esa responsabilidad (...)”. En: Menéndez, op. cit., 72.

34 “(...) la presencia de la fuerza mayor no supone negar la existencia del daño, sino simplemente la falta de relación de causalidad (...)”. En: Ídem.

35 Rebollo Puig, Manuel. La reclamación de la indemnización. En: *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*. Estudio General y Ámbitos Sectoriales, segunda edición (Valencia: Tirant lo Blanch, 2013), 124.

36 Rebollo Puig, op. cit., 126.

el sentido de que desde el primer caso, como se ha mencionado, no existe un vínculo concreto entre las partes, es decir, entre el privado que se considera dañado y el Estado que lo habría afectado; mientras que dentro de la responsabilidad cuasicontractual se hace referencia a aquellos acuerdos previos o tratativas que generaron obligaciones entre las partes, pero no al punto de vincularlas del modo en que un contrato sí haría, por ejemplo; en esa línea, dichas tratativas generaron un vínculo entre la Administración y el administrado. Una delgada y fina línea que cabe diferenciar.

Un tercer supuesto que hemos decidido resaltar³⁷ es el que Rebollo denomina como la **responsabilidad civil por delito**, la misma que es declarada en la **vía penal**.

Finalmente, y siguiendo la línea del mismo autor, un cuarto supuesto que queda fuera de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sería el de las **indemnizaciones administrativas por consagración legal**, y es que las mismas derivan de un determinado supuesto de responsabilidad por parte de la Administración alguna través de una norma especial³⁸. En el caso peruano, encontraríamos un ejemplo de este supuesto en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, la misma que indica en su artículo 25 que *“el titular de datos personales que sea afectado a consecuencia del cumplimiento de la presente Ley por el titular o por el encargado del tratamiento de datos personales o por terceros, tiene derecho a obtener la indemnización correspondiente, conforme a ley”*³⁹.

3. Responsabilidad Patrimonial de la Administración y mecanismo de reclamación en el Ordenamiento Jurídico Peruano. Una propuesta de cambio

Si bien hemos adelantado cómo se entiende la figura de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración en nuestra doctrina, es momento de aterrizar en nuestro ordenamiento y verificar si lo planteado acerca de esta institución en el apartado anterior, es recogido en nuestra legislación por lo que pasaremos a analizar cómo está regulada esta institución en las normas pertinentes.

3.1 La Responsabilidad Patrimonial de la Administración en la Ley N° 27444

Tal como comentábamos al inicio de este artículo, en el ordenamiento jurídico peruano, la norma que regula el procedimiento administrativo general es el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

El TUO regula la Responsabilidad Patrimonial de la Administración en su artículo 258, cabe mencionar que dicho artículo, comprendido de forma literal en el 238 de la Ley N° 27444, fue modificado en dicha Ley por última vez mediante el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1029, publicado en junio del 2008⁴⁰.

37 Rebollo Puig hace referencia a una larga lista de supuestos excluidos de la responsabilidad extrapatrimonial de la Administración, entre los que menciona también a la responsabilidad sufrida por empleados públicos, la responsabilidad ambiental de las Administraciones y responsabilidad por daños adicionales a una expropiación. Sin embargo, a efectos del presente artículo hemos decidido centrarnos solo en los explicados en el numeral 1.3 de este apartado.

38 “(...) la obligación indemnizatoria de la Administración surge de una previsión normativa específica que la crea: es una obligación legal que, aunque de carácter indemnizatorio, no deriva de la genérica responsabilidad patrimonial de la Administración”. Ibidem, 127.

39 Esto considerando que el numeral 7 del artículo 2 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, define al “encargado de tratamiento de datos personales” como *“toda persona natural, persona jurídica de derecho privado o entidad pública que sola o actuando conjuntamente con otra realiza el tratamiento de los datos personales por encargo del titular del banco de datos personales en virtud de una relación jurídica que le vincula con el mismo y delimita el ámbito de su actuación. Incluye a quien realice el tratamiento sin la existencia de un banco de datos personales”*. Es decir, una entidad pública puede caer en este supuesto de y tener la obligación de resarcir al dañado mediante una indemnización.

40 Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General:

“Artículo 258.- Disposiciones Generales.

258.1 Sin perjuicio de las responsabilidades previstas en el derecho común y en las leyes especiales, las entidades son patrimonialmente responsables frente a los administrados por los **daños directos e inmediatos causados por los actos de la administración o los servicios públicos directamente prestados por aquéllas.**

258.2 En los casos del numeral anterior, **no hay lugar a la reparación por parte de la Administración, cuando el daño fuera consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante del administrado damnificado o de tercero.**

Tampoco hay lugar a reparación cuando la entidad hubiere actuado razonable y proporcionalmente en defensa de la vida, integridad o los bienes de las personas o en salvaguarda de los bienes públicos o cuando se trate de daños que el administrado tiene el deber jurídico de soportar de acuerdo con el ordenamiento jurídico y las circunstancias.

258.3 La declaratoria de nulidad de un acto administrativo en sede administrativa o por resolución judicial no presupone necesariamente derecho a la indemnización.

258.4 El **daño alegado debe ser efectivo, valuable económicamente e individualizado con relación a un administrado o grupo de ellos.**

258.5 La indemnización comprende el **daño directo e inmediato** y las demás consecuencias que se deriven de la acción u omisión generadora del daño, incluyendo el lucro cesante, el daño a la persona y el daño moral.

258.6 Cuando la entidad indemnice a los administrados, podrá repetir judicialmente de autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido, tomando en cuenta la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal involucrado y su relación con la producción del perjuicio. Sin embargo, la entidad podrá acordar con el responsable el reembolso de lo indemnizado, aprobando dicho acuerdo mediante resolución” (el resaltado es nuestro).

En la norma se presentan en su mayoría los elementos analizados en el primer apartado de este artículo. Es decir, nuestra Responsabilidad Patrimonial sigue, en principio, los criterios exigidos y estudiados en la doctrina, por tanto, en el Perú, resulta ser directa, objetiva, mencionándose también los elementos de lesión resarcible y la relación de causalidad.

Esta deducción se desprende del mencionado artículo 258. De esta forma, el inciso 1 indica que las entidades serán responsables patrimonialmente *“por los daños directos e inmediatos causados por los actos de la administración (...)”*, evidenciándose aquí que lo que exige la norma es que sea la entidad como tal la que ha incurrido en un acto que devino en generador de un daño, siendo por tanto la misma la que responde ante los ciudadanos, indicándose, además, que dicho daño deberá ser causado por la entidad, es decir, no solo se expresa el elemento de responsabilidad directa, si no también la relación de causalidad entre la actividad que realiza la administración y la lesión que deberá resarcirse.

Asimismo, en el segundo párrafo del inciso 2 de dicho artículo y en el inciso 4 - leyendo ambos en forma conjunta - encontramos lo que en el primer apartado denominábamos como el elemento de la lesión resarcible, descrita incluso mediante los dos supuestos a cumplir, tal como lo habíamos adelantado.

Así, la norma nos indica que no habrá lugar a reparación, entre otros, cuando el administrado tiene el deber jurídico de soportar determinada circunstancia, es decir, se configurará antijuridicidad en la lesión, esto es, que el administrado deberá ser resarcido si tuvo que soportar un acto que generó en él una lesión que no tuvo la obligación de soportar. En esa misma línea, debemos leer el inciso 4 del mismo artículo, el que hace referencia a las características de la lesión, es decir, que la misma deberá ser efectiva, valuable a nivel económico e individualizable con relación a una persona o grupo de personas.

En lo que respecta a la responsabilidad objetiva, es decir, que no deberá ser necesario probar la existencia de dolo o culpa en el hecho generador del daño, la norma no alude a ello, por ende, entendemos que se trata entonces de la responsabilidad objetiva señalada en la doctrina.

Ahora bien, es bueno resaltar que nuestra legislación hace referencia a que la Administración no responderá en caso fortuito o fuerza mayor, así como otros supuestos específicos para nuestro ordenamiento como el hecho determinante del administrado damnificado o tercero, cuando la entidad hubiese actuado razonable y proporcionalmente en defensa de bienes jurídicos como la vida, integridad o bienes de las personas o en salvaguarda de los bienes públicos⁴¹.

Resulta importante incluso mencionar que dentro del inciso 5 del referido artículo se indica que la indemnización además de comprender el daño directo e inmediato, comprenderá el lucro cesante y el daño a la persona y moral. Dicha especificación es bastante relevante dado que permite a la autoridad que resolverá el caso tener más claridad sobre la cuantificación.

Ahora bien, mediante la última reforma realizada a la Ley N° 27444 mediante el Decreto Legislativo N° 1272 en diciembre del último año, se añadió, entre otros, como nuevo principio del procedimiento administrativo, en el artículo IV del Título Preliminar, al principio de responsabilidad, el mismo que señala a la letra, lo siguiente: *“La autoridad administrativa está obligada a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del **mal funcionamiento de la actividad administrativa**, conforme lo establecido en la presente ley. Las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico”* (el resaltado es nuestro).

Resulta importante mencionar sobre este punto que si bien consideramos correcta la incorporación del principio de responsabilidad como parte de aquellos que rigen el procedimiento administrativo, ya que a partir de ello, las entidades actuarán de forma diligente y eficaz a fin de no incurrir en actos que deriven en un resultado negativo para con los administrados y que a la vez, permitirá – a través del procedimiento a realizar para determinar la responsabilidad – controlar y fiscalizar a la Administración, pensamos también que indicar que la Responsabilidad Patrimonial de la Administración se dará como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa, es un supuesto que va en contra de la naturaleza misma de esta institución, esto en el sentido de que la Responsabilidad Patrimonial, como mencionamos en un primer momento, además de ser un mecanismo de prevención y control de la Administración que lo lleva

41 Para autores como Guzmán Napurí, cuando la norma indica que no hay lugar a reparación cuando la entidad hubiese actuado razonable y proporcionalmente en defensa de la vida, integridad o los bienes de las personas o en salvaguarda de los bienes públicos, incorpora figuras como el estado de necesidad o la legítima defensa, entendidos como supuestos de la responsabilidad subjetiva, poniendo en discusión entonces la naturaleza de la responsabilidad patrimonial, que como bien hemos mencionado es de corte objetivo.

a responder y reparar en caso de daño al usuario, también actúa como garantía de la inviolabilidad del patrimonio del administrado y derechos de este último.

En esa línea, al limitar esta garantía al supuesto de un mal funcionamiento de la actividad, se limita también a la Administración a responder patrimonialmente solo en caso de situaciones que se deriven de actos ilícitos o anormales en la Administración, recortando de esta forma la idea que persigue la Responsabilidad Patrimonial de indemnidad de los administrados, cuando es perfectamente factible que se generen daños y que los privados puedan reclamar una indemnización por ellos pese a tratarse de actos lícitos y normales, solo que los mismos han generado una carga en el usuario de tal tipo que ya escapa de aquellas situaciones normales que el administrado tiene el deber jurídico de soportar.

Así, citando el ejemplo anterior los gases tóxicos, de comprobarse que los mismos repercutieron de forma grave en la salud de determinado sector de la población, pese a tratarse de un servicio lícito brindado por la Administración, ¿el mismo no deberá ser resarcido? ¿Acaso el usuario en pro del interés general deberá soportar que su salud se vea afectada? La respuesta es negativa.

Ahora bien, pese a que de modo general podría decirse que la regulación de la Responsabilidad Patrimonial en nuestro ordenamiento es correcta (por contener los elementos esenciales que hemos desarrollado en el primer apartado de este artículo), a pesar de esta falla que debería ser corregida por el legislador respecto del mal funcionamiento de la Administración, consideramos que la misma es aún escasa e insuficiente. Ello dado que surgen dudas principalmente acerca de su mecanismo de exigibilidad ya que la norma no menciona el procedimiento para el reclamo en caso de daño, poniendo en duda hasta el hecho de que en efecto haya un procedimiento a nivel administrativo para su reclamación.

3.2 Mecanismo de exigibilidad de la Responsabilidad Patrimonial en la Ley N° 27444 y a través de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, Ley N° 27584. ¿Existe un mecanismo adecuado de exigibilidad en caso de daño?

A efectos de saber de qué manera puede reclamarse un caso bajo el régimen de Responsabilidad Patrimonial, debemos leer de manera conjunta el comentado artículo 258 con el numeral 5 del artículo 5 de la Ley 27584⁴², Ley que regula el proceso contencioso administrativo, que indica que la exigencia de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración establecida en el artículo 238 de la Ley N° 27444 se realiza en sede judicial a través de una demanda contencioso administrativa, tramitándose bajo las reglas del proceso especial, y como una pretensión accesorio, es decir, debe existir una pretensión principal a la que se acumula la exigencia de una reparación por un daño generado por la Administración mediante la institución de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración.

Hay que tener en cuenta que la Ley N° 27584 tiene dentro de sus fines el realizar un control **jurídico de las actuaciones de la Administración Pública desde el Poder Judicial, sin embargo, para realizar dicho proceso es usual agotar la vía administrativa, es decir, haber seguido un procedimiento administrativo previo en la entidad de la que fuese el caso, por lo que luego de haber obtenido una respuesta por parte de ésta o en aplicación del silencio administrativo positivo o negativo (es decir, teniendo una denegatoria ficta)**, se acudirá a esta vía. Ello va relacionado también a lo establecido en el artículo 19 del TUO de esta Ley, el mismo que indica que el administrado tiene un plazo de caducidad de tres meses para presentar la demanda desde el conocimiento o notificación de la actuación impugnada.

Teniendo en cuenta ello, se acrecientan las dudas y vacíos en nuestra regulación sobre la exigibilidad de reclamar la indemnización por vía administrativa; además de algunas otras como co demandar al funcionario que causó el acto generador de daño, pues finalmente la entidad ejercerá una acción de repetición contra él, la posibilidad de demandar solo por la indemnización como pretensión principal y no de manera accesorio (y aquí entraría a tallar también la idea de reclamar una reparación que se deriva de actos normales y lícitos de la administración), si el procedimiento es solo a pedido de parte o también puede ser iniciado de oficio, etc.

De esta forma coincidimos con Rebollo⁴³ cuando señala que la regla general para solicitar la reclamación de

42 Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo:

"Artículo 5.- Pretensiones

(...)

5. La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada, conforme al artículo 238 de la Ley N° 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores".

43 Rebollo señala que "(...) como regla general con sólo algunas excepciones, la responsabilidad patrimonial de la Administración no se puede exigir directamente ante los órganos judiciales. Muy al contrario, la reclamación de indemnización debe plantearse primeramente

la indemnización debe plantearse primero ante la vía administrativa, por tratarse de una vía expeditiva, y que si bien la jurisdicción contencioso administrativa es la competente para declarar esta Responsabilidad, esto presupone que ha habido un procedimiento administrativo previo donde la entidad generadora del daño se ha expresado acerca de si incurrió o no en responsabilidad patrimonial.

Así, Rebollo nos indica que una vez que la solicitud de indemnización haya sido denegada (entendiendo ello en términos de una denegatoria expresa o una ficta mediante la aplicación del silencio administrativo negativo) se presentará ante la vía judicial dos pretensiones: una principal solicitando la declaración de nulidad del acto administrativo que deniega esta solicitud, y una accesoria donde se reclame el reconocimiento de la indemnización.

En este punto cabe diferenciar dos supuestos que podrían partir de la misma premisa. Al establecer la normativa del proceso contencioso administrativo que la reclamación de una indemnización por Responsabilidad Patrimonial de la Administración sea de manera accesoria a una principal, podría entenderse lo siguiente:

- (i) Que la pretensión principal sea la declaración de nulidad del acto administrativo que generó el daño y la accesoria sea la indemnización condenando a la Administración pública por Responsabilidad Patrimonial.
- (ii) Que la pretensión principal sea la declaración de nulidad del acto administrativo que deniega la indemnización en vía administrativa, mientras que la accesoria sea justamente el reconocimiento de este derecho.

Sin embargo, al no establecerse en el TUO de la Ley N° 27444 un mecanismo de exigibilidad de esta indemnización en la vía administrativa, ni tan siquiera la obligación de agotar la misma mediante un procedimiento administrativo común, aunado al hecho de que como hemos mencionado, esta última norma solo legisla la mala o anormal actuación de la Administración, consideramos que el supuesto que el legislador ha pretendido regular en la normativa referida al proceso contencioso administrativo, es la referida al primer supuesto planteado.

En esa línea, resulta más que evidente – y dejando en claro que es la posición que se presenta en este artículo – que existe no solo una desnaturalización de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración (ya que nuestro sistema solo regula el supuesto de ilicitud para reclamo por Responsabilidad Patrimonial, y ello se hace aún más evidente de la lectura conjunta de la normativa referida al proceso contencioso administrativo y la legislación del procedimiento administrativo general), sino que trae consigo una vulneración a los derechos e indemnidad de los privados, resultando entonces totalmente insuficiente y hasta lesiva de derechos.

De esta forma, resulta importante concretar y hasta reformar lo siguiente en nuestro ordenamiento:

- (i) Darle una mirada más amplia a la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, indicando de forma explícita que los administrados no solo podrán reclamar una indemnización por el daño generado por un mal comportamiento de la Administración, sino que también podrán hacerlo cuando el daño se deriva de un comportamiento normal de la misma, es decir, de un acto lícito. Ello en virtud del principio de igualdad de cargas públicas⁴⁴.
- (ii) Indicar de forma clara en el TUO de la Ley N° 27444 que para la exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración resulta necesario agotar la vía administrativa, indicando las reglas de este procedimiento.
- (iii) Considerando que, según lo reflexionado líneas arriba, el fin del legislador sería demandar como

ante la Administración supuestamente responsable: sólo cuando ésta se haya pronunciado expresamente sobre tal reclamación –o, en su caso, tras la producción del silencio administrativo- podrá ejercerse la acción de responsabilidad administrativa ante los órganos del orden contencioso-administrativo. Así pues, esta previa vía administrativa, además de ofrecer un cauce de solución al conflicto, cumple una función como presupuesto procesal. Se trata en gran parte de una consecuencia del carácter revisor de esta jurisdicción en virtud del cual necesita un previo acto administrativo sobre cuya validez o invalidez se discutirá en el proceso y se resolverá en la sentencia. Así, primero, habrá que fabricar un acto administrativo y, de ser denegatorio de la indemnización, se ejercerá ante la jurisdicción una doble presentación: de nulidad de ese acto administrativo y de reconocimiento del derecho de indemnización o, por mejor decir, de condena de la Administración al pago de la indemnización". Añadiendo que "la jurisdicción contencioso-administrativa es la única competente para declarar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Afirmarlo es presupuesto para comprender que la vía administrativa previa (...) debe seguirse necesariamente". En: Rebollo Puig, Manuel. *La reclamación de la indemnización*. En: *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, 91, 96 y 97.

44 Morón indica que "el fundamento principal de esta responsabilidad estatal no es el simple daño producido sino el quebrantamiento al principio de la igualdad de cargas públicas a través del sacrificio especial injusto que la administración le infiere al ciudadano". En: Morón Urbina, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (Lima: Gaceta Jurídica, 2015), 761.

pretensión principal la nulidad del acto administrativo generador de daño y como accesoria el reconocimiento del derecho a la indemnización, lo ideal sería que al tener una norma clara sobre que el comportamiento normal y lícito de la Administración también es generador de daño indemnizable, debería regularse la posibilidad de que en este supuesto se puede recurrir a la vía contencioso administrativa (una vez agotada la vía administrativa) demandando que se condene a la entidad por Responsabilidad Patrimonial con una única pretensión (y por tanto, pretensión principal): la indemnización por el daño. Esto en el entendido de que aquí ya no tendría sentido declarar la nulidad del acto que genera el daño, pues puede ser el caso que el mismo sea perfectamente legal y válido⁴⁵. Ahora bien, esto que acabamos de mencionar, no sería necesario si hubiese un acto administrativo que deniega tal indemnización y que por tanto, habría que declarar nulo, ello en el entendido de la propuesta (ii) referida a la exigencia del agotamiento de la vía administrativa.

3.3 Una propuesta de cambio en la Ley del Procedimiento Administrativo General tomando como referencia el caso español: La Ley 39/2015 (cuyos antecedentes son la Ley 30/1992 y el Real Decreto 429/1993) y la Ley 40/2015

Habiendo mencionado las falencias que consideramos existen aún en nuestro ordenamiento que conllevan a una desnaturalización de la Responsabilidad Patrimonial y a una lesión de derechos, dejando de cierta forma indefensos a los ciudadanos al no contar con una garantía como ésta regulada de forma adecuada, consideramos importante tomar como referencia la regulación española en este tema, para a partir de ella brindar una propuesta más concreta acerca de qué aspectos faltaría regular en nuestro ordenamiento.

De esta forma, presentamos las siguientes ideas a partir de lo reflexionado desde este trabajo, así como aquellas que podemos recoger de la normativa española tanto en la Ley N° 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público, como en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la misma que tendría su equivalente en la Ley N° 27444 dentro de nuestro ordenamiento:

- (i) Será necesario modificar lo establecido en la Ley N° 27444 y su TUO, indicándose de manera expresa que la indemnización por Responsabilidad Patrimonial de la Administración puede ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la misma⁴⁶.
- (ii) Deberá establecerse de forma clara que los administrados deberán reclamar de forma directa a la entidad pertinente el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial⁴⁷, dejando a salvo su derecho de ir a la vía contencioso administrativa en caso de denegatoria. En lo referido a si el procedimiento debe ser iniciado de parte o de oficio, consideramos que nuestro ordenamiento debería considerar ambos supuestos, tal como lo hace la legislación española, la misma que en el inciso 1 del artículo 65 de la Ley 39/2015, brinda esta posibilidad, indicando que en caso de iniciar el procedimiento de oficio, será necesario que no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado⁴⁸ (el plazo de prescripción en nuestro ordenamiento se entendería como aquel ya regulado en el TUO de la Ley N° 27444), lo mismo para los procedimientos iniciados de parte⁴⁹.

45 Esta propuesta también es realizada por Sánchez Povis, Lucio en "La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en el Ordenamiento Peruano: Aproximaciones a una Institución de Reforma" en Derecho & Sociedad 45, 321-332. Por su parte, Baca Oneto, Víctor en "Las Pretensiones en el proceso contencioso administrativo" en "Teoría de la Impugnación" (Palestra Editores: 2009), 107-137, menciona que en el ordenamiento peruano no podría solicitarse una indemnización de forma directa ante un juez, por lo que "(...) no quedaría más remedio que forzar primero un acto administrativo que deniegue la solicitud de indemnización, y luego discutirlo en la vía judicial, solicitando aquí la indemnización que la Administración no habría reconocido (...)"

46 Ley 40/2015, Ley de Régimen Jurídico del Sector Público:
"Artículo 32. Principios de la responsabilidad.

Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización.
(...)"

47 Ley 40/2015, Ley de Régimen Jurídico del Sector Público:

"Artículo 36. Exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.
Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere esta Ley, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio".
(...)"

48 Ley 39/2015, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

"Artículo 65. Especialidades en el inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial.
Cuando las Administraciones Públicas decidan iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial será necesario que no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado al que se refiere el artículo 67.
(...)"

49 Ley 39/2015, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

Artículo 67. Solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

- (iii) En lo referido al contenido de la solicitud donde el administrado solicita el inicio de un procedimiento a fin de determinar si le corresponde o no el derecho a la indemnización, y por tanto el reconocimiento de la responsabilidad de la Administración, podemos seguir la línea de lo regulado en el inciso 2 del artículo 67 de la Ley 39/2015⁵⁰, de esta manera se deberá especificar la lesión o lesiones producidas, la relación de causalidad entre esta y el comportamiento de la Administración, la evaluación económica, entre otros documentos que sustenten la solicitud.
- (iv) Al tratarse de una indemnización, debería brindarse a las partes la posibilidad de acordar de forma privada la aceptación de la Responsabilidad por parte de la Administración y con ello, de la misma forma, fijar la cuantía⁵¹. De este modo, este acto se convertiría en la terminación del procedimiento administrativo o como menciona la legislación española, pueden insertarse en el procedimiento con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que le ponga fin al mismo.
- (v) Será necesario que la resolución que termine con el procedimiento mencione si en efecto existe Responsabilidad Patrimonial por parte de la Administración, mencionando también de manera obligatoria la relación de causalidad entre el comportamiento de la Administración y la lesión producida, así como la cuantía⁵².

Estas son las consideraciones principales que desde este aporte académico pensamos podrían ser recogidas en una reforma del TUO de Ley N° 27444, ya que en la última reforma hecha mediante el Decreto Legislativo N° 1272 a la Ley, y pese a la aprobación reciente del TUO, se perdió la oportunidad de entrar en estos detalles.

Debemos mencionar que estas son consideraciones básicas, ya que existen aún algunos temas pendientes a considerar, tales como parámetros para la determinación de la cuantía, la determinación del órgano en cada entidad que deberá resolver este procedimiento, el tratamiento mismo de este en términos de plazos, pruebas, posibles audiencias, etc.

Así, incorporando estos temas a nuestra regulación, nuestro ordenamiento salvaguardaría los derechos no solo patrimoniales, sino también fundamentales, factibles de ser vulnerados por la Administración sin haber de por medio una actitud negligente de algún funcionario de una mala práctica de la entidad misma. Se pondría en práctica el fin de la Responsabilidad Patrimonial, protegiendo la indemnidad de los usuarios, y logrando a través del procedimiento administrativo o el contencioso administrativo, controlar y verificar que la Administración esté actuando de forma legal y correcta, o que llevó, a que pese a actuar de la forma indicada, se haya afectado al administrado.

1. Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.

50 Ley 39/2015, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

"Artículo 67. Solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

(...)

2. Además de lo previsto en el artículo 66, en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante".

51 Ley 39/2015, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

Artículo 86. Terminación convencional.

1. Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

(...)

5. En los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, el acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de indemnización de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

52 Ley 39/2015, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

"Artículo 91. Especialidades de la resolución en los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial.

(...)

2. Además de lo previsto en el artículo 88, en los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, será necesario que la resolución se pronuncie sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público".

Nuestra propuesta gira en torno a dar los primeros pasos con el fin de obtener una reforma sustancial, en afán de no seguir vulnerando los derechos de los administrados brindando un mecanismo tan insuficiente y hasta confuso como lo es aquel con el que actualmente contamos, ya que de la forma en que ahora está regulado termina siendo letra muerta, no habiendo mecanismos claros a los que los usuarios puedan recurrir en afán de ver salvaguardados sus derechos, pudiendo actuar la administración en ciertos casos de forma desproporcionada, sin sustento jurídico, no viéndose controlada o fiscalizada.

4. Conclusiones

A partir de lo expuesto en este artículo, hemos tratado de dejar en claro, cómo y de qué está compuesta la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, dejando expuesto el hecho de que nuestro ordenamiento tiene aún una regulación bastante incipiente e insuficiente, susceptible de perfeccionamiento e incluso de una visión más amplia.

Así, como hemos mencionado, la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, no solo será un mecanismo de control democrático de parte de los ciudadanos a sus gobernantes, si no también tendrá como esencia, mantener indemnes a los administrados, actuar sin llevarlos a soportar más cargas de las que ya jurídicamente están establecidas por la misma vida en sociedad.

Hemos dejado plasmada la idea de que es verdaderamente importante contar con un procedimiento administrativo de reconocimiento de esta Responsabilidad por parte de la misma Administración, y que incluso la misma pueda ser reconocida tanto por su funcionamiento normal como anormal.

Esto lamentablemente no está plasmado en nuestra legislación, al solo regular el funcionamiento anormal de la misma, en esa línea, consideramos que este es un primer presupuesto a cambiar, y ya a partir de ello, darle más contenido y vida a la regulación que actualmente tenemos, la misma que carece de posibilidades reales, legales y fácticas de ser ejercida, tal y como está actualmente estructurada en nuestro ordenamiento.

5. Bibliografía

Baca Oneto, Víctor. "Las Pretensiones en el proceso contencioso administrativo" en "Teoría de la Impugnación" (Palestra Editores: 2009).

Fernández Farreres, Germán. Sistema de derecho administrativo II. 2da edición (España: Civitas, 2014).

Caraza Cristín, María del Mar. "Los estándares de calidad en la prestación de los servicios públicos y su incidencia en la responsabilidad de la Administración".

Danós, Jorge. Curso de Contrataciones del Estado. Módulo I: Derecho Administrativo. Tema: Conceptos básicos de la Administración Pública <https://www.youtube.com/watch?v=fBluoY4gsL0>

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II, 10ma edición (Madrid: Civitas, 2006), 375-376. En: Muñoz Guijosa, Astrid. Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. Antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo.

Guzmán Napuri, Christian. La responsabilidad de la administración pública. En: Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general (Lima: ARA, 2003).

Menéndez Sebastián, Eva. Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública (artículos 139 y 141 LRJPAC). En: La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio General y Ámbitos Sectoriales, segunda edición (Valencia: Tirant lo Blanch, 2013).

Mir Puigpelat, Oriol. La responsabilidad patrimonial de la administración: hacia un nuevo sistema (Madrid: Civitas, 2002).

Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 2015.

Moreno Molina, José Antonio. Las novedades en la regulación por las Leyes 39 y 40/2015 de la Responsabilidad Patrimonial y la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas. Revista Española de Derecho Administrativo 179 (2016).

Pita Broncano, Carmen Piedad. La responsabilidad patrimonial de la Administración. En: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, ISSN 0213-988-X, vol. XXIV (2006).

Rebollo Puig, Manuel. La reclamación de la indemnización. En: La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio General y Ámbitos Sectoriales, segunda edición (Valencia: Tirant lo Blanch, 2013).

Torno Mas, Joaquín. "La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia. Algunos aspectos conflictivos, con especial referencia al procedimiento para hacerla efectiva".

Cuerpo superior de técnicos de instituciones penitenciarias. La responsabilidad patrimonial de la administración pública. Su regulación en la ley 40/2015, de 01 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Procedimiento previsto en la ley 39/2015, de 01 de octubre.

Sánchez Povis, Lucio. "La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en el Ordenamiento Peruano: Aproximaciones a una Institución de Reforma" en *Derecho & Sociedad* 45.

Villegas Fundino, Grace. "La insuficiencia de garantías en el Ordenamiento Jurídico Peruano para hacer frente a supuestos de expropiación indirecta". Trabajo académico para obtener el grado de segunda especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno.

Debe decir

Baca Oneto, Víctor. 2009. Las Pretensiones en el proceso contencioso administrativo. En *Teoría de la Impugnación*. Palestra Editores.

Fernández Farreres, Germán. 2014. Sistema de derecho administrativo II. 2da edición. España: Civitas.

Caraza Cristín, María del Mar. s/f. Los estándares de calidad en la prestación de los servicios públicos y su incidencia en la responsabilidad de la Administración.

Danós, Jorge. s/f. Curso de Contrataciones del Estado. Módulo I: Derecho Administrativo. Tema: Conceptos básicos de la Administración Pública <https://www.youtube.com/watch?v=fBluoY4gsL0>

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. 2006. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II, 10ma edición. Madrid: Civitas. 375-376.

Guzmán Napuri, Christian. 2003. La responsabilidad de la administración pública. En *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general*. Lima: ARA.

Menéndez Sebastián, Eva. 2013. Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública (artículos 139 y 141 LRJPAC)". En *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio General y Ámbitos Sectoriales*, 2º edición. Valencia: Tirant lo Blanch.

Mir Puigpelat, Oriol. 2002. *La responsabilidad patrimonial de la administración: hacia un nuevo sistema*. Madrid: Civitas.

Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 2015.

Moreno Molina, José Antonio. 2016. Las novedades en la regulación por las Leyes 39 y 40/2015 de la Responsabilidad Patrimonial y la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas. *Revista Española de Derecho Administrativo* 179.

Pita Broncano, Carmen Piedad. 2006. La responsabilidad patrimonial de la Administración. En *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, ISSN 0213-988-X, vol. XXIV.

Rebollo Puig, Manuel. 2013. La reclamación de la indemnización. En *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio General y Ámbitos Sectoriales*. 2º edición. Valencia: Tirant lo Blanch.

Torno Mas, Joaquín. s/f. La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia. Algunos aspectos conflictivos, con especial referencia al procedimiento para hacerla efectiva.

Sánchez Povis, Lucio. 2015. "La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública en el Ordenamiento Peruano: Aproximaciones a una Institución de Reforma" en *Derecho & Sociedad* 45.

Villegas Fundino, Grace. s/f. "La insuficiencia de garantías en el Ordenamiento Jurídico Peruano para hacer frente a supuestos de expropiación indirecta". Trabajo académico para obtener el grado de segunda especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno.