



# Universidad Católica de Santa María

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**

**Escuela Profesional de Derecho**

**La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades:  
Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños  
a los administrados, Arequipa, 2024**

Tesis presentada por:

**Panca Garnica, Katherin Rosaluz**

**ORCID: 0009-0000-6285-5942**

para optar el Título Profesional de Abogada

Asesor:

**Dr. Del Carpio Ugarte, Cesar Alejandro**

**ORCID: 0009-0003-2484-9471**

Arequipa - Perú

2026

UCSM-ERP

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA**

**DERECHO**

**TITULACIÓN CON TESIS**

**DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR**

Arequipa, 13 de Enero del 2026

**Dictamen: 015046-C-EPDD-2026**

Visto el borrador del expediente 015046, presentado por:

**2019245672 - PANCA GARNICA KATHERIN ROSALUZ**

Titulado:

**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL ADMINISTRATIVA DE LAS MUNICIPALIDADES: ANÁLISIS  
DE SUS ALCANCES Y LIMITACIONES PARA LA EFECTIVA REPARACIÓN DE DAÑOS A LOS  
ADMINISTRADOS, AREQUIPA, 2024**

Nuestro dictamen es:

**APROBADO**

Título Profesional/Título de Segunda Especialidad/Grado Académico a optar:

**ABOGADO**

**40388076 - VELIZ VIZCARDO GIANCARLO CHRISTIAN  
DICTAMINADOR**



**41339168 - PEÑALOZA MAMANI ALEXANDER JOAO  
DICTAMINADOR**



**70416166 - FALCONI HERRERA ANGELINA NORMA  
DICTAMINADOR**



# La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

## INFORME DE ORIGINALIDAD

15%

INDICE DE SIMILITUD

12%

FUENTES DE INTERNET

9%

PUBLICACIONES

5%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

## FUENTES PRIMARIAS

1	Pedro Harris Moya. "In favor of a constitutional recognition of liability for lawful acts in Chilean law", Revista CES Derecho, 2021 Publicación	<1%
2	Submitted to Escuela de Posgrado Newman Trabajo del estudiante	<1%
3	Submitted to Universidad Privada del Norte Trabajo del estudiante	<1%
4	<a href="http://www.badellgrau.com">www.badellgrau.com</a> Fuente de Internet	<1%
5	<a href="http://pirhua.udep.edu.pe">pirhua.udep.edu.pe</a> Fuente de Internet	<1%
6	<a href="http://repositorio.uandina.edu.pe">repositorio.uandina.edu.pe</a> Fuente de Internet	<1%
7	<a href="http://alicia.concytec.gob.pe">alicia.concytec.gob.pe</a> Fuente de Internet	<1%
8	<a href="http://allanbrewercarias.com">allanbrewercarias.com</a> Fuente de Internet	<1%
9	<a href="http://upc.aws.openrepository.com">upc.aws.openrepository.com</a> Fuente de Internet	<1%
10	<a href="http://repositorio.unprg.edu.pe">repositorio.unprg.edu.pe</a> Fuente de Internet	<1%

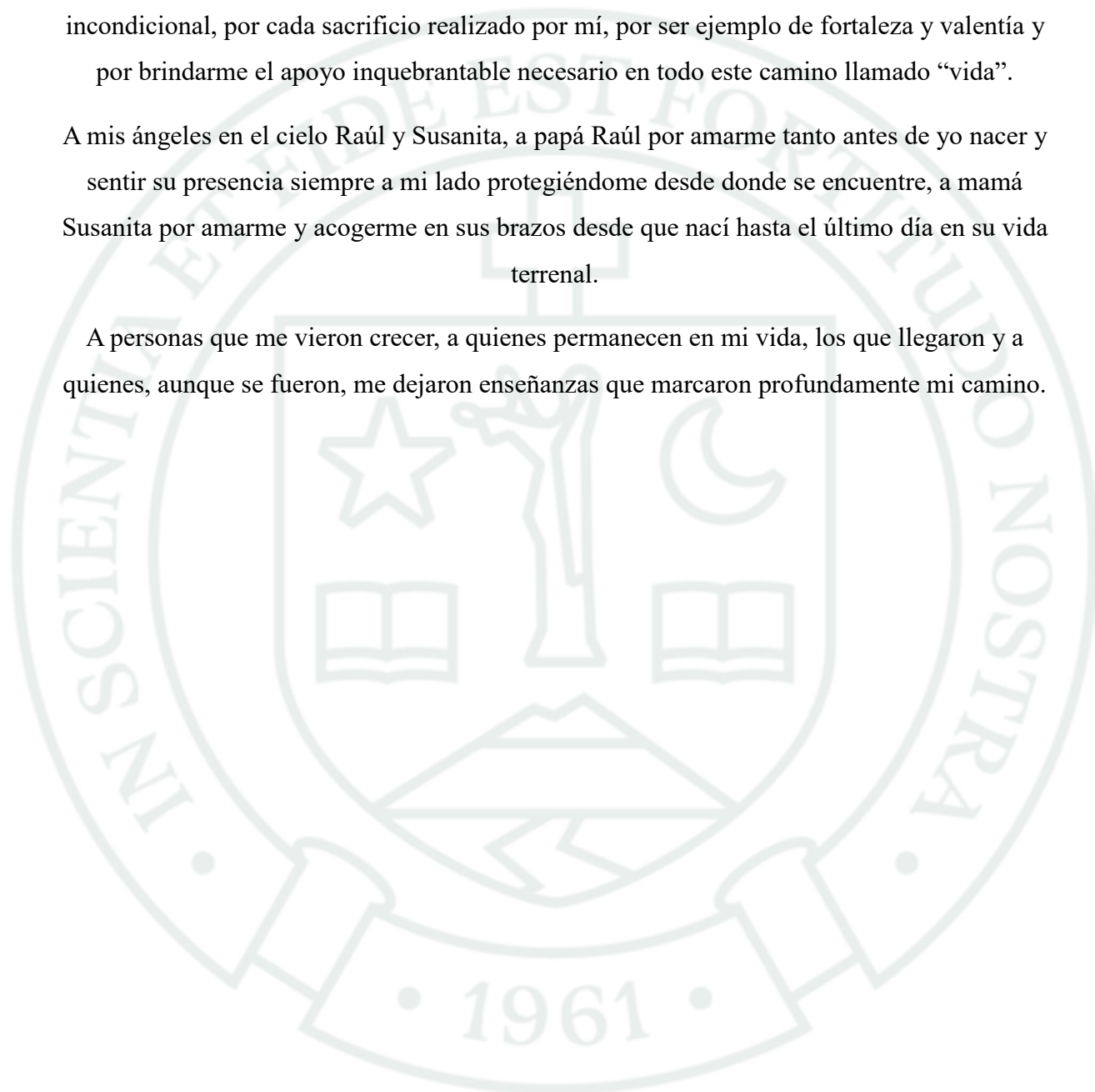
## DEDICATORIA

A Dios, por ser mi guía en momentos de incertidumbre y escuchar mis plegarias.

A mi amada madre, Elizabeth, mi principal motor y motivo en la vida, por su amor incondicional, por cada sacrificio realizado por mí, por ser ejemplo de fortaleza y valentía y por brindarme el apoyo inquebrantable necesario en todo este camino llamado “vida”.

A mis ángeles en el cielo Raúl y Susanita, a papá Raúl por amarme tanto antes de yo nacer y sentir su presencia siempre a mi lado protegiéndome desde donde se encuentre, a mamá Susanita por amarme y acogerme en sus brazos desde que nací hasta el último día en su vida terrenal.

A personas que me vieron crecer, a quienes permanecen en mi vida, los que llegaron y a quienes, aunque se fueron, me dejaron enseñanzas que marcaron profundamente mi camino.



## AGRADECIMIENTOS

Agradezco, Dios, por acompañarme en este sueño académico y fortalecerme cuando más lo necesité.

Agradezco profundamente a mi mamita Eli, por creer siempre en mí, por no dejarme caer, por amarme con una entrega que trasciende cualquier palabra. Este logro es tanto mío como suyo; es fruto de su amor, paciencia y dedicación.

A mis ángeles, papá Raúl y mamá Susanita, quienes me amaron en vida, pero partieron antes de tiempo. Su ausencia me obligó a ser más fuerte, y esa fortaleza se convirtió en una herramienta esencial para continuar este camino. Gracias por todo lo que sembraron en mí y por seguir acompañándome desde el cielo.

Agradezco a Mauro, papá Gregorio, tía Primi, mamá Inés, papá Pachac, Pamelita, que a pesar de no mostrarme tan afectivamente, me brindaron aliento y apoyo para seguir y culminar los estudios de mis dos carreras.

Agradezco a mis dos Alma Máter a la Universidad Católica de Santa María y Universidad Nacional de San Agustín por acogerme y formarme profesionalmente. A los docentes que me guiaron y comprendieron cuando tuve momentos difíciles y que apostaron en mi capacidad. A aquellos que me inspiraron, me enseñaron y confiaron en mí, les guardo un profundo respeto y gratitud. Así mismo a mis compañeros y amigos que me extendieron la mano en este proceso.

A todos aquellos que, desde el afecto, la orientación o la palabra oportuna, contribuyeron a que esta meta se convirtiera en realidad, a todas las personas que, de manera directa o indirecta, aportaron a la realización de este trabajo.

## RESUMEN

La investigación desarrollada parte del problema que la normativa vigente sobre responsabilidad patrimonial de las municipalidades es limitada y poco clara, pues no regula adecuadamente los daños causados por actos lícitos ni establece procedimientos específicos para exigir su reparación, lo que genera inseguridad jurídica y dificulta que los ciudadanos obtengan una compensación efectiva por perjuicios derivados de la actuación municipal, incluso cuando esta sea legal. En ese sentido, el objetivo del estudio es determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos, para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

A nivel metodológico, la investigación se caracteriza por tener un enfoque cualitativo, ser de tipo básico, de nivel descriptivo-explicativo y de diseño no experimental. Asimismo, a través de los métodos dogmático, hermenéutico y fenomenológico permitió recoger, analizar y contrastar los principales aportes de orden doctrinario, casuístico y testimonial relacionados con el problema de investigación, con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos. En concreto, se analizaron diez (10) informes de control emitidos por la Contraloría General de la República sobre casos de responsabilidad civil de Municipalidades de la Provincia de Arequipa, expedidos durante el 2024.

En ese orden de ideas, se llegó a la conclusión de que es jurídicamente necesario incorporar en el marco normativo municipal la responsabilidad patrimonial por actos lícitos, debido a que el régimen actual presenta vacíos legales, limitaciones de exigibilidad y ausencia de procedimientos compensatorios que dejan sin tutela efectiva a los administrados afectados por actos legítimos de la administración. Así, la reparación por actos lícitos no solo es viable sino indispensable para garantizar justicia distributiva, protección de derechos, equidad social y fortalecimiento de la legitimidad institucional municipal.

**Palabras clave:** Responsabilidad administrativa funcional, actos lícitos, responsabilidad patrimonial.

## ABSTRACT

The research conducted is based on the problem that the current regulations governing the patrimonial liability of municipalities are limited and unclear, as they do not adequately regulate damages caused by lawful acts nor establish specific procedures to demand their compensation. This situation generates legal uncertainty and makes it difficult for citizens to obtain effective compensation for damages resulting from municipal actions, even when such actions are lawful. In this context, the objective of the study is to determine whether the regulatory framework governing the patrimonial liability of municipal administration should regulate liability for lawful acts to guarantee effective compensation for damages suffered by citizens.

From a methodological perspective, the research is characterized by a qualitative approach, is basic in nature, descriptive explanatory in level, and non-experimental in design. Likewise, using dogmatic, hermeneutic, and phenomenological methods, the study made it possible to collect, analyze, and contrast the main doctrinal, case-based, and testimonial contributions related to the research problem, with the aim of achieving the proposed objectives. Specifically, ten (10) audit reports issued by the Office of the Comptroller General of the Republic concerning cases of civil liability of municipalities in the Province of Arequipa, issued during 2024, were analyzed.

In this regard, the study concludes that it is legally necessary to incorporate patrimonial liability for lawful acts into the municipal regulatory framework, since the current regime presents legal gaps, limitations on enforceability, and a lack of compensatory procedures that leave individuals affected by lawful administrative acts without effective legal protection. Thus, compensation for lawful acts is not only feasible but indispensable to guarantee distributive justice, protection of rights, social equity, and the strengthening of municipal institutional legitimacy.

**Keywords:** Functional administrative liability, lawful acts, patrimonial liability.

## ÍNDICE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN ..... 1

CAPÍTULO I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA ..... 3

1.1. Descripción del problema..... 4

1.2. Objetivos ..... 5

1.2.1. Objetivo general ..... 5

1.2.2. Objetivos específicos..... 5

1.3. Hipótesis..... 6

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO..... 7

2.1. Estado del arte ..... 8

2.1.1. Antecedentes locales ..... 8

2.1.2. Antecedentes nacionales..... 8

2.1.3. Antecedentes internacionales ..... 10

2.2. Marco conceptual ..... 13

2.2.1. Generalidades sobre la responsabilidad ..... 13

2.2.1.1. Definición..... 13

2.2.1.2. Clases de responsabilidad..... 16

2.2.1.2.1. Responsabilidad civil ..... 16

2.2.1.2.1.1. Responsable de su efectividad..... 19

2.2.1.2.2. La responsabilidad penal ..... 20

2.2.1.2.2.1. Responsable de su efectividad..... 21

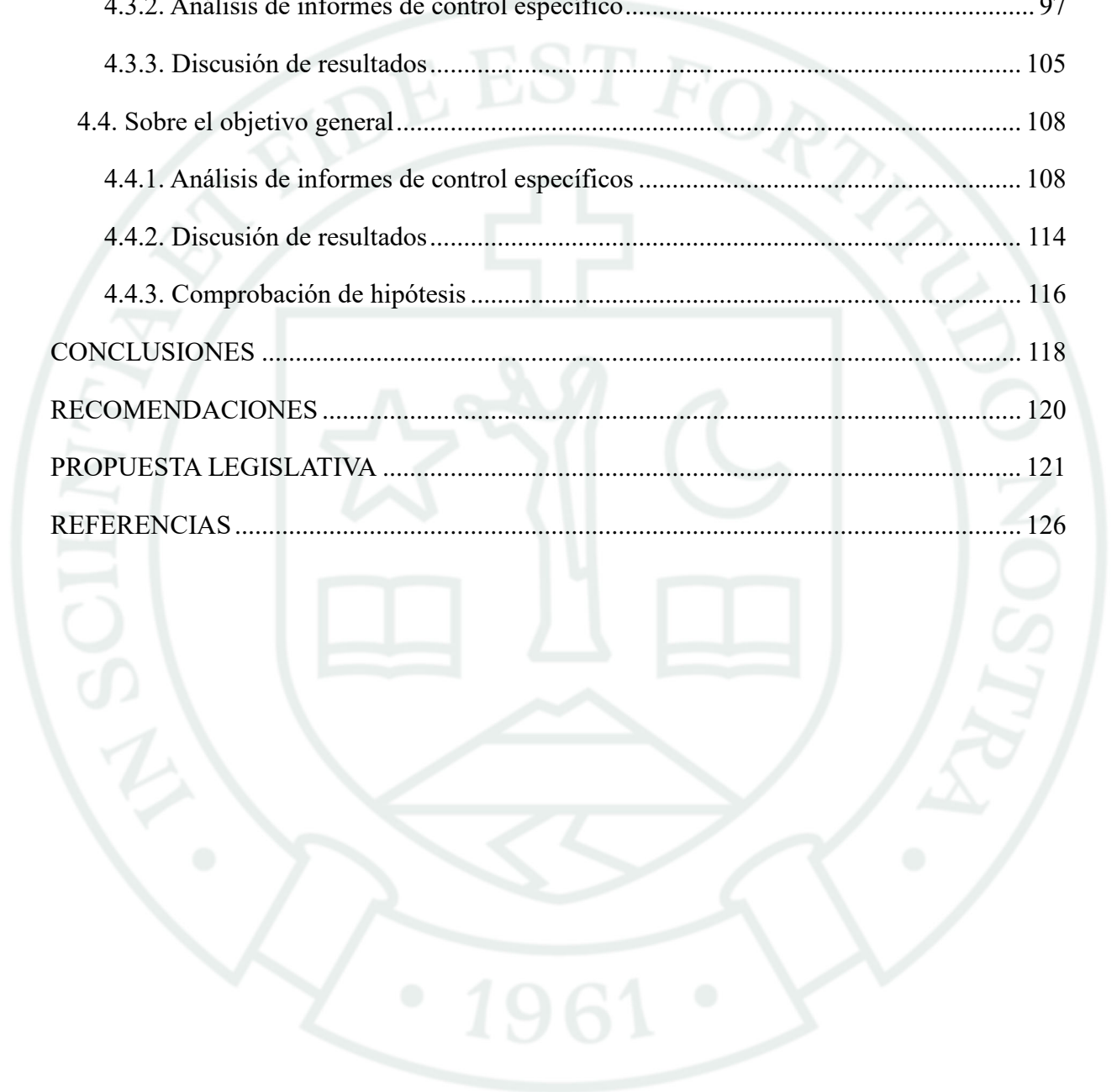
2.2.1.2.3. La responsabilidad administrativa..... 21

2.2.1.2.3.1. Responsable de su efectividad..... 23

2.2.1.2.4. La responsabilidad administrativa funcional.....	23
2.2.1.2.4.1. Rol de la Contraloría General de la República y órganos de control 24	
2.2.1.3. Teorías de la responsabilidad .....	25
2.2.1.3.1. Teoría de la culpa (responsabilidad subjetiva) .....	25
2.2.1.3.2. Teoría del riesgo (responsabilidad objetiva) .....	26
2.2.1.3.3. Teoría del daño (enfoque reparador) .....	27
2.2.1.3.4. Teoría del resarcimiento integral.....	27
2.2.1.3.5. Teoría del acto ilícito .....	28
2.2.1.3.5.1. Importancia de las teorías de la responsabilidad.....	28
2.2.1.4. Funciones de la responsabilidad.....	29
2.2.1.5. Elementos de la responsabilidad .....	31
2.2.2. La responsabilidad administrativa.....	33
2.2.2.1. Principios de la responsabilidad administrativa .....	35
2.2.2.2. Clasificación.....	36
2.2.2.3. La responsabilidad por actos lícitos .....	38
2.2.2.4. La responsabilidad por actos lícitos desde el análisis económico del derecho41	
2.2.2.4.1. La doctrina del sacrificio especial (Sonderopfer) .....	44
2.2.2.4.2. Reglas de propiedad y reglas de responsabilidad.....	45
2.2.2.4.3. El lucro cesante, la certeza y la probabilidad .....	48
2.2.2.4.4. Interés público e interés privado .....	49
2.2.2.5. La responsabilidad patrimonial de la administración pública.....	50
2.2.2.5.1. Elementos: .....	52
2.2.2.5.1.1. La existencia de responsabilidad directa.....	52
2.2.2.5.1.2. El carácter objetivo.....	53
2.2.2.5.1.3. Lesión resarcible .....	53
2.2.2.5.1.4. Relación de causalidad .....	53
2.2.2.5.2. Situaciones incluidas o excluidas de la responsabilidad patrimonial.....	54

2.2.2.5.3. Marco normativo .....	54
2.2.2.5.4. En el derecho comparado .....	56
2.2.2.5.4.1. Francia .....	56
2.2.2.5.4.2. España .....	56
2.2.2.5.4.3. Colombia .....	57
2.2.2.5.4.4. Argentina .....	58
2.2.3. La administración pública municipal .....	59
2.2.3.1. Principios.....	60
2.2.3.2. Marco regulatorio .....	60
2.2.3.3. Sistema y viabilidad presupuestales .....	61
2.2.3.3.1. Relevancia en la administración municipal.....	61
CAPÍTULO III MARCO METODOLÓGICO .....	63
3.1. Enfoque de investigación .....	64
3.2. Tipo de investigación .....	64
3.3. Nivel de investigación.....	64
3.4. Diseño de investigación .....	65
3.5. Método de investigación .....	65
3.6. Técnicas e instrumentos .....	65
3.7. Población.....	66
3.8. Muestra.....	66
3.9. Técnica de muestreo.....	69
CAPÍTULO IV PRESENTACIÓN, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	70
4.1. Sobre el primer objetivo específico.....	71
4.1.1. Presentación de entrevistas.....	71
4.1.2. Análisis de informes de control específicos .....	73
4.1.3. Discusión de resultados .....	88
4.2. Sobre el segundo objetivo específico .....	90

4.2.1. Presentación de entrevistas.....	90
4.2.2. Discusión de resultados.....	92
4.3. Sobre el tercer objetivo específico .....	94
4.3.1. Presentación de entrevistas.....	95
4.3.2. Análisis de informes de control específico.....	97
4.3.3. Discusión de resultados.....	105
4.4. Sobre el objetivo general.....	108
4.4.1. Análisis de informes de control específicos .....	108
4.4.2. Discusión de resultados.....	114
4.4.3. Comprobación de hipótesis .....	116
CONCLUSIONES .....	118
RECOMENDACIONES .....	120
PROPUESTA LEGISLATIVA .....	121
REFERENCIAS.....	126



## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Costos de transacción en los conflictos por obras públicas.....	43
Tabla 2 Interacción entre incentivos.....	47
Tabla 3 Síntesis de la responsabilidad por actos lícitos en otros países.....	59
Tabla 4 Profesionales entrevistados .....	66
Tabla 5 Casos analizados.....	67
Tabla 6 Consecuencias identificadas.....	74
Tabla 7 Análisis de antijuridicidad en el caso en concreto.....	81
Tabla 8 Consecuencias identificadas.....	86
Tabla 9 Puntos en común identificados.....	96
Tabla 10 Vulneración a los derechos específicos .....	98
Tabla 11 Vulnerabilidad del ciudadano por la falta de medidas de reparación .....	107
Tabla 12 Respuestas de los entrevistados a la pregunta 1 .....	151
Tabla 13 Respuestas de los entrevistados a la pregunta 2 .....	156
Tabla 14 Respuestas de los entrevistados a la pregunta 3 .....	160
Tabla 15 Respuestas de los entrevistados a la pregunta 4 .....	164
Tabla 16 Respuestas de los entrevistados a la pregunta 5 .....	169
Tabla 17 Respuestas de los entrevistados a la pregunta 6 .....	172

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Consentimientos informados .....	136
Anexo 2: Transcripción de entrevistas .....	151



## INTRODUCCIÓN

La responsabilidad patrimonial del Estado constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho, en tanto se orienta a garantizar que los ciudadanos no soporten injustamente las consecuencias dañinas derivadas de la actividad administrativa. En el ámbito municipal, este principio adquiere particular relevancia debido a la proximidad entre las decisiones públicas y la vida cotidiana de los administrados. Sin embargo, el régimen normativo vigente restringe la responsabilidad patrimonial a los casos de funcionamiento irregular de la administración, excluyendo expresamente los daños ocasionados por actos lícitos o decisiones adoptadas en el marco de la legalidad y orientadas al interés general. Esta limitación genera un vacío normativo que deja sin tutela efectiva a ciudadanos perjudicados por obras, servicios, políticas o actuaciones municipales legítimas, pero que producen afectaciones materiales, económicas, ambientales o funcionales.

La tensión entre la licitud del acto administrativo y la existencia de un daño real al administrado constituye el eje central del problema abordado en esta tesis, pues, aunque la doctrina contemporánea reconoce la figura del daño por acto lícito como un supuesto resarcible basado en el principio de igualdad ante las cargas públicas, el ordenamiento peruano todavía mantiene un modelo reparador tradicional cuyos límites resultan insuficientes frente a la complejidad de la gestión municipal moderna. En este contexto, es necesario interrogarnos si corresponde que el régimen de responsabilidad patrimonial municipal incorpore explícitamente la responsabilidad por actos lícitos, a fin de garantizar una reparación efectiva a los administrados cuando la actividad estatal, aun siendo legítima, genere perjuicios concretos.

En ese orden de ideas, el objetivo de esta investigación es determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados. Asimismo, como objetivos específicos se proponen: i) Examinar los criterios y fundamentos de la responsabilidad administrativa patrimonial en la administración municipal; ii) Examinar los alcances y fundamentos de la responsabilidad por actos lícitos en el contexto de la administración pública; y iii) Delimitar los principios y derechos fundamentales de los administrados que se ven afectados por la falta de compensación en casos de daños derivados de actuaciones legítimas de la administración municipal.

A nivel metodológico, la investigación se caracteriza por tener un enfoque cualitativo, ser de tipo básico, de nivel descriptivo-explicativo y de diseño no experimental. Asimismo, a

través de los métodos dogmático, hermenéutico y fenomenológico permitió recoger, analizar y contrastar los principales aportes de orden doctrinario, casuístico y testimonial relacionados con el problema de investigación, con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos.

Así, el primer capítulo ofrece un desarrollo más profundo acerca de la realidad problemática, lo que comprende la descripción del problema encontrado, así como los objetivos e hipótesis planteados.

El segundo capítulo está enfocado en el desarrollo del marco teórico, el cual se divide en dos partes: el estado del arte, que comprende todas las investigaciones previamente desarrolladas y/o relacionadas con la actual, y el marco conceptual, que comprende las bases teóricas y legales acerca de los principales conceptos relacionados con la investigación, es decir: la responsabilidad, sus clases y teorías, así como la responsabilidad administrativa, su clasificación, la teoría de la responsabilidad por actos lícitos, la responsabilidad patrimonial y la administración pública municipal.

El tercer capítulo desarrolla de manera específica los aspectos de orden metodológico de la investigación, lo que comprende el enfoque, tipo, nivel, diseño y método, así como las técnicas, instrumentos y la muestra empleada para el apartado empírico de la investigación.

El cuarto capítulo, por su parte, comprende la presentación, análisis y discusión de resultados, donde se hace, en función de cada uno de los objetivos de la investigación, la presentación, análisis y contraste entre los hallazgos teórico-doctrinarios, legales y empíricos (conformado por la revisión de informes de control específicos y los testimonios de especialistas en derecho administrativo y gestión municipal).

Todo ello permitió, finalmente, comprobar la hipótesis, así como arribar a las conclusiones y formular las recomendaciones, las cuales se erigen como el aporte que esta investigación realiza al corpus teórico acerca del derecho administrativo y, específicamente, respecto de la responsabilidad administrativa y sus alcances en el aspecto municipal.



**CAPÍTULO I**  
**PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

## 1.1. Descripción del problema

En el marco del Estado de Derecho, la Administración Pública tiene el deber de garantizar los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, en el ejercicio de sus funciones, las municipalidades, como entidades públicas más cercanas al ciudadano, pueden causar daños a particulares tanto a través de actos administrativos legítimos como por actuaciones negligentes, arbitrarias o contrarias al interés de los administrados. Estas situaciones dan lugar a la figura de la responsabilidad patrimonial, un mecanismo que permite a los ciudadanos exigir la reparación de los perjuicios ocasionados por las actuaciones de la Administración Municipal.

En este sentido, la legislación nacional, a través del TUO de la Ley N.º 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General), establece principios generales sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, sin embargo, estos principios generales suelen ser bastante limitados a la hora de efectivizar este derecho, sobre todo en el ámbito municipal.

Entre las dificultades identificadas se aprecian que la referida ley, de acuerdo con el Artículo IV del Título Preliminar, obliga a las entidades a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del **mal funcionamiento de la actividad administrativa** (resaltado propio), lo cual deja de lado aquellos daños derivados de la actuación lícita de la administración municipal y que los ciudadanos no deberían soportar.

Este supuesto se relaciona con la noción de daño antijurídico, entendido no solo como aquel que proviene de actuaciones ilegales o irregulares, sino también como el que, aun derivando de un acto legítimo de la Administración, impone cargas individuales excesivas sin justificación suficiente. Por ejemplo, podrían mencionarse el caso planteado por Villavicencio (2018) en el cual una entidad, en el afán de otorgar 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, esta deberá asumir los costos de los daños que pueda generar, pues, aunque el actuar fue legal y legítimo (en pro del interés público) esta causó un daño en la población. Otro caso puede ser el de las de restricciones al tránsito o comercio por obras públicas mal planificadas o con ejecución excesivamente prolongada, donde los vecinos y locales comerciales sufren un perjuicio concreto a pesar de que la actuación administrativa tenga sustento legal.

Por otro lado, existe una falta de claridad en los mecanismos específicos que los ciudadanos deben seguir para exigir la responsabilidad patrimonial ante las municipalidades, pues, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5 del Decreto Supremo 011-2019-JUS (TUO de

la Ley N.º 27584 – Ley que regula el proceso contencioso administrativo), dicha acción se debe tramitar a través de una acción contencioso-administrativa como una pretensión accesorio (es decir, debe acumularse a una pretensión principal referida a un daño generado por la Administración). Además, no existe en el TUO de la Ley N.º 27444 un procedimiento específico para este caso. Ello, aunado a la falta de regulación sobre ello en la Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, genera incertidumbre respecto de la forma en la cual se puede proceder para exigir una reparación por parte de la Municipalidad (si esto es la vía contencioso-administrativa como consecuencia del agotamiento de la vía administrativa o directamente la vía civil).

Las limitaciones anteriormente señaladas no solo afectan la capacidad de los ciudadanos para obtener una reparación adecuada cuando consideran haber sido afectados por la gestión municipal, sino que también generan inseguridad jurídica en los procedimientos administrativos y desconfianza hacia las autoridades locales. Además, la falta de un desarrollo doctrinal y normativo robusto que contemple las peculiaridades de la gestión municipal en materia de responsabilidad patrimonial agrava la situación, dificultando la exigibilidad de este derecho y el cumplimiento efectivo de las reparaciones.

En este contexto, resulta imprescindible analizar las reglas y criterios que regulan la responsabilidad patrimonial en la Administración Pública desde la perspectiva de la administración municipal y, a partir de ello, determinar si corresponde que se regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

## **1.2. Objetivos**

### **1.2.1. Objetivo general**

Determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

### **1.2.2. Objetivos específicos**

- Examinar los criterios y fundamentos de la responsabilidad administrativa patrimonial en la administración municipal.
- Examinar los alcances y fundamentos de la responsabilidad por actos lícitos en el contexto de la administración pública.

- Delimitar los principios y derechos fundamentales de los administrados que se ven afectados por la falta de compensación en casos de daños derivados de actuaciones legítimas de la administración municipal.

### **1.3. Hipótesis**

Dado que la normativa vigente en materia de responsabilidad patrimonial de las municipalidades presenta vacíos legales y limitaciones respecto de su exigibilidad, es probable que sea viable y necesario regular la responsabilidad patrimonial de la administración municipal por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.





**CAPÍTULO II**  
**MARCO TEÓRICO**

## **2.1. Estado del arte**

### **2.1.1. Antecedentes locales**

- Del Carpio (2021) en su investigación titulada “El reconocimiento de responsabilidad y su vinculación con las medidas correctivas y provisionales en el marco de la ley del procedimiento administrativo general” analizó el problema derivado de si el reconocimiento de responsabilidad administrativa por parte del administrado infractor puede evitar causar perjuicio sobre el administrado en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. Para ello, planteó como objetivo principal el analizar la relación entre dicho reconocimiento y las medidas correctivas y provisionales impuestas por la autoridad administrativa. La conclusión arribada indica que el reconocimiento de responsabilidad administrativa no tendría un impacto significativo en la generación de perjuicio por la imposición de medidas correctivas, dado que estas pueden ser dictadas de forma independiente al procedimiento sancionador y tienen el propósito de restablecer la legalidad, no de sancionar.

Esta investigación se vincula con la presente tesis en tanto aborda el impacto que tienen determinadas actuaciones administrativas (como las medidas correctivas) sobre los administrados, así como la relación entre responsabilidad administrativa y la generación de perjuicios. Aunque el enfoque se centra en el procedimiento sancionador, aporta elementos útiles para comprender cómo ciertas decisiones legítimas de la Administración pueden afectar negativamente a los ciudadanos, lo cual es relevante para el análisis de la responsabilidad patrimonial, incluso en contextos de actuación lícita.

### **2.1.2. Antecedentes nacionales**

- Peralta y Vera (2019) en su investigación titulada “Responsabilidad Patrimonial de los funcionarios Públicos de la Municipalidad Distrital de La Esperanza. Caso: Mantenimiento de Complejos Deportivos” estudian el problema generado por la inejecución del presupuesto destinado al mantenimiento de los complejos deportivos en el distrito de La Esperanza, lo que ha generado perjuicios a los administrados, incluyendo un accidente fatal en 2017. En ese sentido, señalan como objetivo del estudio el analizar cuál es la responsabilidad patrimonial de la municipalidad y de los funcionarios públicos por tal omisión y el impacto que esta ha causado en los derechos de los ciudadanos. Finalmente, arriban a la conclusión de que la Municipalidad Distrital de La Esperanza es responsable patrimonialmente por los daños ocasionados debido a

la inejecución presupuestaria, lo que justifica el resarcimiento a los afectados o sus familiares.

Esta investigación guarda una relación directa con la presente tesis, ya que analiza un caso concreto de responsabilidad patrimonial de una municipalidad por omisión en el cumplimiento de sus funciones, lo cual ocasionó un perjuicio a los ciudadanos. Aporta un ejemplo claro sobre cómo la actuación (o inacción) de las entidades municipales puede generar responsabilidad patrimonial, ayudando a visibilizar los vacíos normativos y la necesidad de mecanismos eficaces de reparación. Asimismo, su enfoque en la afectación de derechos de los administrados por parte de autoridades locales complementa el análisis que se propone en esta tesis sobre los alcances y limitaciones del marco legal vigente. No obstante, no propone ni aporta un modelo teórico o legislativo que reforme la forma en la que se entiende la legislación sobre responsabilidad patrimonial administrativa en el Perú.

- Linares (2024) en su investigación titulada “Ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional y su impacto en la corrupción de funcionarios en el Perú, 2019 a 2021” propone como objetivo principal de su investigación el determinar cómo es que la falta de un marco normativo claro para sancionar estas conductas afectó la corrupción, el control gubernamental y la percepción ciudadana sobre la impunidad, arribando a la conclusión de que la ausencia de tal catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional tiene un impacto negativo en la lucha contra la corrupción, ya que impidió la imposición efectiva de sanciones, debilitó el control gubernamental y fomentó la percepción de impunidad entre la ciudadanía, lo que desincentivó la denuncia de actos corruptos.

Aunque esta investigación se centra en la responsabilidad administrativa funcional en el contexto de la lucha contra la corrupción, se vincula con la presente tesis en cuanto ambas abordan las consecuencias negativas de la ausencia de un marco normativo claro y específico en el ámbito de la Administración Pública. En particular, la investigación de Linares permite comprender cómo la falta de regulación puede generar situaciones de impunidad, inseguridad jurídica y desprotección de los derechos ciudadanos, lo cual también ocurre en el caso de la responsabilidad patrimonial municipal, donde la indefinición normativa dificulta la reparación efectiva de los daños causados por la Administración. No obstante, no propone ni aporta un modelo teórico o legislativo que reforme la forma en la que se entiende la legislación sobre responsabilidad patrimonial administrativa en el Perú.

### 2.1.3. Antecedentes internacionales

- Morate (2023) en su investigación titulada “Responsabilidad patrimonial del municipio en el Common Law: similitudes con la regulación española” analiza la similitud y la influencia del sistema de responsabilidad patrimonial del municipio del *Common Law* en la realidad jurídica española. El objetivo principal de la investigación fue estudiar como la globalización ha impactado en el derecho administrativo español, especialmente en la responsabilidad de los municipios por daños causados a particulares, considerando principios jurídicos anglosajones como el *duty to care* y la *contributory negligence*. La investigación concluye que, aunque el *Common Law* y el derecho español tienen diferencias estructurales, existe una convergencia en la determinación del nexo causal, los estándares del servicio y la aplicación de la mediación en la resolución de disputas, lo que sugiere una creciente influencia del derecho anglosajón en la evolución del derecho de daños en España.

Esta investigación se relaciona con la presente tesis en tanto ofrece una perspectiva comparada sobre la responsabilidad patrimonial del municipio, lo cual permite identificar elementos que podrían ser útiles para fortalecer el marco normativo peruano. El análisis de los principios del *Common Law*, como el *duty to care* y la *contributory negligence*, así como la tendencia a la mediación en la resolución de conflictos, aporta referentes doctrinarios y prácticos que pueden ser considerados en el estudio de los mecanismos de reparación en el ámbito municipal peruano. De este modo, la tesis encuentra en esta investigación un punto de comparación relevante para explorar posibles mejoras en la regulación nacional. No obstante, debido a su naturaleza comparada y dogmática, no propone ni aporta un modelo teórico o legislativo que reforme la forma en la que se entiende la legislación sobre responsabilidad patrimonial administrativa en el Perú.

- Carvajal (2021) en su investigación titulada “Responsabilidad patrimonial del Estado por contexto ante el cumplimiento de los elementos establecidos en el artículo 90 de la Constitución Política” estudia la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia por actos violentos de terceros, particularmente cuando se argumenta que el Estado incumplió su deber de protección y seguridad. En ese sentido, señala como objetivo de su estudio el analizar si la tesis de la “responsabilidad por contexto” aplicada por la jurisprudencia colombiana se ajusta a los límites establecidos por el artículo 90 de la Constitución, o si, por el contrario, impone al Estado una obligación de seguridad de resultado que desvirtúa el régimen de responsabilidad extracontractual. La investigación

concluye que no siempre se encuentra probado el nexo causal entre la omisión del Estado y el daño causado por terceros, por lo que la aplicación de esta tesis sin una adecuada verificación puede desnaturalizar el régimen de responsabilidad estatal y generar fallos que no respeten los principios constitucionales.

Esta investigación se vincula con la presente tesis en tanto aporta una reflexión crítica sobre los límites del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, específicamente en lo que respecta al cumplimiento de los elementos necesarios para su configuración, como el nexo causal. Aunque el estudio se desarrolla en el contexto colombiano y frente a actos de terceros, la discusión sobre la posible desnaturalización del régimen de responsabilidad por una aplicación extensiva o automática es aplicable al caso peruano, particularmente en el ámbito municipal, donde también deben evaluarse cuidadosamente los criterios que justifican una reparación, incluso ante actos lícitos. Esta perspectiva permite reforzar el análisis sobre la necesidad de mantener un equilibrio entre la protección de los derechos de los administrados y la legitimidad de las actuaciones públicas. No obstante, no propone ni aporta un modelo teórico o legislativo que reforme la forma en la que se entiende la legislación sobre responsabilidad patrimonial administrativa en el Perú.

- Fortes (2013) en su investigación titulada “La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas” analiza la ejecución, fundamento y aplicación de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal de las administraciones públicas en España. En ese sentido, el objetivo principal de la tesis fue examinar la exigencia de responsabilidad personal de los funcionarios por los daños causados en el ejercicio de sus funciones y su impacto en la eficacia administrativa. La investigación concluye que, aunque la legislación prevé mecanismos para exigir dicha responsabilidad, en la práctica su aplicación es limitada, lo que genera una sensación de impunidad y desincentiva la buena gestión de los recursos públicos. Se propone reforzar la acción de regreso de la Administración contra los funcionarios responsables y mejorar los procedimientos de control para garantizar una administración más eficiente y transparente.

Esta investigación se vincula con la presente tesis en la medida en que analiza una dimensión complementaria de la responsabilidad patrimonial: la exigencia de responsabilidad personal a los funcionarios públicos. Si bien el foco de la presente tesis está puesto en la responsabilidad institucional de las municipalidades, el estudio de Fortes permite entender

cómo la limitada aplicación de la responsabilidad funcional puede incidir en una mala gestión administrativa y, por tanto, en la generación de daños a los ciudadanos. Esto refuerza la necesidad de un enfoque integral que abarque tanto los mecanismos institucionales de reparación como los incentivos adecuados para prevenir daños desde la función pública. No obstante, no propone ni aporta un modelo teórico o legislativo que reforme la forma en la que se entiende la legislación sobre responsabilidad patrimonial administrativa en el Perú.

- Vanegas (2017) en su investigación titulada “Responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de la administración pública cuando provoquen menoscabo de los caudales públicos” hace un estudio del problema derivado del menoscabo de los caudales públicos debido a conductas irregulares de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en España, analizando los mecanismos de control y las vías de responsabilidad aplicables de acuerdo a las Leyes 39 y 40 del 2015. El objetivo principal es examinar cómo la responsabilidad patrimonial de estos agentes, junto con la acción de regreso y los controles económico-financieros, impacta en la prevención y sanción de la corrupción y la mala gestión de recursos públicos. La investigación concluye que, aunque la legislación española establece diversas herramientas de control y sanción, en la práctica, la aplicación de la responsabilidad patrimonial es deficiente, lo que favorece la impunidad y dificulta la recuperación de los fondos públicos mal gestionados. Se recomienda reforzar los mecanismos de control y la exigencia efectiva de responsabilidad para mejorar la transparencia y eficiencia administrativa.

Esta investigación se vincula con la presente tesis en tanto analiza los efectos que tiene la ineficaz aplicación de la responsabilidad patrimonial sobre la gestión de recursos públicos y la confianza ciudadana en la Administración. Aunque el estudio se enfoca en la responsabilidad de funcionarios y autoridades individuales, sus conclusiones son relevantes para el contexto municipal peruano, donde la falta de control efectivo también puede traducirse en perjuicios para los administrados. Así, el trabajo de Vanegas complementa el análisis propuesto en esta tesis al resaltar cómo la debilidad en los mecanismos de responsabilidad contribuye a la afectación de derechos y al deterioro del principio de legalidad y eficiencia en la gestión pública. No obstante, al ser una investigación documental-dogmática, no propone ni aporta un modelo teórico o legislativo que reforme la forma en la que se entiende la legislación sobre responsabilidad patrimonial administrativa en el Perú.

## **2.2. Marco conceptual**

### **2.2.1. Generalidades sobre la responsabilidad**

Para comprender a profundidad la responsabilidad patrimonial de la administración municipal, resulta imprescindible iniciar el estudio abordando las generalidades de la responsabilidad en el ámbito jurídico. Esto se debe a que la responsabilidad patrimonial es una manifestación específica dentro de un marco conceptual más amplio que incluye diversas formas de responsabilidad como la civil, penal y administrativa. Siendo así, analizar estas bases permite delimitar con claridad los elementos esenciales, los principios rectores y los fundamentos que sustentan la obligación del Estado y, en particular, de los entes municipales, de resarcir los daños que causen con su actuación. Solo a partir de este enfoque general es posible construir una visión coherente y bien fundamentada del régimen especial de responsabilidad que rige a las administraciones locales.

#### **2.2.1.1. Definición**

La responsabilidad es una institución del derecho a través de la cual se regula la posibilidad de que una persona asuma las consecuencias jurídicas de sus actos, omisiones o decisiones, cuando estos afectan derechos o intereses de otras personas o violan normas preestablecidas por el ordenamiento jurídico.

Para Solarte (2011), se entiende como la consecuencia jurídica que recibe una persona tras haberle causado daño a otra sin que exista un fundamento o razón jurídica válida para ello, la cual se basa en la obligación de compensar, reparar o devolver al estado anterior a la lesión en concreto, de tal forma que la persona afectada pueda recuperar -en la medida de sus posibilidades- el estado en el que se encontraba antes de ocurrir el daño, como si este no hubiera ocurrido.

También es definido como aquella institución jurídica a través de la cual se reconoce el derecho de una persona a ser indemnizada como la consecuencia de un sufrimiento de un daño que jurídicamente es considerado inaceptable (Medina, 2005). Siendo así, la responsabilidad tiene como eje la reparación del daño producido y la prevención de un daño similar en el futuro.

García (2012), por su parte, define a la responsabilidad como la atribución que el derecho hace a un sujeto por haber causado un daño a una persona o bien jurídico, la cual tiene como efecto su obligación a resarcirla de una u otra manera.

Para Vélez (2015) se trata de aquel estado jurídico de sometimiento particular y concreto de una persona a la sanción jurídica que está prevista por un norma jurídica de la cual es

destinataria, como consecuencia de haberla transgredido a través de sí misma o mediante otra persona. La determinación de este concepto obliga a la definición, a su vez, de dos conceptos:

- La persona responsable: Quien es la persona avocada a ser sancionada como consecuencia de la transgresión a la norma.
- La sanción jurídica: Entendida como el acto coactivo que una autoridad lleva a cabo en contra de la persona responsable, la cual consiste en la privación total o parcial, temporal o definitivamente, de uno o más de sus bienes jurídicos.

En ese sentido, se destaca que la responsabilidad jurídica, la persona y la sanción jurídica son conceptos interdependientes y fundamentales para el funcionamiento del derecho, pues, se distingue entre ser destinatario de una norma y ser responsable jurídico. Este último implica un paso adicional: la activación legítima y real de una sanción jurídica por la comisión de un acto ilícito.

En ese orden de ideas, Tamayo (2013) sostiene que la responsabilidad jurídica tiene una serie de presupuestos o elementos materiales indispensables, los cuales son.

- La persona: Quien es el centro de imputación de consecuencias jurídicas. No necesariamente coincide con un ser humano; puede ser una persona jurídica (una empresa, asociación, una entidad pública, entre otros).
- La norma jurídica: Consistente en una regla mandatoria o prohibitiva emitida por la autoridad y que se encuentra respaldada por la coercibilidad.
- La transgresión: Infracción de la norma (prohibición u orden) que detona la posibilidad de aplicar una sanción.
- La sanción jurídica: Acto coactivo de privación o limitación de bienes jurídicos realizado por una autoridad competente como consecuencia de un acto ilícito

Para García (2012) la responsabilidad jurídica se compone por el daño (que es lo sufrido por una persona o por un bien jurídico protegido), la norma jurídica (que se constituye como la base que determina quien debe “pagar” por tal daño) y la sanción (que se constituye como la consecuencia de la realización del daño, pudiendo ser de naturaleza penal o una obligación de indemnización civil).

En ese sentido, el autor hace una distinción entre los receptores del daño, distinguiendo a la persona y el bien jurídico, siendo que, cuando se refiere a la persona, hace referencia a un sujeto individual o colectivo que puede experimentar directamente un perjuicio, mientras que

un bien jurídico se determina como el interés o estado de las cosas que, de acuerdo con las normas prescritas por el ordenamiento jurídico, amerita una protección especial mediante coacción. No necesariamente tiene que identificarse con una persona específica, aunque muchas veces está vinculado a ella.

Bajo tales consideraciones, entonces, un daño puede recaer directamente sobre una persona (por ejemplo, lesiones físicas o el detrimento de su patrimonio), o puede recaer sobre un bien jurídico, es decir, sobre una realidad protegida por el derecho como la vida, la libertad, el honor, el medio ambiente, entre otros. El derecho moderno otorga relevancia jurídica a bienes colectivos o abstractos, y no solamente a los intereses individuales de las personas. Por lo tanto, se puede imputar responsabilidad jurídica incluso cuando el perjuicio afecta una entidad jurídica impersonal (como la salud pública o el medio ambiente) (Díez-Picazo, 2009).

Sus fundamentos reposan en el *ius puniendi* del Estado, es decir, la capacidad coactiva que tiene el Estado, la que permite castigar e imponer sanciones como consecuencia de una transgresión a la norma, con la finalidad de tutelar los bienes jurídicos de quienes hayan sido afectados (Zaffaroni, 2005).

Dicha facultad, de acuerdo con Rico (2023) se materializa a través de dos formas:

- La positivización de las conductas: A partir de la cual se recoge la voluntad que el Estado tiene de poder considerar las obligaciones y bienes jurídicos que ameritan protección, y las consecuencias legales de su transgresión a través de diversos instrumentos normativos como el Código Civil, el Código Penal o la normativa administrativa. En ese sentido, los tipos penales recogen las faltas y conductas más intolerables que atentan contra bienes jurídicos de especial relevancia; las sanciones administrativas involucran el reproche por atentar contra bienes jurídicos que, si bien son relevantes, su gravosidad no es lo suficientemente grande como para configurar un delito; y, finalmente, la vía civil sanciona la vulneración de los intereses y bienes jurídicos privados de los afectados.
- La aplicación de la sanción: A partir de la cual el órgano jurisdiccional o el órgano administrativo es el encargado de aplicar, como consecuencia de un proceso que sigue determinados principios y garantías, una sanción consistente en la limitación de un bien jurídico determinado o la restricción en el ejercicio de un derecho o el cumplimiento de una obligación destinada a reparar el daño causado.

### 2.2.1.2. Clases de responsabilidad

De acuerdo con la doctrina, la responsabilidad puede ser entendida en tres grandes grupos: la responsabilidad civil, la responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa.

#### 2.2.1.2.1. Responsabilidad civil

En primer lugar, cuando se habla de la responsabilidad civil, se hace referencia a aquella institución del derecho civil a través de la cual se determina la obligación de reparar un daño o indemnizar por el daño causado (en el caso de que sea imposible su reparación) y prevenir un daño similar en el futuro. Aquí se protege el daño causado a otra persona, siendo esta el centro sobre el cual gira su determinación ya sea causado como consecuencia del incumplimiento de una obligación contractual (responsabilidad contractual) o causado sin que tal obligación exista (responsabilidad extracontractual) (Vidal, 2001).

Tal responsabilidad es inherente a la vida social, ya que el ser humano, en su conducta intersubjetiva, está permanentemente expuesto a causar daño. Su fundamento esencial es el daño: la existencia de un perjuicio es el elemento determinante que obliga a la reparación o indemnización. Su historia se puede clasificar en 7 etapas:

- La etapa primitiva: Esta etapa se caracteriza por la primacía de la venganza privada, en la cual, la reacción frente al daño era esencialmente personal y privada. La víctima o su familia tomaban justicia por mano propia, siendo tal reacción correspondiente al instinto natural de venganza. Se caracteriza, además, por desarrollarse en un contexto en el que no existía aún un sistema normativo ni autoridad que regulara la compensación por daños.
- La etapa de la composición o reparación del daño: A medida que se organiza la sociedad y aparece el Estado, surgió la idea de sustituir la venganza por la compensación. Bajo esta consideración, el daño comienza a configurarse desde una perspectiva patrimonial: ya no se reacciona con violencia, sino con la obligación de resarcir económicamente el perjuicio.
- La responsabilidad en el derecho romano: El derecho romano, como la base de los sistemas jurídicos actuales, estableció los primeros estándares y criterios de responsabilidad que moldearon su interpretación y aplicación contemporánea. Siendo así, aunque no usaban el término “responsabilidad civil”, los romanos desarrollaron conceptos fundamentales tales como la *delicta privata* y *delicta publica*, mismas que distinguían entre daños privados y aquellos que perturbaban el orden público (Méndez,

2019). Asimismo, se generaron obligaciones *ex delicto* (por delitos) y *quasi ex delicto* (por cuasidelitos), donde el daño (*damnum*) era el factor clave. Se consolidó la diferenciación entre responsabilidad personal y patrimonial, lo que allana el camino para distinguir entre responsabilidad penal y civil. Asimismo, predominó la concepción de la consideración de la responsabilidad extracontractual como objetiva, es decir, bastaba el daño para generar responsabilidad, sin necesidad de probar culpa, siendo que posteriormente, en el Derecho Pretoriano, se introdujo la culpa como requisito en ciertos casos, sentando las bases para la futura teoría subjetiva.

- La codificación moderna de influencia francesa: La cual, a través del Código Civil Francés de 1804 (también conocido como el código napoleónico) marcó un hito: la formalización de la dualidad entre la responsabilidad contractual (por inejecución de obligaciones) y la responsabilidad extracontractual (por actos ilícitos o daños no vinculados a contratos) (Vidal, 2001). Esta codificación populariza la idea de la culpa como criterio rector de la responsabilidad civil, con una tipificación de grados.
- La crítica alemana y desarrollo objetivo: A través de la escuela pandectista alemana se criticó la codificación francesa por su excesiva dependencia de las glosas y por mantener una visión subjetiva (Vidal, 2001). En el Código Civil Alemán (BGB) de 1900, influido por estos pensadores, se da preponderancia al daño, reduciendo el peso de la culpa y se adopta un criterio objetivo, el cual se halla fundamentado en la existencia del daño y el nexo causal entre el daño y la acción u omisión del agente.
- La recepción en América Latina: La codificación iberoamericana (Perú en 1852, Chile en 1855 y Argentina en 1869) imitó inicialmente el modelo francés, con énfasis en la culpa, sin embargo, con posterioridad, dichas figuras legales evolucionaron. Por ejemplo, en nuestro país, con el Código Civil de 1984, se introdujo la responsabilidad por riesgo en el ámbito extracontractual, pero mantiene la culpa como base en el contractual (Código Civil, 1984). Asimismo, se destaca la influencia doctrinal argentina con la noción del Derecho de Daños y el intento de una teoría general del resarcimiento.
- La tendencia moderna de unidad y prevalencia del daño: La doctrina contemporánea tiende a unificar la responsabilidad contractual y extracontractual bajo una teoría del daño y priorizar el derecho de la víctima a ser reparada, más que la culpa del autor, lo cual motiva la aparición de nuevos tipos de daño: daño a la imagen, a la intimidad, daño moral, entre otros, que amplían el alcance del Derecho de Daños.

Asimismo, dentro de la responsabilidad civil, se distingue una dualidad en su consideración: La responsabilidad contractual y la extracontractual.

Sobre la responsabilidad contractual, también denominada la responsabilidad por inejecución de obligaciones, es considerada como aquel tipo de responsabilidad que se asume ante el incumplimiento de las obligaciones asumidas en el marco de una relación contractual (Pazos, 2019). Así, pues, para su configuración se exige como fuente de tal responsabilidad la existencia de una relación jurídica obligacional (contrato) previo a la suscitación del daño, a través del cual las partes hayan asumido la realización de ciertas obligaciones que no han sido cumplidas o, en su defecto, fueron cumplidas, pero de forma parcial, tardía o defectuosa (Sanz, 2000). De acuerdo con nuestra legislación civil se encuentra reconocida en el artículo 1321 del Código Civil (1984). Puede configurarse a través de las siguientes formas:

- El dolo: Entendido como la inejecución de las obligaciones de forma deliberada (Código Civil, 1984, art. 1318).
- La culpa inexcusable: Entendida como la inejecución de la obligación por la negligencia grave sobre los deberes elementales derivados de la prestación en cuestión (Vega, 2019).
- La culpa leve: Entendida como la omisión de la diligencia ordinaria y que tiene una relación con las circunstancias de carácter personal, temporal y espacial (Código Civil, 1984, art. 1320).

Asimismo, el daño producido bajo la responsabilidad contractual puede ser considerado de dos tipos: El daño emergente y el lucro cesante. Mientras que el primero hace referencia a las pérdidas y lesiones directas que se sufren como consecuencia del acto lesivo, el segundo refiere a las pérdidas futuras que acarrearán el sufrimiento del daño.

Es importante considerar, finalmente, la limitación que el ordenamiento jurídico impone a la determinación de la responsabilidad, pues, limita tal responsabilidad al daño previsible (aquel que pudiera preverse hasta antes del acto lesivo), quedando fuera aquellos daños cuya previsión sea imposible.

Luego, en cuanto a la responsabilidad civil extracontractual, esta, a diferencia de la contractual, es independiente de la existencia de una relación obligacional entre las partes, por ende, la responsabilidad se origina como consecuencia del mandato de la ley. En términos de Fernández (2019) se trata de aquella protección jurídica a través de la cual se protege a quien es víctima de un daño que parte de otra persona de manera involuntaria o negligente y establece una obligación a quien causa el daño. En nuestro Código Civil (1984) se encuentra regulada a

través del artículo 1969, la cual determina un daño que tiene como consecuencia una afectación de orden patrimonial que puede ser:

- Inmediata (a través del daño emergente).
- A la expectativa patrimonial (lucro cesante).
- A los bienes extrapatrimoniales y abstractos propios de quien sufrió el daño (daño moral).

Para Useda (2016), se trata de la obligación de indemnización de un daño que ha sido producido tras la infracción del deber jurídico de no causar daño a otro, el cual se compone de los siguientes elementos:

- La conducta antijurídica.
- El daño.
- La relación de causalidad.
- El factor de atribución.

#### **2.2.1.2.1.1. Responsable de su efectividad**

En el caso de la responsabilidad civil, por tratarse de una acción de naturaleza privada, el responsable de iniciar la acción es el demandante, el cual tiene la facultad de decidir si inicia el proceso o no, en consecuencia, tiene la carga de probar de que ha sufrido un daño que, al amparo de la ley, necesita ser resarcido por parte del demandado. Luego, el juez competente es el encargado de determinar la existencia o no de responsabilidad, de acuerdo con un debido proceso en el que se evalúan los argumentos y pruebas de las partes. Posteriormente, ordena la reparación del daño, el cual se exterioriza a través de una indemnización económica.

La determinación y efectivización de esta responsabilidad es relevante puesto que, en primer lugar, permite reparar el daño causado, pues, su objetivo principal es resarcir a la víctima por el perjuicio sufrido (económico, físico o moral).

Asimismo, permite garantizar justicia en el caso en concreto. Esto es así debido a que el sistema de justicia persigue que, quien cause un daño por acción u omisión responda por sus actos, ya sea a través de la figura de la responsabilidad contractual o extracontractual.

Finalmente, permite prevenir conductas posteriores, pues, la sanción y determinación de responsabilidad tiene un efecto disuasorio, el cual previene la repetición de actos lesivos por parte de otras personas o la reincidencia del acto lesivo por parte del demandado. Siendo así, coadyuva a mantener la vigencia del orden social y civil.

### 2.2.1.2.2. La responsabilidad penal

La responsabilidad penal, conforme señala Tiedemann (1997), se trata de aquella posibilidad de atribuir consecuencias penales a quienes han cometido un ilícito penal tipificado como tal en la norma. A diferencia de la responsabilidad civil, la cual puede recaer en una persona natural o jurídica, esta se funda en el principio “*societas delinquere no potest*” el cual significa que “la sociedad no puede delinquir”. Este principio, de origen romano, sostiene que solo las personas físicas pueden ser responsables penalmente.

Para Gaviria (2005) se trata de la obligación jurídica que tiene una persona de responder por un hecho delictivo cometido, y conlleva la posibilidad de recibir una sanción penal impuesta por el Estado.

De acuerdo con la doctrina, los tipos de responsabilidad pueden ser:

- La responsabilidad penal directa: la cual recae sobre el autor o autores materiales del delito, es decir, quienes realizan directamente la conducta prohibida por la ley penal. De acuerdo con Chanjan (2023), la responsabilidad penal directa recae sobre el autor material (quien ejecuta por sí mismo la conducta delictiva), los coautores (dos o más personas que realizan de forma conjunta el delito), y el autor mediato (quien utiliza a otra persona como el instrumento para ejecutar el delito).
- La responsabilidad penal por participación: La cual recae sobre quienes no ejecutan directamente el delito, pero contribuyen a su realización de forma esencial o secundaria. Caro (2015) reconoce las siguientes formas de participación: La instigación (quien convence o incita a otro a cometer un delito); la complicidad (quien colabora con el delito, aunque no lo ejecuta directamente ni lo planifica), y el encubrimiento (quien ayuda después de cometido el delito, sin haber participado en su ejecución).
- La responsabilidad penal por omisión: La cual se produce cuando una persona se aparta de actuar de acuerdo con el deber jurídico que, debido al mandato legal y/o por la calidad de sus funciones le corresponde y, como consecuencia de tal inacción, se provoca o posibilita la comisión de un delito (Mir, 2002). En ese sentido, existe la omisión simple (la no realización de un deber exigido por la ley) y la comisión por omisión (el delito que se consuma como consecuencia de la inacción de su autor)

En ese orden de ideas, se clasifican los siguientes ámbitos de aplicación de la responsabilidad penal:

- Los delitos dolosos: Caracterizados, principalmente, por la intención de su autor en cometer el hecho punible.
- Los delitos culposos: Caracterizados porque la configuración del hecho punible deriva de la negligencia, imprudencia o impericia del autor.
- Los delitos preterintencionales: Caracterizados porque el resultado va más allá de la intención que tuvo el autor.

De acuerdo con ello, las consecuencias de la responsabilidad penal implican, necesariamente, la limitación o sustracción del disfrute de un bien jurídico de quien haya sido determinado como responsable por el delito. Siendo así, la consecuencia más común en el ordenamiento jurídico penal es la restricción y limitación al derecho a la libertad (pena privativa de libertad), así como la limitación parcial del derecho a la libertad o afectación a otros derechos del culpable (como la obligación de pagar una multa, realizar trabajos comunitarios o ser inhabilitado de la función pública o el ejercicio de su profesión) (Peña, 2011).

#### **2.2.1.2.2.1. Responsable de su efectividad**

En el caso de la responsabilidad penal, por tratarse de un asunto de carácter y relevancia pública, el encargado de efectivizarla es el Ministerio Público, esto debido a que es el órgano encargado de investigar los delitos y presentar cargos contra el presunto responsable, actuando en nombre del Estado y la sociedad. Asimismo, el juez penal es el encargado de valorar las pruebas, dirigir el juicio y dictar la sentencia. La importancia de la efectividad de la responsabilidad penal radica en las siguientes razones:

- La protección del interés público: El Derecho Penal busca prevenir delitos y mantener el orden y la seguridad pública.
- Para castigar al infractor: Se impone una sanción penal al culpable como consecuencia de su conducta delictiva.
- Para reafirmar normas sociales: El castigo penal cumple una función simbólica y educativa, mostrando que ciertas conductas son inaceptables.
- Para resarcir, en parte, a la víctima: Aunque el fin principal no es compensatorio (eso corresponde a la responsabilidad civil), algunas penas incluyen reparaciones económicas o disculpas públicas.

#### **2.2.1.2.3. La responsabilidad administrativa**

De acuerdo con Cabrera y Quintana (2011) se considera que una persona tiene responsabilidad cuando, al hacer o dejar de hacer algo en el ejercicio de su cargo, no cumple con alguna norma

o principio que debe guiar su trabajo. Esto ocurre cuando los problemas detectados son causados principalmente por sus propias acciones o por no haber hecho algo que debía.

En otras palabras, una persona tiene responsabilidad administrativa cuando, en el ejercicio de sus funciones, ha trabajado de manera deficiente o con negligencia. Se considera que hubo una mala gestión si:

- No se lograron resultados aceptables en términos de eficiencia, eficacia y ahorro, considerando los planes, programas y políticas del área en la que trabaja.
- No se gestionó de forma transparente ni se aseguró de que los sistemas administrativos, operativos y de control funcionaran bien.
- No se respetó la independencia de la auditoría interna.
- No se tomaron todas las medidas posibles para proteger los bienes y recursos de la entidad.

También incurre en responsabilidad administrativa quien ha violado leyes o normas internas de la institución a la que pertenece.

Para Villar (2021) se entiende como la responsabilidad en la que incurren los servidores y funcionarios públicos por haber contravenido normas del ordenamiento jurídico administrativo o normas internas de la entidad a la que pertenecen, incluso si el vínculo laboral o contractual ya ha cesado al momento de detectarse la infracción. Se distinguen, a su vez, dos clases de responsabilidad:

- La responsabilidad funcional: Que se caracteriza por el incumplimiento de un deber que los servidores públicos tienen de cumplir con las funciones, obligaciones y competencias que les asigna la ley, el reglamento o su cargo. Su ámbito es preventivo y de cumplimiento y su finalidad es asegurar que el servidor público actúe conforme a sus responsabilidades dentro del marco legal y ético. Asimismo, se evidencia cuando un funcionario actúa o deja de actuar conforme a sus funciones. Esta, a su vez, puede dar lugar a distintos tipos de responsabilidad (disciplinaria, civil, penal o administrativa). Su marco normativo se encuentra regulado por la Ley N.º 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (2018).
- La responsabilidad administrativa disciplinaria: Que se caracteriza por ser un procedimiento correctivo y sancionador que tiende a determinar la existencia de una falta disciplinaria por parte del servidor y, como consecuencia, la imposición de una sanción. Su finalidad, a diferencia de la responsabilidad funcional, no es cautelar el

deber funcional que sustenta la relación entre el funcionario o servidor con el Estado, sino por la protección de una relación de naturaleza laboral, así como el adecuado funcionamiento de la entidad pública, tal y como señala el Acuerdo Plenario 01-2013-CG/TSRA (2013).

#### **2.2.1.2.3.1. Responsable de su efectividad**

En cuanto a la responsabilidad administrativa, es la propia administración pública la que se encarga de efectivizar la responsabilidad, a través de los órganos administrativos competentes que inician, instruyen y resuelven los procedimientos administrativos sancionadores. Tales órganos pueden sancionar tanto a funcionarios públicos como a particulares que infringen normas administrativas.

Las razones que motivan la efectividad de la responsabilidad administrativa son:

- La necesidad de garantizar el cumplimiento de las normas administrativas: Se busca que los ciudadanos y funcionarios respeten las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico.
- La necesidad de proteger el interés público: La Administración actúa en defensa del bien común, por lo que sanciona conductas que afecten el orden, la seguridad, la salud pública, el medio ambiente, etc.
- La necesidad de controlar el comportamiento de los servidores públicos: Los funcionarios deben responder por actos u omisiones contrarios a sus deberes. La responsabilidad administrativa asegura la ética y legalidad dentro del sector público.
- La necesidad de prevenir la impunidad: La amenaza de una sanción administrativa disuade a particulares y funcionarios de cometer infracciones.

#### **2.2.1.2.4. La responsabilidad administrativa funcional**

La responsabilidad administrativa funcional se encuentra reconocida a nivel constitucional en el artículo 82 de la Constitución Política (1993), en donde se señala que es deber de la Contraloría General de la República supervisar la legalidad en la ejecución del presupuesto del Estado, las operaciones de la deuda pública y los actos institucionales que se encuentran sujetos a control.

Ello se condice con lo desarrollado específicamente en la Ley N.º 27785 (2018), la cual reconoce que la responsabilidad funcional es un subtipo de responsabilidad administrativa, la cual hace referencia a la obligación que tienen los funcionarios públicos de cumplir correctamente sus funciones, de acuerdo con la normativa vigente, bajo principios de legalidad,

eficiencia, eficacia y transparencia. En ese sentido, esta clase de responsabilidad se encuentra enmarcada en el adecuado funcionamiento interno de la administración pública, teniendo como objetivo el asegurar que se cumplan de forma adecuada los fines institucionales de la administración.

Como señala Morante (2014), se trata de una atribución del Estado para poder imponer correcciones a los administrados que vayan en contra a lo ordenado por la administración, así como sanciones disciplinarias a los funcionarios y empleados por faltas cometidas durante el ejercicio de sus funciones. Se diferencia de otras formas de responsabilidad porque se encuentra vinculada de forma directa al ejercicio del cargo o la función pública, manifestándose en el momento de que un servidor o funcionario incumple sus deberes funcionales o actúa con negligencia, imprudencia, impericia o inobservancia de las normas administrativas de nivel interno.

Para Castillo et al. (2024), se trata de aquella responsabilidad que se le atribuye a los servidores y funcionarios públicos como consecuencia de la contravención del ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que estos pertenecen. Se manifiesta en escenarios tales como la actuación contraria a las normas internas de la entidad o la gestión deficiente (por ejemplo, realizando sus funciones con negligencia o ignorancia/inobservancia de los procedimientos).

Se trata, en consecuencia, de una vía sancionadora autónoma, independiente de la vía civil o penal, que se encuentra diseñada para controlar el adecuado desempeño de los funcionarios, conforme a los estándares administrativos establecidos.

#### **2.2.1.2.4.1. Rol de la Contraloría General de la República y órganos de control**

La Contraloría General de la República, como señala León (2007) es el órgano rector del Sistema Nacional de Control, en consecuencia, su rol se basa en la supervisión de la legalidad de la ejecución del presupuesto estatal, las operaciones de la deuda pública y los actos de las instituciones que se encuentran sometidas a control, tal y como lo señala el artículo 82 de la Constitución Política (1993).

Dicho control puede realizarse a través de dos formas: el control interno y el externo. Cuando se habla del control interno, este comprende las acciones preventivas, simultáneas y posteriores que realiza la misma entidad que se encuentra sometida a control (es decir, la entidad se controla a sí misma), persiguiendo el objetivo de que sus recursos, bienes y operaciones se gestionen de una forma correcta y eficiente.

Las acciones previas y simultáneas se realizan por parte de la autoridades, funcionarios y servidores, de conformidad con las normas que rigen a la entidad, en tanto que las acciones posteriores se ejercen por responsables superiores del servidor, así como por el Órgano de Control Institucional (OCI), los cuales hacen una evaluación y verificación de los aspectos relacionados con el uso de recursos y bienes estatales, además de su gestión y ejecución de conformidad con las metas y resultados existentes.

Luego, respecto del control externo, este comprende las políticas, métodos y procedimientos que emplea la Contraloría General de la República, en su función fiscalizadora, así como con otros órganos que son parte del Sistema Nacional de Control, lo cual permite advertir riesgos, hechos adversos, así como determinar las responsabilidades administrativas, civiles y penales de los funcionarios y servidores públicos involucrados. El desarrollo selectivo posterior se lleva a cabo por la misma Contraloría, así como por encargo de esta por cualquier otro órgano del Sistema Nacional de Control. El desarrollo simultáneo y posterior lo ejercen los Órganos de Control Institucional de forma autónoma dentro de la propia entidad que es objeto de control.

### **2.2.1.3. Teorías de la responsabilidad**

#### **2.2.1.3.1. Teoría de la culpa (responsabilidad subjetiva)**

La responsabilidad subjetiva, de acuerdo con Obiol (2018) se trata de aquella responsabilidad que se basa en la necesidad de demostrar la culpabilidad del administrado, es decir, que la conducta infractora haya sido realizada con dolo o culpa. Esto implica un juicio sobre la intencionalidad o negligencia del sujeto.

En términos de Fernández (2005) se trata de aquella a través de la cual no se puede determinar la responsabilidad sin que se pueda imputar una conducta culposa al autor del daño. En ese sentido, se caracteriza por:

- Tener un origen ético y psicológico de la culpa: En sus inicios, especialmente bajo la influencia del código napoleónico, la culpa se entendía como una “culpa ética”, basada en un defecto de la voluntad, un error de conducta del sujeto que actuaba de forma imprudente o negligente. Esta visión está anclada en una concepción individualista y liberal de la sociedad, propia del siglo XIX.
- Imputabilidad como condición: Para que haya responsabilidad subjetiva, es necesario que el sujeto sea imputable, es decir, que tenga capacidad de discernimiento. La culpa requiere que el agente sea consciente de sus actos y de sus posibles consecuencias

negativas. Por lo tanto, los incapaces, como los menores o personas con alteraciones mentales no serían responsables bajo esta teoría.

- Culpa como fundamento exclusivo de la responsabilidad: El principio rector es “no hay responsabilidad sin culpa”, lo cual significa que el daño sólo puede ser atribuido a quien ha obrado con dolo o culpa (ya sea negligencia, imprudencia o impericia).
- Responsabilidad *in concreto*: La evaluación de la conducta culposa se realiza atendiendo a las circunstancias particulares del agente, no bajo un criterio abstracto o general.
- Evolución del concepto: Con el avance de la industrialización y la creciente complejidad social, esta concepción fue criticada por ser insuficiente para responder a los nuevos riesgos y daños. Surgieron entonces otras perspectivas como la culpa social, la culpa normativa y, eventualmente, la responsabilidad objetiva (donde ya no es necesaria la culpa).

#### **2.2.1.3.2. Teoría del riesgo (responsabilidad objetiva)**

La responsabilidad objetiva, a diferencia de la subjetiva, es aquella en la cual una persona puede ser obligada a reparar un daño sin necesidad de que exista culpa o dolo de su parte (Rodríguez, 1998). Sus principales características, son:

- No requiere prueba de culpa o dolo: La responsabilidad objetiva prescinde del análisis subjetivo de la conducta del agente. No importa si actuó con diligencia o si existió fuerza mayor, simplemente se responde por el daño causado.
- Está basada en la asunción de un riesgo: El fundamento de esta responsabilidad está en la asignación legal o contractual de un riesgo a una parte, lo que implica que dicha parte deberá asumir las consecuencias económicas del daño si este se concreta.
- Única exoneración posible: La única forma de liberarse de la responsabilidad objetiva es demostrando que el daño fue causado exclusivamente por dolo de la víctima.
- Mientras que en la responsabilidad subjetiva el demandado puede exonerarse demostrando diligencia (por ejemplo, la fuerza mayor), en la objetiva esto es irrelevante.
- Los factores de atribución: Los cuales pueden ser objetivos, como el riesgo creado o las obligaciones de garantía. En particular, la obligación de garantía es clave, dado que consiste en que una parte, por su mejor posición o conocimiento, asume el deber de indemnizar incluso en caso de fuerza mayor.

### **2.2.1.3.3. Teoría del daño (enfoque reparador)**

La teoría del daño se sostiene como aquella que, a diferencia del enfoque subjetivo u objetivo, se centra en la reparación como la alternativa más justa, eficaz y humana. Se erige como una crítica al sistema penal, el cual prioriza la culpa y el castigo, ignorando en muchos casos a la víctima. Destaca, además, el fracaso de la pena privativa de libertad como instrumento de prevención y resocialización, siendo más bien vista como un “mal necesario” que estigmatiza y desocializa al infractor. Finalmente, se critica el carácter inquisitivo del proceso penal, donde el Estado monopoliza el conflicto y excluye a las partes directamente afectadas (Rodríguez, 2016).

En ese sentido, la teoría del daño tiene como objetivo el restablecimiento de la paz jurídica y la satisfacción real de la víctima, en lugar de castigar al infractor por castigar. Asimismo, persigue la reapropiación del conflicto por la víctima, quien ha sido históricamente ignorada, a través de la posibilidad de su participación, lo que puede evitar su victimización secundaria. Se reconoce, además, el daño sufrido y se ofrece una solución más personalizada, humanizante y restaurativa.

Este enfoque se alinea con la justicia restaurativa, al promover el diálogo, la reconciliación y la solución consensuada del conflicto como una vía para alcanzar la paz social.

### **2.2.1.3.4. Teoría del resarcimiento integral**

El resarcimiento integral es una teoría que considera a la reparación como un derecho a través del cual se establecen todas aquellas medidas orientadas a restablecer, en la medida de lo posible, la situación que existía antes de la violación de derechos, así como compensar los daños sufridos y prevenir que estos hechos se repitan (Granda & Herrera, 2020). Se clasifica en dos modalidades:

- La reparación individual: Que incluye la restitución (devolver a la víctima a su situación anterior), la indemnización (compensar los daños económicos, físicos y morales) y la rehabilitación (atención médica y psicológica para tratar las secuelas del daño).
- La reparación colectiva, que incluye las medidas de satisfacción (tales como el reconocimiento público, disculpas oficiales, actos conmemorativos) y las garantías de no repetición (reformas institucionales, normativas y educativas que prevengan futuras violaciones)

Además de restaurar derechos, la reparación integral busca reconstruir el tejido social, restaurar la confianza en las instituciones y garantizar justicia efectiva.

### **2.2.1.3.5. Teoría del acto ilícito**

La teoría de la responsabilidad por actos ilícitos sostiene que la ilicitud (o antijuridicidad) es un elemento constitutivo esencial de cualquier supuesto de responsabilidad civil, tanto subjetiva (por culpa) como objetiva (por riesgo o hechos ajenos). Se define al acto ilícito dañino como todo acto que causa un daño y contraviene una norma jurídica o los valores fundamentales de convivencia, como el abuso de derecho o el fraude a la ley. De acuerdo con Campos (2016), todo acto que genera daño resarcible implica, en realidad, una forma de ilicitud, aunque aparente ser legal. Sus fundamentos reposan en:

- La ilicitud como elemento constitutivo esencial de la responsabilidad civil: La responsabilidad civil requiere la transgresión de una norma jurídica, ya sea de manera directa (incumplimiento normativo) o indirecta (violación de principios de convivencia, abuso de derecho, fraude). Incluso si el Código Civil peruano (1984) no menciona expresamente la ilicitud, esta se deduce del sistema, especialmente del artículo 1970 (daño injusto) y del artículo 1969, que sigue la lógica del artículo 1382 del código civil francés.
- La antijuridicidad no se elimina por falta de culpa: El argumento de que si no hay culpa no hay ilicitud es rechazado, pues, la ilicitud no depende exclusivamente de la culpa. Existen supuestos de responsabilidad objetiva (por cosas, por riesgo, por hechos ajenos) donde la ilicitud sigue presente, aunque no haya culpa.
- El abuso del derecho como forma de ilicitud: Muchos actos considerados “lícitos” (por ejemplo, retirar una obra del comercio o ejecutar una medida cautelar que causa daño sin que al final se reconozca el derecho) son en realidad ejercicios irregulares de un derecho, y por tanto actos ilícitos. El abuso del derecho transforma un acto aparentemente legal en un ilícito generador de responsabilidad.
- Base ética y funcional de la responsabilidad civil: La función de la responsabilidad civil no es solo reparadora, sino también de corrección de injusticias y prevención de abusos. Permitir responsabilidad sin ilicitud desnaturaliza esa función y abre la puerta a una tutela injustificada de cualquier daño, incluso cuando no existe antijuridicidad.

#### **2.2.1.3.5.1. Importancia de las teorías de la responsabilidad**

El estudio de las teorías de la responsabilidad constituye un paso indispensable para comprender de manera integral la naturaleza, alcances y límites de la responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades. Dichas teorías no solo proporcionan el marco conceptual que sustenta la obligación de reparar daños causados por la administración, sino que también

permiten identificar los criterios jurídicos fundamentales que deben guiar la aplicación práctica de dicha responsabilidad en contextos específicos, como el municipal.

Tradicionalmente, el derecho ha explicado la obligación de reparar el daño a partir de la teoría de la culpa, propia de la responsabilidad subjetiva, sin embargo, esta concepción ha sido cuestionada por otras doctrinas como la responsabilidad objetiva o la teoría del riesgo administrativo, que se ajustan mejor a la función de resguardo de derechos fundamentales frente a los efectos de la actividad estatal, incluso cuando esta es lícita.

Particularmente, la responsabilidad patrimonial del Estado –y por ende la de los gobiernos locales– no se basa en el ilícito o la falta funcional, sino en la existencia de un daño antijurídico, es decir, un perjuicio que el administrado no está jurídicamente obligado a soportar. Esta perspectiva se vincula con las teorías del sacrificio especial y de la equidad, que reconocen la necesidad de compensar a aquellos ciudadanos que, en aras del interés general o por fallas del aparato administrativo, soportan una carga desproporcionada.

En este sentido, las municipalidades, como entes públicos con autonomía administrativa y presupuestal, también se encuentran sujetas a la obligación de reparar los daños que su actividad (u omisión) pueda causar a los administrados. Así, pues, analizar la responsabilidad municipal sin atender previamente a las teorías que la sustentan sería incurrir en una visión meramente normativa o procedimental, desconectada de los fundamentos que justifican su existencia y delimitan su aplicación. Además, un examen riguroso de estas teorías permite evaluar con mayor claridad las limitaciones estructurales y jurídicas que enfrenta el sistema de reparación en el ámbito local, como la falta de reglamentación específica, la resistencia institucional a reconocer responsabilidad, o la insuficiencia presupuestaria para atender indemnizaciones.

#### **2.2.1.4. Funciones de la responsabilidad**

Las funciones de la responsabilidad han sido definidas por la doctrina, las cuales, en síntesis, pueden señalarse como las siguientes:

- La función reparadora: A través de la cual se sostiene que la responsabilidad tiene como objetivo hacer que el agente repare, reponga o retorne el bien que ha sido afectado por el daño causado al estado previo a su lesión. En el plano civil se trata de la entrega de un bien idéntico al dañado o su reparación efectiva. Como señala la doctrina, tal situación no siempre es posible debido a que existen daños que hacen imposible la reparación o sustitución del bien afectado (por ejemplo, la muerte como consecuencia

del daño o una lesión irreparable a la persona o la lesión de un bien único en el mundo), por lo que, en estos casos, se recurre de forma subsidiaria a la reparación económica como una forma de satisfacción o compensación del daño sufrido (Alpa, 1991).

- La función indemnizatoria: Misma que se aplica como una alternativa cuando la función reparadora no cumple con su cometido, es decir, en aquellas situaciones en las que el bien afectado no puede ser reparado íntegramente o sustituido por uno igual. Se trata de un monto económico que persigue compensar idealmente la carencia que, de ahora en adelante, tendrá el afectado por el daño. Rodotá (2005) critica la función indemnizatoria de la responsabilidad por cuanto que esta adolece de ciertos defectos tales como:
  - La imposibilidad o dificultad de calcular la magnitud del daño: Muchas veces no es posible calcular un monto que se asemeje o que “haga justicia” al bien jurídico perdido (por ejemplo, ante la muerte de una persona no habrá monto económico que permita reemplazar el valor de la vida perdida) o al daño producido (por ejemplo, es difícil calcular el valor de un bien único en el mundo como una obra de arte, por lo que no habrá monto que realmente pueda reemplazar su valor). Esto se debe, ciertamente, a la naturaleza incuantificable de ciertos bienes.
  - Por el interés relacionado con el bien dañado: el cual puede ser de tres formas: el interés propietario, el interés individual y el interés colectivo. Cuando se habla del daño propietario, el daño sufrido puede representarse en una suma resarcible (por ejemplo, la destrucción de un vehículo cuyo valor en el mercado está establecido y, por ende, puede entregarse tal monto o entregarse un nuevo vehículo en el caso que este aún se fabrique). Por otro lado, los intereses individuales tienen que ver con aquellos intereses que son valuados a nivel individual, es decir, se trata del valor que el propietario del bien tenía respecto de este (por ejemplo, el valor sentimental que el dueño le atribuía al vehículo dado que este había sido un obsequio de su padre). Finalmente, el interés colectivo está directamente relacionado con el “daño social” que el agente ha provocado en la colectividad y cuya reparación no es posible bajo los estándares de reparación individual antes señaladas, sino a través de técnicas más amplias (comprendidas por la teoría de la reparación integral) y que no incluyen necesariamente una compensación pecuniaria (por ejemplo, una persona que cometió un delito o abusó de su posición dentro de una entidad para ejecutar actos contrarios a los fines de la administración pública, no solamente deberá

responder económicamente por el daño causado a las víctimas de sus acciones, sino que también deberá responder por las medidas que a nivel educativo, social, de seguridad y otros haya acarreado su conducta en la sociedad).

- La función sancionadora: A través de la cual se conceptúa la responsabilidad como una medida de carácter disuasivo, a través de la cual se evalúa la magnitud del daño y, de corresponder, la conducta de quien lo produjo, lo que permitirá determinar el nivel de responsabilidad y establecer el monto a indemnizar o la acción que deberá realizarse para reparar el daño en cuestión (Monateri, 2001).
- La función compensatoria: La compensación es una función de la responsabilidad que permite valorar los perjuicios que conlleva la imposibilidad de disfrutar del bien afectado como consecuencia de la acción del agente. Por ejemplo, la responsabilidad por la destrucción de un local que generaba ganancias por arrendamiento deberá contemplar no solo el costo de su reposición o de su reparación, sino, además, las ganancias que hubiese podido generar en el caso que no se hubiera destruido el bien.
- La función preventiva: Esta, finalmente, es aquella potestad que tiene como objetivo evitar la repetición o reincidencia de la conducta lesiva. Se trata del deber que el Estado tiene de conceder las medidas que sean necesarias para evitar que el agente o terceras personas realicen la conducta lesiva en cuestión u otra similar. Para Fernández (2001), la prevención tiene como finalidad la reducción de probabilidades de que se produzca nuevamente daños al mismo bien que ha sido afectado.

#### **2.2.1.5. Elementos de la responsabilidad**

La responsabilidad, de acuerdo con la doctrina, se compone de cuatro elementos: la ilicitud, el daño antijurídico, el daño patrimonial y el daño extrapatrimonial.

Sobre la ilicitud, Taboada (2003) conceptúa que esta sanciona, tanto en la responsabilidad civil contractual como en la extracontractual, que alguien no cumpla con un deber que la ley impone. Por ejemplo, en la responsabilidad civil contractual, se trata del incumplimiento o el cumplimiento defectuoso, tardío o parcial de lo prometido en un contrato, mientras que, en la responsabilidad civil extracontractual, se trata de la sanción de reparar el daño causado a otra persona o a un bien jurídico, aunque no haya ningún contrato entre ellas. Esto se basa en la regla general de que nadie debe hacerle daño a otro. En ese sentido, una conducta se considera ilícita cuando:

- En el caso contractual: alguien causa un daño porque actuó con intención de hacer daño (dolo), con mucha negligencia (culpa inexcusable) o con un descuido leve.
- En el caso extracontractual: alguien causa un daño por intención (dolo), por descuido (culpa), por usar cosas o realizar actividades peligrosas, o simplemente por ser el responsable de algo que causó el daño.

En cuanto al daño antijurídico, este es visto, según algunos expertos, como una pérdida o situación negativa que puede medirse en dinero, y que obliga a la persona afectada a buscar cómo solucionarla (Leon, 2001). De Cupis (1970) lo define como una disminución de algo protegido por la ley, o como un impacto negativo en la vida personal o económica de alguien, causado por una acción considerada ilegal.

Cuando alguien causa este tipo de daño, obtiene un beneficio que no le corresponde, porque evitó usar los medios que existen para prevenir ese daño. Por eso, en algunos países (como Italia), la ley obliga a calcular una compensación económica tomando en cuenta cuánto se ha beneficiado injustamente quien causó el daño.

Respecto al daño patrimonial, este hace referencia a la pérdida o afectación de los bienes materiales que una persona posee. Este daño puede tener dos consecuencias principales: impedir que esos bienes crezcan o aumenten y disminuir el valor o la cantidad de esos bienes. La doctrina explica que el daño patrimonial tiene dos tipos principales:

- El daño emergente, que se constituye por la pérdida directa que ocurre justo después del hecho que causó el daño (por ejemplo, si un carro choca con un edificio y lo destruye, o si una persona sufre daño físico durante una cirugía).
- El lucro cesante (también llamado “pérdida de oportunidad”), el cual está referido al dinero o ganancias que una persona deja de recibir por culpa del daño (por ejemplo, si el edificio dañado ya no puede ser alquilado hasta que sea reparado, o si una persona no puede trabajar y ganar dinero después de quedar con una discapacidad por una cirugía).

Finalmente, el daño extrapatrimonial (también denominado daño subjetivo) hace referencia a las afectaciones que sufre una persona que no tienen que ver con la pérdida de bienes materiales. Se trata de daños a sus derechos fundamentales, a sus sentimientos, a su salud mental o emocional, entre otros (Fernández, 1985).

El daño subjetivo puede presentarse junto con un daño patrimonial. Al respecto, Morales (2006) coincide en señalar que proteger el bienestar emocional y psicológico de las personas es

tan importante como proteger sus bienes materiales. No tendría sentido que solo se protegiera el patrimonio si los derechos personales también pueden verse gravemente afectados.

De hecho, la Constitución Política (1993) reconoce derechos fundamentales como el derecho a la vida, la salud, el honor, la integridad física, la libertad sexual, entre otros. Por eso, estos pueden ser protegidos tanto por el derecho penal (cuando se comete un delito) como por el derecho civil (cuando se exige una compensación por el daño sufrido). Ello tiene lógica porque el ser humano no solo es un ser físico, sino también emocional y psicológico. Por eso, al sufrir un daño que afecta sus derechos personales, puede verse afectado también en su salud mental o incluso física, aunque no siempre sea fácil demostrarlo con pruebas concretas. Justamente por eso, probar y calcular el daño subjetivo es complicado, ya que varía mucho según cada caso.

Este tipo de daño se conoce también como daño moral, y se manifiesta en emociones negativas como tristeza, angustia, miedo o vergüenza. Aunque no siempre tienen consecuencias económicas, si estas emociones son muy intensas pueden afectar otras áreas, como el trabajo o el desenvolvimiento personal o social.

Como se mencionó antes, compensar estos daños es muy difícil, porque no se pueden reparar de forma directa. Por eso, muchas veces la única solución es dar una compensación económica, el cual, si bien no puede borrar el daño emocional, puede ayudar a la persona afectada a mejorar su calidad de vida o adaptarse a su nueva situación. En este punto, hay dos posiciones: Una que sostiene que no se puede poner un precio al sufrimiento emocional, porque eso lo desnaturaliza y la otra cree que una suma de dinero, aunque no cure, puede aliviar parte del dolor o las consecuencias sufridas (Fernández, 1985).

Nuestra legislación apoya esta última idea: que la compensación económica puede ayudar a la persona afectada a cubrir nuevas necesidades o a enfrentar un cambio radical en su vida. Además, esta compensación también tiene una función de prevención, ya que desincentiva que otras personas o instituciones cometan los mismos errores. Para calcular esa compensación, se debe tener en cuenta la gravedad del daño, si hubo intención o negligencia por parte de quien causó el daño y las condiciones económicas tanto de la víctima como del responsable.

### **2.2.2. La responsabilidad administrativa**

La responsabilidad administrativa, como se definió anteriormente, es aquella responsabilidad derivada el *ius puneindi* del Estado, a través del cual se tutela los bienes jurídicos de interés público (Sanz, 2000).

Esta responsabilidad, además, se considera como la obligación que tiene el administrado (que puede ser un particular, un funcionario o servidor) de responder ante la autoridad administrativa por actos u omisiones que son contrarios al orden jurídico, es decir, que afecten la legalidad, la eficiencia, la moralidad o la transparencia de la función pública. Sus elementos son:

- El sujeto responsable (o administrado): Que es el sobre quien recae el deber de cumplir con algún estándar legal de carácter público y que no lo ha cumplido.
- El hecho generador: Considerado como la acción o la omisión ilegal de un deber determinado legalmente (el incumplimiento de deber u obligación, la extralimitación de funciones, la negligencia, entre otros).
- La norma vulnerada: La norma que contiene el deber o conducta que ha sido inobservada o infringida por el sujeto responsable.
- La autoridad competente: La entidad sobre la cual recae el deber de iniciar el procedimiento administrativo y, en última instancia, dictar la sanción correspondiente, dependiendo de la naturaleza de la infracción y el contexto en el que esta ha ocurrido.

Baca (2018) al respecto, considera que la atribución de responsabilidad requiere de tres elementos indispensables:

- Que la sanción recaiga sobre quien haya cometido la conducta infractora (es decir, el principio de personalidad de la pena): Esto garantiza que el Estado exija y determine la responsabilidad por hechos propios y evite determinar responsabilidad por los hechos de un tercero (Nieto, 2005).
- Que exista dolo o culpa (es decir, la tipicidad subjetiva): Lo que obliga y limita al Estado a la sanción de conductas en las cuales haya mediado un comportamiento propio de quien ha cometido la infracción, de acuerdo con la finalidad aflictiva de la sanción punitiva (Nieto, 2005). Sin embargo, en nuestra legislación se permite la atribución de responsabilidad objetiva (sin que concurra el dolo o la culpa), siempre que la norma lo determine de manera expresa.
- Que el acusado sea imputable (es decir, que exista la reprochabilidad subjetiva). Solo puede recibir una sanción quien se encuentra en condiciones de recibirla (Baca, 2018). En ese orden de ideas, si un administrado demuestra que no es imputable debido a una condición subjetiva debidamente probada, entonces, no podrá ser sancionado, ello es el caso de los incapaces mentalmente siempre y cuando tal incapacidad afecte la aptitud

para poder entender y comprender la infracción en cuestión, de acuerdo con lo señalado en el artículo 257 del T.U.O. de la Ley N.º 27444 (Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, 2019).

### **2.2.2.1. Principios de la responsabilidad administrativa**

Los principios que sustentan la determinación de la responsabilidad administrativa pueden distinguirse de la siguiente forma:

- Principios de orden sustantivo: Entre los cuales se encuentran:
  - El principio de legalidad: A través del cual se reconoce que solo pueden sancionarse conductas previamente tipificadas por norma con rango de ley. En ese sentido, se prohíbe la aplicación retroactiva y la analogía (*lex scripta, lex previa, lex certa*) (Menéndez, 2013). Dentro de este principio se encuentran comprendidos los subprincipios de reserva de ley (solo la ley puede establecer infracciones y sanciones), taxatividad (las normas deben describir clara y precisamente las conductas sancionables), irretroactividad (solo se aplican normas vigentes al momento de cometerse la infracción, salvo si son más favorables) y prohibición de analogía (no se pueden extender las normas sancionadoras a casos no previstos, salvo en beneficio del administrado) (Gomez & Sanz, 2017).
  - Principios de razonabilidad y proporcionalidad: A través de estos principios, se reconoce que las sanciones deben ser razonables y proporcionales al hecho cometido (Tirado, 2011). Para ello, se debe analizar la medida a imponer en función a tres criterios: Adecuación (la medida debe ser idónea para alcanzar su fin), necesidad (no debe haber otra medida menos gravosa) y proporcionalidad en sentido estricto (la sanción debe ser equilibrada respecto al daño causado) (Sentencia recaída en el expediente N.º 2192-2004-AA/TC, 2004). Ello busca evitar tanto la infra punición como el exceso de castigo.
  - El principio de presunción de licitud: Derivado del principio de inocencia (a través del cual se reconoce que todos son inocentes hasta que se demuestre lo contrario), se presume que, toda actividad hecha por el administrado es lícita, hasta que se demuestre lo contrario (Garberí & Buitrón, 2016). En ese orden de ideas, la carga de la prueba recae en la Administración, la cual deberá probar de forma clara, legal y legítima la existencia de un hecho ilícito realizado por el

administrado. Esta prueba, además, debe haber sido obtenida sin violación de derechos.

- Principio de *non bis in idem*: Este principio prohíbe sancionar dos veces por el mismo hecho, con el mismo sujeto y fundamento. Al respecto, Picón (2020) señala que tiene dos dimensiones: Una material (no se puede sancionar lo ya sancionado penal o administrativamente) y una procesal (no puede haber procedimientos paralelos sobre el mismo hecho).
- Los principios de orden procesal
  - Principio de garantía de procedimiento: Es una exigencia constitucional y de derechos humanos. En consecuencia, toda sanción debe imponerse solo tras un procedimiento legalmente establecido. Dentro de este “metaprincipio” se incluyen garantías como el derecho a la debida notificación, el derecho a la defensa (que comprende el derecho a presentar pruebas y argumentos), el derecho a una decisión motivada, emitida por autoridad competente y en un plazo razonable y, finalmente, el derecho a impugnar decisiones.
  - El principio de separación orgánica entre fase instructora y fase sancionadora: Este principio exige que la misma autoridad no sea la que acusa, instruye y sanciona dentro del procedimiento sancionador, por ende, busca evitar la concentración de funciones en un solo órgano o funcionario, garantizando imparcialidad y objetividad (Doménech, 2005). Por ende, debe existir dos órganos claramente diferenciados: un órgano instructor (que se encarga de investigar y recopilar pruebas) y un órgano resolutor o sancionador (que decide si corresponde imponer una sanción, con base en lo investigado).

#### **2.2.2.2. Clasificación**

La potestad sancionadora del Estado en materia administrativa, cuando se trata de actos y omisiones por parte de funcionarios y servidores, se ve manifestada de dos formas, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico:

- La potestad sancionadora disciplinaria: Se encuentra regulada, principalmente, por lo señalado en la Ley N.º 30057 (2013), y le es atribuida a las entidades para que puedan determinar la existencia de responsabilidad administrativa de los servidores en el contexto del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. De acuerdo con Retamozo (2023), se trata de aquella manifestación de la potestad sancionadora que determina la comisión de faltas por parte de los servidores civiles en el marco de sus

funciones, es decir: el incumplimiento de obligaciones o deberes, o la realización de conductas prohibidas en la norma. Esto, a la vez, se trata de una manifestación del poder de autotutela que tiene la Administración para protegerse cuando los servidores actúan en contra de sus fines, de tal manera que, a través de tal procedimiento se corrija la conducta infractora, de acuerdo con las necesidades y el interés público (Resolución N.º 001534-2019-SERVIR/TSC-Segunda sala, 2019).

- La potestad sancionadora funcional: Que se encuentra regulada a través de la Ley N.º 27785 (2018) y que se encuentra a cargo de la Contraloría General de la República, la cual verifica y determina la responsabilidad administrativa por conductas graves y muy graves en el contexto del Sistema Nacional de Control por parte de servidores y funcionarios públicos (a excepción de aquellos elegidos por votación popular). Dicho sistema nacional de control se erige como aquel a través del cual se realiza una evaluación constante e íntegra de la forma en la que se administra, gerencia y controlan las entidades públicas, sobre todo, en función de la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso de los recursos y bienes estatales, así como el cumplimiento de las normas que regulan ello. Esta se manifiesta a nivel interno (control interno, es decir, llevado a cabo de forma preventiva y posterior por parte de la propia entidad) y a nivel externo (control externo, es decir, llevado a cabo por la Contraloría General de la República en atención a su función fiscalizadora, la cual determina las responsabilidades de orden administrativo, civil y penal).

Ambas manifestaciones, como se señaló previamente, emanan de la potestad sancionadora del Estado, razón por la cual se encuentran reguladas de forma supletoria por lo dispuesto en el T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, 2019), específicamente, respecto de principios, plazos, etapas y fundamentos legales.

En ese orden de ideas, tanto la potestad disciplinaria y la potestad funcional comparten los siguientes principios:

- Principio de legalidad: La Administración Pública solo puede sancionar si está expresamente autorizada por una norma con rango de ley. Por lo tanto, se requiere que exista una ley que le atribuya potestad sancionadora y que las infracciones, sanciones y procedimientos estén regulados por esa ley (Martínez, 2014).

- El debido procedimiento: A través del cual se garantiza un proceso previo, formal y con respeto a derechos como la defensa, contradicción y prueba. No se puede sancionar sin haber seguido un procedimiento reglado (Sentencia recaída en el expediente N.º 01234-2012-PA/TC, 2012).
- Razonabilidad: Las sanciones deben ser proporcionales a la infracción, por lo tanto, deben de evaluarse criterios tales como: el beneficio ilícito, gravedad del daño al interés público, reincidencia, intencionalidad, entre otros (Morón, 2015).
- Tipicidad: Solo se pueden sancionar conductas expresamente descritas en normas legales. No se permite analogía ni interpretación extensiva (Nieto, 2005).
- Irretroactividad: Las normas sancionadoras se aplican desde su entrada en vigor, salvo que una posterior resulte más favorable para el administrado (Garberí & Buitrón, 2016).
- Concurso de infracciones: Cuando una conducta encaja en varias infracciones, se aplica la sanción más grave, evitando sancionar múltiples veces por el mismo hecho (Nieto, 2005).
- Continuación de infracciones: Permite imponer sanciones sucesivas cuando la conducta infractora persiste en el tiempo, bajo ciertas condiciones (Palma, 2001).
- Causalidad: La responsabilidad solo recae en quien ha cometido directamente la infracción, siendo indispensable demostrar el nexo causal entre conducta y resultado (Morón, 2015).
- Presunción de licitud: Se presume que los administrados actúan conforme a la ley hasta que se demuestre lo contrario con pruebas plenas (Sentencia recaída en el expediente N.º 2864-2004-AA/TC, 2004).
- Culpabilidad: La sanción requiere dolo o culpa; la responsabilidad es subjetiva, salvo disposición legal expresa que establezca lo contrario (Patiño, 2011).
- *Non bis in ídem*: Impide sancionar dos veces por el mismo hecho, respecto a la misma persona, conducta y fundamento jurídico.

### **2.2.2.3. La responsabilidad por actos lícitos**

El concepto de responsabilidad civil ha estado tradicionalmente ligado a la idea de ilicitud, es decir, a la infracción de una norma jurídica como presupuesto necesario para que surja el deber de indemnizar. Sin embargo, recientes desarrollos doctrinarios en el derecho nacional vienen cuestionando esta noción. En esta línea, se ha empezado a reconocer que incluso actos lícitos (aquellos realizados dentro del marco legal) pueden generar daños resarcibles, lo que da lugar a la categoría de actos lícitos dañosos (Campos, 2012).

Siendo así, los actos lícitos dañosos son todas aquellas conductas que, pese a su legalidad, producen un daño a un tercero. A diferencia del acto ilícito, no hay transgresión normativa ni conducta dolosa o culposa. No obstante, el resultado perjudicial impone la necesidad de compensar a la víctima (Campos, 2016). El fundamento no es la sanción por violar la ley, sino la compensación del daño como medida de justicia y equilibrio de intereses.

En términos de Céspedes (2020), se trata de aquellos actos en los cuales la conducta del agente ha sido legítimamente autorizada por el Derecho, por lo que carece de reproche, por lo tanto, la consecuencia económica impuesta al autor del acto no puede catalogarse como una indemnización por responsabilidad civil. Sus fundamentos reposan en las siguientes consideraciones:

- La ausencia de ilicitud como requisito necesario: Pues, de la revisión del Código Civil peruano, específicamente, de los artículos 1969 y 1970, no se advierte la exigencia de ilicitud como un presupuesto para la configuración de la responsabilidad civil. En cambio, tales artículos se erigen como cláusulas generales que activan mecanismos de tutela a la hora de verificar la existencia de un daño, una relación de causalidad y un criterio de imputación.
- La relatividad de los derechos subjetivos: Pues, el ejercicio del derecho no es absoluto, dado que muchas veces ello puede contravenir otros derechos de igual jerarquía, lo que hace necesario un ejercicio de ponderación para poder determinar qué derecho prevalece a costa de la vulneración del otro. Entonces, si tras realizar tal ponderación resulta razonable compensar el daño causado (a pesar de la licitud que implica el ejercicio del derecho en cuestión), entonces debería generarse una obligación resarcitoria).
- La prevalencia del juicio de resarcibilidad: No se trata de sancionar los comportamientos indebidos, sino más bien de equilibrar aquellos intereses que se encuentran en conflicto. Siendo así, el derecho puede permitir un acto (por ejemplo, el retiro de una obra del comercio por parte de un autor), pero si ello perjudica a un tercero (como un editor que invirtió en su difusión), el sistema jurídico reconoce la necesidad de indemnizar.

No obstante, la determinación de la licitud como un hecho que puede generar responsabilidad ha sido objeto de críticas a nivel doctrinario, por ejemplo, Espinoza (2015) en abierta crítica a lo desarrollado por Campos, considera que la ilicitud, aun a pesar de no encontrarse normada expresamente como un elemento que configura la responsabilidad, si es

un elemento constitutivo necesario de cualquier forma de responsabilidad civil, independientemente de si esta es subjetiva u objetiva. De acuerdo con el citado autor, los “actos lícitos dañosos” se consideran supuestos encubiertos de ilicitud, lo cual se manifiesta como un abuso del derecho o un fraude a la ley, es decir, la realización de actos ilícitos bajo una apariencia de legalidad. No se tratan, en consecuencia, de actos lícitos *per se*. En ese sentido, ambos autores consideran una serie de ejemplos con diferentes posturas, al respecto:

El primer caso, es el daño ambiental sin contravención jurídica explícita. En este caso se analiza que, en el numeral 2 del artículo 142 de la Ley General del Ambiente (Ley N.º 28611, 2005) se admite de forma expresa que puede existir un daño ecológico puro con o sin una contravención jurídica. A favor de la teoría de la responsabilidad por actos lícitos se interpreta que, aunque el acto generador del daño sea lícito, el deterioro del ambiente genera responsabilidad resarcitoria. Sin embargo, la postura contraria sostiene que ello puede considerarse como un abuso del derecho por cuanto que constituyen realmente un uso irregular del derecho.

El segundo caso es el de la ejecución de medidas cautelares. Aquí se analiza el supuesto de aquella medida cautelar que, habiendo sido concedida de manera regular, afecta negativamente a la parte contraria y, posteriormente, la demanda es declarada infundada. En este supuesto, a la luz de la teoría de la responsabilidad por actos lícitos, podría originarse una obligación resarcitoria aun a pesar de que, inicialmente, la medida haya sido concedida de manera regular y legal. Sin embargo, la postura contraria sostiene que, si bien las medidas cautelares son instrumentos lícitos del proceso, ello no exime de que puedan ser objeto de responsabilidad civil cuando estas se conceden de manera innecesaria o, incluso, maliciosa, por lo tanto, si no existe el derecho pretendido que sustenta la concesión de una medida cautelar, esta medida es ilícita.

El tercer caso es el derecho de retiro de una obra del comercio. En este caso se analiza el derecho que tiene un autor de poder retirar su obra del mercado, lo cual, si bien es un acto lícito y considerado legal, pues, es su derecho como autor de tal obra, de conformidad con el artículo 2, inciso e del Decreto Legislativo 822 (Ley sobre el Derecho de Autor, 1996), ello podría lesionar derechos e intereses patrimoniales de terceros (por ejemplo, los editores, productores u otros que dependen de la existencia de la obra y que han contratado con el autor para distribuirla). Aquí, de acuerdo con la teoría de la responsabilidad por actos lícitos debe de indemnizarse a los perjudicados, aun a pesar de que se trate del ejercicio de un derecho legítimo

reconocido por el derecho. La postura contraria, a su vez, rebate tal consideración señalando que, en este contexto, si el ejercicio de un derecho legítimo genera un perjuicio a un tercero, se trata de un incumplimiento contractual (pues, todas esas relaciones entre el autor de la obra y los terceros son considerados actos o negocios jurídicos), por lo tanto, es un acto ilícito en la medida de que se ha incumplido lo establecido en un contrato entre el autor de la obra y el tercero.

#### **2.2.2.4. La responsabilidad por actos lícitos desde el análisis económico del derecho**

Como se ha podido ver anteriormente, la responsabilidad por actos lícitos nace, precisamente, de la ejecución de obras que, en sí, representan el interés público o, en su defecto, coadyuvan a la solución de un problema o solvencia de una necesidad pública, ya sea vinculada con la salud, la educación, la infraestructura, saneamiento, entre otros. Sin embargo, esta actividad, ontológicamente orientada al bienestar general y ejecutada bajo el amparo de la legalidad, genera inevitablemente una serie de impactos colaterales sobre el entorno inmediato.

Mientras que en el lenguaje jurídico esto se denomina la responsabilidad por actos lícitos, desde el punto de vista económico esto se denomina las externalidades negativas. Ambas, desde diferentes enfoques, abordan la tensión surgida de la paradoja de que una acción estatal legítima, beneficiosa para la mayoría y ejecutada sin culpa ni negligencia, pueda generar una obligación indemnizatoria. Tradicionalmente, la responsabilidad civil se basaba en la culpa (falla del servicio en el derecho administrativo). No obstante, la modernización del Estado y la complejidad de sus intervenciones han obligado a transitar hacia regímenes objetivos de responsabilidad, fundamentados en principios como la solidaridad y la igualdad ante las cargas públicas.

Para poder comprender los alcances que la teoría del Análisis Económico del Derecho puede brindar a la comprensión de esta paradoja jurídica, es preciso repasar algunas teorías que abordan diferentes formas de solucionar dicho inconveniente.

Antes de 1960, la ortodoxia económica, liderada por Arthur Pigou, sostenía que las externalidades negativas (como el humo de una fábrica o el ruido de una obra pública) debían corregirse mediante la intervención estatal directa, es decir, impuestos o regulaciones que penalizaran al agente causante del daño. La visión pigouviana identificaba un culpable (la fábrica, el Estado constructor) y una víctima (el vecino, el comerciante), asumiendo que la solución óptima era restringir al causante (Garabiza et al., 2017).

Ronald Coase, en su artículo seminal *The Problem of Social Cost* (Coase, 1960), revolucionó este enfoque al plantear la naturaleza recíproca del daño. En el contexto de las obras públicas, esto implica un cambio de paradigma radical, pues, el daño sufrido por un comerciante debido al cierre de una calle para construir un metro no es causado unilateralmente por el Estado. El daño es el resultado de la conjunción de dos factores:

- La decisión del Estado de construir la obra en ese lugar.
- La decisión del comerciante de ubicar su negocio en ese lugar.

Si eliminamos cualquiera de las dos partes, el daño desaparece, por lo tanto, si el Estado no construye, no hay pérdida de ventas. Si el comerciante no está allí, la obra no genera perjuicio económico. Desde la perspectiva de la eficiencia social, la pregunta no es ¿cómo castigamos al Estado?, sino ¿cuál de las dos actividades tiene mayor valor social neto y cómo maximizamos el producto total? ¿Debe prevalecer el interés en el transporte masivo o el interés en el comercio local?

En ese orden de ideas, el Teorema de Coase establece que, en ausencia de costos de transacción (costos de negociar, obtener información y hacer cumplir contratos) y con derechos de propiedad claramente definidos, las partes involucradas negociarán una solución eficiente para la externalidad, independientemente de a quién asigne la ley el derecho inicial. Así, a modo de ejemplo, en un escenario ideal donde el Estado y un Gremio de Comerciantes pudieran negociar sin costo alguno antes de iniciar una obra ruidosa, se tendría que el valor de la obra para la sociedad es de \$100 millones (beneficio en transporte), mientras que el costo de la obra (es decir, la construcción) sería de \$50 millones, en tanto que el daño a los comerciantes (pérdida de ventas) es de \$20 millones, y la opción de mitigación (tecnología silenciosa) cuesta \$10 millones adicionales. Aquí, si la ley permite al Estado hacer ruido (derecho a contaminar), el Estado inicialmente no usaría la tecnología silenciosa para ahorrar \$10 millones, mientras que los comerciantes sufren \$20 millones de daño (González, 2016).

En cambio, en la negociación coaseana, los comerciantes estarían dispuestos a pagar hasta \$19 millones al Estado para que use la tecnología silenciosa. Como el costo de la tecnología es solo \$10 millones, el Estado aceptaría (recibe \$19M, gasta \$10M, gana \$9M extra). Como resultado, se usa la tecnología silenciosa y el daño se evita. Ahora, si la ley da a los comerciantes el derecho al silencio (derecho de propiedad), el Estado está obligado a no hacer ruido, por lo tanto, el Estado debe evaluar: ¿pago \$20 millones en daños o gasto \$10

millones en tecnología?, siendo así la decisión racional la segunda opción (gastar en la tecnología) y, en consecuencia, el daño se evita (González, 2016).

Como se puede ver, en ambos regímenes legales, el resultado físico es el mismo (se instala la tecnología de mitigación) porque es la solución socialmente eficiente (costo de mitigar \$10M es menor al daño evitado \$20M), lo que permite ver que el mercado encuentra la eficiencia por sí solo.

Ahora bien, el mundo de Coase de costos cero es una ficción teórica útil para entender por qué el mundo real falla, pues, en la ejecución de obras públicas, los costos de transacción son prohibitivamente altos, lo que impide la negociación privada y hace necesaria la intervención del Derecho Administrativo y la Responsabilidad Patrimonial.

**Tabla 1**  
*Costos de transacción en los conflictos por obras públicas*

<b>Tipo de costo de transacción</b>	<b>Manifestación en la obra pública</b>	<b>Impacto en la negociación coaseana</b>
Costos de búsqueda e información	Identificar a todos los afectados (propietarios, inquilinos, trabajadores informales). Determinar <i>ex ante</i> la magnitud real del impacto (ruido, polvo, duración real vs. planeada).	Genera asimetrías de información. El Estado tiende a subestimar el impacto (optimismo burocrático) y los afectados a sobreestimarlos. Impide fijar un precio justo de compensación previa.
Costos de negociación y acuerdo	Necesidad de concertar con miles de agentes heterogéneos (residencias, industrias, escuelas) a lo largo de un trazado lineal. Redacción de contratos individuales de compensación.	El costo de reunir a las partes y redactar acuerdos supera a menudo el valor del daño mismo. Hace inviable la solución contractual caso por caso.
Costos de monitoreo y ejecución	Vigilar que el contratista cumpla las medidas de mitigación pactadas (horarios, riego, mallas). Verificar que los	Requiere una infraestructura administrativa de supervisión costosa. La desconfianza mutua eleva los costos de aseguramiento.

comerciantes no inflen sus pérdidas contables.

Comportamiento Estratégico	Problemas de Holdout (bloqueo) y Free Rider (polizón).	Un solo actor puede bloquear una negociación colectiva para extraer rentas, o esperar a que otros negocien para beneficiarse sin pagar.
----------------------------	--	---

---

*Nota.* Elaboración propia.

Debido a la magnitud de estos costos, el Teorema de Coase predice que la asignación inicial de derechos sí determina el resultado final y la eficiencia del sistema. Entonces, si los costos de transacción impiden la negociación, el Estado (si no es responsable) generará un exceso de externalidades (obras ineficientemente ruidosas o tardías). Por lo tanto, el sistema jurídico debe diseñar reglas de responsabilidad que simulen el resultado que el mercado habría alcanzado si pudiera operar (Bullard, 1992).

Ahora, dado que el mercado no puede solucionar el conflicto de externalidades en obras públicas debido a los costos de transacción, el Derecho Administrativo interviene a través del régimen de responsabilidad patrimonial, el cual, como se vio antes, no busca castigar una conducta ilícita, sino gestionar equitativamente los costos del desarrollo.

#### **2.2.2.4.1. La doctrina del sacrificio especial (Sonderopfer)**

El concepto jurídico que operacionaliza la eficiencia económica en este ámbito es la teoría del Daño Especial o Sacrificio Especial, originada en la doctrina alemana (*Sonderopfer*) de Otto Mayer y ampliamente desarrollada a nivel extranjero, especialmente en Colombia y España (Garay, 2023).

De acuerdo con esta doctrina, para que una externalidad negativa derivada de una obra pública sea indemnizable, debe superar el umbral de las cargas generales de la vida en sociedad, umbral que se define mediante dos criterios concurrentes, de acuerdo con Bianchi (2008):

- Especialidad (criterio cualitativo): El daño debe afectar a un individuo o grupo determinado de personas de manera singular, diferenciándose de la generalidad de los ciudadanos. Si la construcción de una autopista genera tráfico para toda la ciudad, es una carga general. Si bloquea el acceso exclusivo a una estación de servicio específica, es un daño especial.

- Fundamento económico: La especialidad reduce los costos administrativos de la responsabilidad. Indemnizar a toda la ciudad sería fiscalmente imposible y administrativamente ineficiente (altísimos costos de transacción), por lo que focalizar la indemnización en el grupo especial hace viable el sistema.
- Anormalidad (criterio cuantitativo): La intensidad del perjuicio debe exceder lo que es razonable soportar como contrapartida de los beneficios del progreso. Debe implicar una alteración grave de las condiciones de existencia o una ruptura del equilibrio económico del patrimonio.
- Fundamento Económico: La anormalidad funciona como un filtro de eficiencia contra el *Regulatory Chill*. Si se indemnizaran las molestias leves (polvo ordinario), se paralizaría la actividad estatal. Entonces, solo los daños graves, que distorsionan significativamente la asignación de recursos deben ser compensados e internalizados.

El principio constitucional subyacente de esta doctrina es la igualdad, dado que, si una obra beneficia al 100% de la población (interés general), pero sus costos externos (ruido, quiebra de comercios) recaen exclusivamente sobre el 1% de los ciudadanos (los vecinos inmediatos), se produce un enriquecimiento injusto de la colectividad a costa del empobrecimiento de una minoría.

La indemnización, bajo esta óptica, es un mecanismo de reparto de costos en el que se extraen recursos del fondo común (impuestos pagados por los beneficiarios) para compensar a los sacrificados, restableciendo la igualdad. Económicamente, esto transforma un costo privado concentrado en un costo social distribuido.

#### **2.2.2.4.2. Reglas de propiedad y reglas de responsabilidad**

Una de las aportaciones más sofisticadas del análisis económico del derecho al derecho público proviene del marco teórico desarrollado por Guido Calabresi y Douglas Melamed en su artículo *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral* (Calabresi & Melamed, 1972). Este marco es esencial para entender por qué los jueces ordenan indemnizaciones en lugar de detener las obras públicas.

En un primer concepto, las reglas de propiedad protegen un derecho de tal manera que nadie puede tomarlo sin el consentimiento previo del titular. Así, el precio se fija en una negociación privada voluntaria, por ende, el remedio judicial típico es la orden de cesación o interdicto (*injunction*). En consecuencia, si el Estado quiere hacer ruido en una obra, tendrá que comprar el permiso de quien sería el potencial afectado.

Por otro lado, las reglas de responsabilidad permiten que alguien tome el derecho o cause el daño sin consentimiento previo, siempre que pague una compensación determinada objetivamente por un tercero (juez o administración). El precio no lo fija el titular, sino el Estado, por lo que es una expropiación forzosa del derecho a la tranquilidad o al acceso.

Ahora bien, la razón por la que no se aplican las reglas de la propiedad a las obras públicas radica en el hecho de que, si un comerciante tuviera una protección de regla de propiedad sobre el silencio de su calle, podría obtener una orden judicial para detener la construcción del metro hasta que el Estado le pague lo que él quiera, lo que generaría el Problema del Holdout (bloqueo estratégico). En proyectos lineales (carreteras, trenes) que requieren múltiples parcelas o afectan a múltiples frentes, cada propietario individual tiene un poder de monopolio sobre el conjunto del proyecto. Si el proyecto vale \$100 millones y necesita pasar por 100 predios, el último propietario en negociar podría pedir \$99 millones, sabiendo que sin su permiso la obra entera fracasa (Miceli & Segerson, 2014).

En ese orden de ideas, si se otorgaran reglas de propiedad (vetos) a todos los afectados por externalidades, los costos de transacción y el comportamiento oportunista harían imposible cualquier obra pública, lo que motivaría la pérdida del valor social.

Por razones de eficiencia, el derecho administrativo opta casi universalmente por reglas de responsabilidad, lo que implica el reconocimiento de que el Estado tiene la prerrogativa de ejecutar la obra (privilegio de decisión ejecutoria) y causar la externalidad necesaria, pero tiene la obligación correlativa de pagar una indemnización objetiva, lo que permite evitar el *Holdout*, pues, ningún particular puede detener la obra pidiendo sumas exorbitantes, permite la acción colectiva a través de la ejecución de proyectos de gran escala, y mantiene incentivos, pues, aunque el Estado puede tomar el derecho, el hecho de tener que pagar un precio (la indemnización) le obliga a considerar ese costo en su análisis costo-beneficio, mitigando la ilusión fiscal (Miceli & Segerson, 2014). Sin embargo, la regla de responsabilidad tiene un defecto: requiere que un juez o perito determine el valor correcto del daño. Así, si el juez subestima el daño, el Estado abusará de su poder (exceso de obras). Si lo sobreestima, el Estado se paralizará. La precisión en la valoración judicial es, por lo tanto, la clave de la eficiencia del sistema.

Así, la responsabilidad patrimonial actúa como un sistema de precios sombra que intenta corregir las fallas en la toma de decisiones del sector público. Este mecanismo opera en un delicado equilibrio entre dos fuerzas opuestas: la ilusión fiscal y el enfriamiento regulatorio.

Por un lado, la teoría de la elección pública sugiere que los funcionarios gubernamentales no siempre actúan como benevolentes maximizadores del bienestar social, sino que responden a incentivos políticos y presupuestarios. Por ello, el concepto de ilusión fiscal postula que los decisores públicos perciben el costo de sus actividades de manera distorsionada, ya que solo consideran los costos que impactan directamente su presupuesto (gasto explícito), ignorando los costos que recaen sobre terceros (costos externos).

En el contexto de una obra pública, el ingeniero municipal calcula el costo del cemento, la maquinaria y la mano de obra, porque debe pagarlos con el presupuesto asignado. Si no existe responsabilidad patrimonial, el ingeniero no calcula el costo de la quiebra de los comerciantes vecinos, porque ese costo es gratis para el presupuesto público. En consecuencia, el Estado tratará el silencio, el acceso y la estabilidad comercial de los ciudadanos como recursos ilimitados y gratuitos, lo que conduce a una sobreproducción de obras ineficientes o a la elección de métodos constructivos dañinos. Por ello, la responsabilidad patrimonial corrige esta falla obligando a la internalización de la externalidad. Al tener que pagar indemnizaciones, el costo externo se transforma en costo presupuestario, alineando los incentivos del funcionario con el bienestar social total.

Del lado opuesto, el riesgo del enfriamiento regulatorio ocurre cuando el temor a la responsabilidad patrimonial y a la litigiosidad disuade al Estado de emprender acciones que son socialmente deseables. En ese orden de ideas, si los tribunales establecen estándares de indemnización demasiado laxos, el costo de las obras públicas se dispararía artificialmente, lo que motivaría que los presupuestos de infraestructura se agoten pagando demandas en lugar de construyendo. Los funcionarios, aversos al riesgo de ser investigados por detrimento patrimonial al pagar sentencias, optarían por la inacción (parálisis por análisis).

Ante ello, la eficiencia económica exige encontrar un punto medio, lo que implica que el sistema de responsabilidad deba fijar un umbral de tolerancia (el deber de soportar) que funcione como una franquicia o deducible social. Bajo este umbral, los ciudadanos absorben los costos menores (externalidades de baja intensidad) como el precio de la civilización, evitando costos de transacción excesivos por litigios triviales.

**Tabla 2**  
*Interacción entre incentivos*

<b>Escenario legal</b>	<b>Incentivo para el Estado (agente)</b>	<b>Resultado Económico</b>	<b>Efecto Social</b>
------------------------	--	----------------------------	----------------------

Inmunidad total	Ignora costos externos (Ilusión Fiscal). Minimiza solo gasto presupuestal.	Sobreproducción de externalidades. Obras ruidosas, tardías y dañinas.	Ineficiencia. Enriquecimiento injusto de la administración.
Responsabilidad Absoluta (Sin umbral)	Teme cualquier demanda (Regulatory Chill). Maximiza precaución.	Infraproducción de bienes públicos. Parálisis de obras necesarias.	Ineficiencia: Los costos de litigio consumen el presupuesto social.
Responsabilidad por Daño Especial (Umbral Anormalidad)	Internaliza solo daños graves. Equilibra presupuesto y bienestar.	Nivel óptimo de obras y precaución. Se construye, pero mitigando daños severos.	Eficiencia Asignativa y Equidad Distributiva.

*Nota.* Elaboración propia.

El punto más conflictivo en la práctica forense es la valoración del daño económico puro, específicamente la afectación a la actividad comercial.

#### **2.2.2.4.3. El lucro cesante, la certeza y la probabilidad**

El lucro cesante se define como la ganancia o utilidad que se dejó de percibir como consecuencia directa del hecho dañoso. En obras públicas, esto se traduce en la caída de ventas por barreras físicas (zanjas, vallas) o ambientales (polvo, ruido). Aquí, el desafío jurídico es la certeza del daño. ¿Cómo saber cuánto habría vendido una panadería si no hubieran construido el metro enfrente? El Estado suele argumentar que las ventas futuras son meras expectativas inciertas. Sin embargo, el análisis económico del derecho y la contabilidad forense ofrecen herramientas para convertir esa incertidumbre en probabilidad indemnizable. De acuerdo con Garnica (2020), estos métodos son el método histórico, que consiste en comparar con las ventas del mismo negocio en periodos anteriores (ajustado por inflación), y el método comparativo, consistente en comparar con negocios similares en zonas no afectadas por la obra.

Por otro lado, la pérdida de clientela, entendida esta última como el activo intangible construido por el empresario, tiende a perderse cuando una obra pública se extiende excesivamente en el tiempo, esto debido a que los clientes cambian sus hábitos de consumo y

se fidelizan con otros competidores. Al terminar la obra, el negocio puede haber perdido su posición de mercado permanentemente.

#### **2.2.2.4.4. Interés público e interés privado**

Como se ha podido ver, la paradoja antes mencionada pone de relieve una tensión no resuelta entre el interés público y el interés privado. Así, el interés público no está en discusión como fundamento de la actuación administrativa, sino como origen del conflicto. Los actos de la administración son lícitos, competenciales y orientados al bien común (ordenamiento territorial, ambiente, patrimonio cultural, seguridad urbana), por lo que el interés público legitima la intervención estatal, incluso cuando restringe derechos patrimoniales (Correa, 2006). Tampoco actúa de forma reprochable ni arbitraria, sino ejerce potestades reconocidas constitucional y legalmente. No obstante, la prevalencia del interés público no elimina automáticamente la responsabilidad patrimonial, sino que desplaza el análisis hacia los efectos del acto. Dicho de otro modo, la licitud del acto no exonera al Estado de reparar, porque la responsabilidad por acto lícito no se construye sobre la ilegalidad, sino sobre la injusticia del resultado.

En ese sentido, el interés privado aparece representado fundamentalmente por el derecho de propiedad y su contenido económico, las situaciones jurídicas consolidadas (licencias, certificados de parámetros, inversiones ejecutadas) y la confianza legítima generada por la propia actuación administrativa (Torrubia et al., 2019). De este modo, el interés privado no es un obstáculo a la acción pública, sino es un límite material que obliga a redistribuir los costos del bien común. Aquí se introduce la idea central de que el ciudadano no tiene el deber jurídico de soportar individualmente un perjuicio singular en beneficio de la colectividad.

Así, el interés privado cumple una doble función: Una función defensiva, a través de la cual se impide que la potestad regulatoria se convierta en confiscatoria, y una función distributiva, que activa el deber estatal de compensar cuando el daño rompe la igualdad ante las cargas públicas.

En ese orden de ideas, la teoría del sacrificio especial (ya mencionada anteriormente), opera como mecanismo de equilibrio entre interés público y privado, pues, ante cargas generales como limitaciones abstractas, impersonales y razonables, prevalece el interés público, por ende, no hay indemnización. En cambio, una afectación singular, concreta y desproporcionada, motiva que subsista el interés público, pero debe ser financiado por todos, naciendo la responsabilidad patrimonial. En consecuencia, el conflicto no se resuelve negando el interés público, sino corrigiendo la desigual distribución de sus costos, por ende, la

indemnización no sanciona al Estado ni “premia” al administrado, en cambio, restaura la igualdad quebrada.

Así, de acuerdo con Rodríguez (2023), existen dos escenarios paradigmáticos donde el interés público prevalece, pero con obligación compensatoria:

- La revocación de derechos, por interés público: Donde la ley permite la revocación de derechos ya otorgados, aunque se impone la obligación de indemnizar. Así, se reconoce que el interés privado cede, pero no debe sacrificarse sin compensación.
- La confianza legítima como punto de equilibrio dinámico: Aunque el Estado puede cambiar las reglas (*ius variandi*), si este generó expectativas calificadas (licencias, certificados, autorizaciones), el interés público del cambio normativo no puede desconocer el interés privado ya consolidado sin reparar. En consecuencia, el interés público no desaparece, pero se ve condicionado por la buena fe del administrado, el grado de consolidación de la situación jurídica, y la proporcionalidad del sacrificio impuesto.

#### **2.2.2.5. La responsabilidad patrimonial de la administración pública**

Cuando se habla de la responsabilidad patrimonial en la administración pública, se habla de una garantía jurídica que los usuarios tienen respecto de esta, pues, si la Administración causa un daño injusto a una persona, debe repararlo. El objetivo principal es proteger el patrimonio del ciudadano afectado (Menéndez, 2013). Esta forma de control busca asegurar que las personas no sufran perjuicios por errores del Estado y es una parte fundamental de un sistema democrático y social de derecho, así como del derecho administrativo.

Ello se condice con lo señalado por Danos (2017) quien estima que la responsabilidad patrimonial (entendida como la respuesta de la Administración frente a un daño generado al administrado), junto al procedimiento administrativo y el control judicial se constituyen como los mecanismos o técnicas básicas de control democrático que pueden realizar los administrados respecto de la administración.

Morón (2015), por su parte, señala que la responsabilidad patrimonial de la administración pública tiene dos dimensiones:

- La responsabilidad patrimonial entendida como mecanismo de control hacia la administración.

- La responsabilidad patrimonial como garantía de los derechos de los ciudadanos, los cuales no pueden estar afectados por la forma en la que actúa la administración (es decir, se trata de garantizar y evitar que los administrados tengan cargas que no deben soportar).

En ese orden de ideas, el fundamento de la responsabilidad patrimonial de la administración pública radica en que, si bien el Estado actúa (o debería actuar) de acuerdo con el interés colectivo y persiguiendo el fin público, ello no significa que quede exento de que tales actos no generen daños y, por ende, de la obligación de resarcirlos o indemnizarlos. Dicha obligación se determina verificando si los supuestos perjudicados han sufrido una carga especial o distinta a la que deberían usualmente soportar (Guzmán, 2003).

Dicho esto, se puede entender que la finalidad que persigue esta clase de responsabilidad es promover y garantizar que la Administración repare los daños que ha producido, así como mantener la indemnidad de los administrados (Mir, 2002). El ámbito de protección de esta clase de responsabilidad es, en consecuencia, la indemnidad de los administrados.

Esta responsabilidad se caracteriza por su objetividad, dado que quien responde es el Estado, por ende, goza de un carácter especial que la distingue de la responsabilidad civil tradicional (que es subjetiva). Así, se prescinde de la idea de la culpabilidad, es decir, la demostración de existencia de dolo o culpa. En cambio, se valora la existencia de una lesión o daño que se imputa únicamente a la administración (pues, los servidores y funcionarios actúan en nombre de esta), garantizándose así la reparación íntegra de la lesión en cuestión (Villavicencio, 2018).

Otra característica que reviste a la responsabilidad patrimonial es, precisamente, su naturaleza extracontractual. Debido a la naturaleza del acto lesivo y en atención a la relación especial que existe entre la administración pública y el privado, es que dicha responsabilidad no exige la preexistencia de una relación contractual entre esta y aquel.

Asimismo, tiene su origen en el actuar lícito (que comprende el comportamiento normal y la realización de prácticas regulares) o ilícito (como consecuencia de una actuación anormal que puede derivar en un acto ilícito) de la administración (Menéndez, 2013).

La doctrina también considera que esta se caracteriza por ser directa, pues, de acuerdo con la teoría de la imputación, cuando un funcionario o servidor realizan determinado acto, estos no lo hacen en nombre propio, sino a nombre de la administración, por lo tanto, es esta la

que actúa a través de sus funcionarios y servidores (Menéndez, 2013). Tal consideración permite comprender que la responsabilidad puede derivar del funcionamiento normal o anormal de la administración.

Otro elemento característico es la relación de causalidad. Debe existir una relación entre la actividad de la administración y el daño producido. Por ende, debe verificarse que la actuación de la administración (sea lícita o ilícita, normal o anormal) ha provocado un daño a un tercero, el cual no tendría por qué soportarlo.

Finalmente, como señala Moreno (2016), la finalidad de la institución de la responsabilidad patrimonial de la administración es la reparación e indemnización por los perjuicios generados por esta hacia un particular.

#### **2.2.2.5.1. Elementos:**

De acuerdo con la doctrina, los elementos de la responsabilidad patrimonial de la administración son:

##### **2.2.2.5.1.1. La existencia de responsabilidad directa**

A través de este elemento, se determina que la administración, como persona jurídica, es la que debe responder de manera directa por los daños causados a los particulares. No se vincula ni es necesario identificar o atribuir la responsabilidad al funcionario que actuó en nombre de esta. Esto es así debido a que, considerando la personalidad jurídica de la administración, los funcionarios realizan sus actos en nombre de esta (no a título personal), por ende, el ciudadano afectado debe reclamar de forma directa ante la entidad en cuestión, prescindiendo de identificar o reclamar al agente que causo el daño (Rebollo, 2015).

Se destaca, además, que esta responsabilidad no es subsidiaria ni suplementaria, sino directa y principal. Una vez reparado el daño al ciudadano, la Administración puede ejercer la acción de repetición contra el funcionario si se demuestra que actuó con dolo, culpa o negligencia grave, y solo después de que el afectado haya sido indemnizado (García & Fernández, 2006). Este modelo refuerza el carácter institucional de la responsabilidad administrativa y garantiza una reparación efectiva, considerando que la Administración dispone de medios económicos para indemnizar, lo cual podría no ocurrir si la responsabilidad recayera solo sobre el funcionario individual.

#### **2.2.2.5.1.2. El carácter objetivo.**

Este implica que la responsabilidad no exige probar la existencia de culpa o dolo del funcionario o servidor en cuestión, sino, basta con demostrar que la actuación normal o anormal de la entidad ha provocado un daño a un particular (Villavicencio, 2018). Esta objetivación desplaza el análisis de la conducta del agente al resultado sufrido por el administrado: lo importante no es si la Administración actuó correctamente, sino si el ciudadano sufrió un daño que no tiene el deber jurídico de soportar.

No obstante, tampoco se debe entender que la Administración sea una especie de “aseguradora universal”, pues, no responde por cualquier consecuencia negativa, sino solo por aquellas que excedan los límites jurídicamente establecidos o estándares sociales razonables.

#### **2.2.2.5.1.3. Lesión resarcible**

La lesión resarcible comprende el daño que obliga la existencia de responsabilidad patrimonial, por ende, este daño, para poder ser indemnizable (es decir, generar la obligación de que la entidad la indemnice) debe cumplir con dos requisitos:

- Debe ser una lesión antijurídica: Por ende, contraria al orden jurídico, no porque proviene de un acto ilegal, sino porque el ciudadano no tiene la obligación jurídica de soportarlo. Es decir, aunque la actuación administrativa sea legal, si genera un perjuicio que excede las cargas que legítimamente puede imponerse a un individuo, entonces se trata de una lesión antijurídica (Menéndez, 2013).
- Debe existir un daño efectivo (no puede ser un daño hipotético ni basado en meras expectativas, debe ser real y concreto), valuable económicamente (es decir, poderse cuantificar a través de daños patrimoniales, morales o personales), e individualizado (es decir, afectar a una persona o grupo determinado, no a la colectividad en abstracto) (Villavicencio, 2018).

#### **2.2.2.5.1.4. Relación de causalidad**

La causalidad hace referencia a la demostración del vínculo directo entre la actuación administrativa (es decir, la acción u omisión) y el daño sufrido por el administrado (Rebollo, 2015). Esto significa que el perjuicio debe ser consecuencia directa de un acto de la Administración, y no de una causa externa. Si no se puede establecer este nexo causal, no se puede imputar el daño a la Administración.

No obstante, existen causas que permiten excluir la responsabilidad de la administración, las cuales son la fuerza mayor o caso fortuito, la culpa de la víctima y el hecho

de un tercero. Ante la concurrencia de cualquiera de estas causales, la Administración no está obligada a indemnizar, ya que no se configura la relación causal necesaria.

#### **2.2.2.5.2. Situaciones incluidas o excluidas de la responsabilidad patrimonial de la administración**

La responsabilidad extracontractual, es decir, aquella referida a los hechos derivados de la actuación de la administración y que afectan indebidamente a un tercero sin mediar una relación jurídica especial o particular entre ambos, se erige como la situación ideal en la que se origina la responsabilidad patrimonial de la administración, debido a su naturaleza (Villavicencio, 2018).

Otras situaciones, como la responsabilidad contractual, no se consideran un supuesto de la responsabilidad patrimonial, pues, presupone la existencia de un contrato en el que se establecen condiciones y obligaciones recíprocas entre la administración y un privado (Rebollo, 2015). Entonces, ante el incumplimiento de alguna de estas obligaciones, el reclamo debe hacerse por vía contractual, usando lo que se haya establecido en ese contrato, y no por medio de la responsabilidad patrimonial administrativa.

Similar consideración merecen otros supuestos como la responsabilidad derivada por delitos (los cuales se tratan en la vía penal, más no en la administrativa), la responsabilidad cuasicontractual (derivada de acuerdos previos entre las partes pero no un contrato formal), y las indemnizaciones por ley especial (dado que existen leyes que establecen formas especiales de compensar daños específicos, lo cual es independiente a la responsabilidad patrimonial general, como es el caso de la Ley N.º 29733 (2011), la cual señala que una persona afectada tiene derecho a una indemnización, según lo que esa ley específica indica).

#### **2.2.2.5.3. Marco normativo**

En cuanto al plano legislativo, el T.U.O. de la Ley N.º 27444 (Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, 2019) es la norma que regula la actuación de las entidades del Estado en cuanto a sus procedimientos administrativos, además de normar los principios generales que deben de observarse por parte de la administración. En cuanto a la responsabilidad patrimonial, esta se encuentra regulada en el artículo 258 de la citada noma, en la cual se indica que el Estado responde de forma directa y objetiva por los daños que cause. Esto quiere decir que, si una entidad del Estado causa un daño con sus actos, esa entidad debe hacerse responsable, sin necesidad de que se demuestre culpa o intención.

El inciso 1 de ese artículo dice que las entidades serán responsables por los “daños directos e inmediatos” que causen, lo que muestra que basta con que el daño provenga directamente de un acto de la administración para que esta tenga que responder. Aquí se incluyen dos elementos claves: la responsabilidad directa (es la entidad la que debe responder) y la relación de causalidad (el daño debe haber sido causado por la acción de la entidad).

En el segundo párrafo del inciso 2, junto con el inciso 4, se habla del daño resarcible, es decir, aquel que debe ser compensado. Se explica que no habrá derecho a una reparación si el ciudadano tenía la obligación legal de soportar esa situación, pero si el daño fue algo que no tenía por qué soportar, entonces sí debe ser compensado. El inciso 4 también aclara cómo debe ser ese daño: tiene que ser real, cuantificable en dinero y afectar claramente a una persona o grupo específico.

El inciso 5 dice que la compensación debe cubrir no solo el daño directo, sino también el lucro cesante (lo que la persona dejó de ganar) y el daño moral o personal. Esta aclaración es útil para que las autoridades sepan cómo calcular la indemnización. Ello se complementa, además, con el principio de responsabilidad, considerado en el Título Preliminar (artículo IV, 1.18), el cual señala que la administración debe responder por los daños causados por el mal funcionamiento de su actividad. También aclara que tanto las entidades como sus funcionarios deben asumir las consecuencias de sus actos.

Aunque esta incorporación es positiva, porque incentiva a que las entidades actúen con cuidado y responsabilidad, también puede generar problemas. Decir que solo se responde si hubo “mal funcionamiento” puede dar a entender que el Estado solo debe pagar cuando actúa de manera incorrecta o ilegal. Sin embargo, como la doctrina desarrolló anteriormente, la responsabilidad patrimonial también existe cuando el Estado actúa legalmente, pero igual causa un daño que el ciudadano no tenía por qué soportar. Por ejemplo, si una entidad presta un servicio legal, pero este genera gases tóxicos que afectan gravemente la salud de una población, ¿no debería compensarse ese daño? La respuesta es sí (Campos, 2016).

En conclusión, aunque la regulación actual de la Responsabilidad Patrimonial en Perú es buena en términos generales porque incluye los elementos esenciales, todavía hay vacíos importantes. Uno de los principales problemas es que no se explica claramente cómo debe hacerse el reclamo por daños, lo cual genera dudas sobre si realmente existe un procedimiento administrativo para pedir una compensación.

#### **2.2.2.5.4. En el derecho comparado**

##### **2.2.2.5.4.1. Francia**

Francia es considerada la cuna del Derecho Administrativo moderno y del régimen de responsabilidad sin falta (*responsabilité sans faute*). A diferencia de otros sistemas, el francés se ha construido principalmente a través de la labor pretoriana del Consejo de Estado, que ha sabido adaptar las normas civiles a las necesidades de la potencia pública.

El fundamento principal para los actos lícitos en Francia es el principio de igualdad ante las cargas públicas. El Consejo de Estado ha reconocido que incluso las leyes y los tratados internacionales, a pesar de ser actos soberanos supremos, pueden generar responsabilidad si causan un daño anormal y especial (Cuba, 2025).

Un hito histórico es el caso *Société anonyme des produits laitiers «La Fleurette»* de 1938, en el que una ley prohibió por razones de salud pública la fabricación de un sustituto de la nata. La empresa afectada, que era la única que producía dicho artículo, sufrió un perjuicio total que la llevó al cierre, lo que motivó que el Consejo de Estado dictamine que, aunque la ley era lícita y no preveía indemnización, el Estado debía responder porque no había razón para que un solo administrado soportara todo el peso de una medida de interés general.

A nivel municipal, este principio se aplica con frecuencia en las decisiones de política administrativa. En el caso *Commune de Gavarnie* de 1963, la creación de una zona peatonal y la regulación de accesos a un paraje turístico, si bien eran medidas legales y necesarias, causaron una pérdida drástica de clientela a un comercio específico, lo que motivó que el tribunal reconozca la responsabilidad de la comuna por el daño especial causado (García, 2011).

Otro pilar francés es la responsabilidad por riesgo, que se aplica a cosas, métodos o situaciones peligrosas. En el ámbito local, destaca la figura de los colaboradores ocasionales del servicio público. El fallo *Commune de Saint-Priest-la-Plaine* de 1946 sentó el precedente, pues, se trató de unos ciudadanos que colaboraban voluntariamente con el ayuntamiento en el lanzamiento de fuegos artificiales y que resultaron heridos por una explosión. La comuna fue declarada responsable sin necesidad de probar falta, simplemente por el riesgo inherente a la actividad en la que participaban los voluntarios.

##### **2.2.2.5.4.2. España**

España posee uno de los regímenes de responsabilidad patrimonial más avanzados y garantistas del mundo, con un anclaje constitucional explícito en el artículo 106.2 de la Constitución de 1978. El modelo español se caracteriza por ser total, unitario y objetivo, lo que significa que

cubre a todas las administraciones (incluyendo los Ayuntamientos) y procede independientemente de la culpabilidad del agente.

La legislación española, a través de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público establece que los particulares tienen derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. El término funcionamiento normal se refiere precisamente a los actos lícitos: la Administración actúa correctamente, siguiendo el procedimiento y la norma, pero el resultado de esa acción produce un daño antijurídico en el administrado (Cuba, 2025). En el contexto municipal, esto es especialmente relevante en:

- Obras municipales y mercados: Las obras de remodelación urbana suelen causar cierres temporales de calles o restricciones de acceso. Si estas obras se prolongan excesivamente o causan un perjuicio que excede lo que un comerciante debe soportar como carga general de mejora de la ciudad, surge el derecho a indemnización por lucro cesante.
- Urbanismo y planeamiento: El planeamiento urbanístico es una potestad discrecional de los municipios. Sin embargo, si un cambio de planeamiento anula derechos ya consolidados o impide el ejercicio de licitaciones vigentes, el ayuntamiento debe responder por el sacrificio especial impuesto al propietario.

Por otro lado, a diferencia de otros sistemas, España admite la indemnización del lucro cesante (ganancia dejada de percibir) en casos de responsabilidad por acto lícito, siempre que este sea real y no una mera expectativa incierta. Un caso ilustrativo es la Sentencia 1396/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, referida al Ayuntamiento de Málaga (2022). En este caso, el retraso en la finalización de las obras de un mercado municipal impidió a los concesionarios de los puestos ejercer su actividad comercial. El tribunal reconoció que los comerciantes no tenían el deber jurídico de soportar ese lucro cesante derivado del funcionamiento de la administración local, incluso si los defectos en la obra eran vicios ocultos no imputables inicialmente a dolo municipal.

#### **2.2.2.5.4.3. Colombia**

Colombia ha desarrollado una doctrina de responsabilidad patrimonial sumamente robusta a partir de la Constitución de 1991, donde el artículo 90 es la cláusula general de responsabilidad, que obliga al Estado a responder por los daños antijurídicos que le sean imputables.

Asimismo, en la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano, la responsabilidad por actos lícitos se denomina daño especial, es decir, se trata de un título de imputación objetivo que se configura cuando una actuación legítima de la autoridad, ajustada a la ley y al interés general, produce una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas (Garza, 2018). Los elementos configuradores del daño especial en Colombia son:

- Actividad legítima: No existe falla del servicio; la administración obró correctamente.
- Interés general predominante: La medida se toma para beneficiar a la mayoría.
- Ruptura de la igualdad: Un particular sufre un menoscabo excepcional y desproporcionado.

Un ejemplo recurrente en los municipios colombianos es la construcción de puentes o túneles que, si bien mejoran la movilidad urbana, terminan por aislar negocios o viviendas, causando su desvalorización o la pérdida de rentas. Bajo esta doctrina, en estos casos la reparación debe ser integral, cubriendo tanto el daño emergente como el lucro cesante, basándose en la equidad y la solidaridad.

#### **2.2.2.5.4.4. Argentina**

Argentina ha vivido un cambio significativo en su régimen de responsabilidad. Históricamente, el sistema era de base jurisprudencial y se apoyaba de forma subsidiaria en el Código Civil. Sin embargo, en 2014 se sancionó la Ley 26.944 de Responsabilidad del Estado, que establece un marco estrictamente administrativo (Giudice, 2021).

Esta norma, en su artículo 4 regula la responsabilidad por actividad legítima (lícita). Para que esta proceda, se exigen requisitos más rigurosos que en los casos de ilegitimidad, entre los que se encuentran:

- Daño cierto y actual: No se admiten perjuicios futuros o eventuales.
- Imputabilidad material: El daño debe ser causado efectivamente por un órgano del Estado.
- Relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva: El nexo causal debe ser puramente estatal, sin intervención de terceros o de la víctima.
- Ausencia de deber jurídico de soportar el daño.
- Sacrificio especial: El daño debe afectar a un derecho adquirido y ser diferenciado del resto de la población.

Sin embargo, el aspecto más restrictivo del sistema argentino actual es la limitación del *quántum* indemnizatorio. El artículo 5 de la Ley 26.944 establece que en la responsabilidad por actividad legítima en ningún caso procede la reparación del lucro cesante.

**Tabla 3**

*Síntesis de la responsabilidad por actos lícitos en otros países*

País	Indemniza actos lícitos	Base legal	Incluye lucro cesante
Francia	Si	Consejo de Estado	Si (casos graves)
España	Si	Artículo 106.2 de la Constitución Ley 40/2015	Si (si es real)
Colombia	Si	Artículo 90 de la Constitución (daño especial)	Si (reparación integral)
Argentina	Si	Artículo 4 Ley N.º 26.944	No (prohibido por ley)

*Nota.* Elaboración propia.

### 2.2.3. La administración pública municipal

La administración pública municipal es aquella que comprende las instituciones, procesos, recursos y funcionarios que se encargan de la gestión y ejecución de las políticas, servicios y funciones públicas en el contexto del gobierno local, específicamente, en la municipalidad (Arraiza, 2016).

También es entendida como aquella área de estudio encargada del análisis de la forma en la que se encuentra configurada nuestra sociedad, y de la búsqueda de caminos para poderla mejorar a través de políticas públicas (Pacori, 2023), esto es, la administración del patrimonio de la municipalidad, a través de la planificación y ejecución de proyectos en favor de los vecinos que residen dentro de la jurisdicción de la municipalidad.

Otros autores la definen como un conjunto de procesos destinados para que los municipios puedan ser capaces de alcanzar sus objetivos y metas (Vingula, 2015), en tanto que Vargas (2023) lo define como un conjunto de acciones destinadas al logro de una administración eficiente y eficaz de recursos municipales orientada a la satisfacción de las necesidades de la población.

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley N.º 27972, la administración municipal se encuentra conformada por todos los funcionarios, servidores, empleados y obreros que prestan servicios para la municipalidad (Ley Orgánica de Municipalidades, 2003).

### **2.2.3.1. Principios**

Los principios de la actuación municipal se encuentran establecidos en su marco regulatorio, es decir, la Ley N.º 27972, a través de la cual, en su artículo 26, señala que la administración municipal reposa, en sí misma, en los principios de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior, así como por los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana, y por los contenidos en la Ley N.º 27444 (Ley N.º 27972, 2003).

### **2.2.3.2. Marco regulatorio**

El marco regulatorio de la administración pública municipal, como se mencionó anteriormente, está regulado de manera principal por la Ley N.º 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades, 2003) y, supletoriamente, por lo dispuesto en el T.U.O. de la Ley N.º 27444 (Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, 2019). En ese sentido, la Ley N.º 27972 establece el marco regulatorio de la administración pública municipal, definiendo su estructura, competencias, funciones, principios y relaciones intergubernamentales.

En cuanto su naturaleza y autonomía, el Título Preliminar señala que los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales) son órganos de gobierno descentralizados, con personería jurídica de derecho público. Asimismo, gozan de autonomía política, económica y administrativa, conforme a la Constitución (Art. II). Se originan por demarcación territorial aprobada por el Congreso, con autoridades elegidas por voto popular (Art. III) y su finalidad es representar al vecindario, garantizar servicios públicos y fomentar el desarrollo sostenible (Art. IV).

En cuanto a su estructura administrativa, el artículo 28 de la ley señala que se halla compuesta por: La gerencia municipal, el órgano de auditoría interna, la procuraduría pública municipal, la oficina de planeamiento y presupuesto, la oficina de asesoría jurídica, además de aquellos órganos adicionales según su necesidad y presupuesto.

En cuanto a la fiscalización y Control, los artículos 30 y 31 señalan que existen funciones de fiscalización son ejercidas por el Concejo Municipal y los vecinos, mientras que el Órgano de Auditoría Interna responde a la Contraloría General y realiza controles permanentes, publicando informes y observaciones.

El marco regulatorio definido por la Ley N.º 27972 establece una administración municipal descentralizada, autónoma y participativa, centrada en el desarrollo local y la eficiencia en la gestión pública, pues, no solo regula no solo la estructura organizacional y administrativa, sino también los mecanismos de control, participación ciudadana y relaciones intergubernamentales.

### **2.2.3.3. Sistema y viabilidad presupuestales**

El sistema Nacional de Presupuesto es uno de los sistemas administrativos que forman parte de la Administración Financiera del Sector Público. Se encuentra regulada por el Decreto Legislativo N.º 1436 (2018) y el Decreto Legislativo N.º 1440 (2018). Su función principal es conducir el proceso presupuestario de todas las entidades y organismos del Estado en las fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación. Se encuentra conformado por: La Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como ente rector, además de las Oficinas de Presupuesto de cada entidad pública que administra recursos del Estado.

Por otro lado, la viabilidad presupuestal se refiere a la posibilidad real de financiar las metas y objetivos institucionales dentro del presupuesto asignado, considerando la demanda global de gasto (metas, programas y proyectos), la estimación de los fondos disponibles y la asignación presupuestaria total para la entidad, además de la certificación presupuestal, que garantiza que hay fondos disponibles antes de comprometer un gasto.

De ese modo, una intervención o gasto es presupuestalmente viable si está alineado con las prioridades institucionales, tiene recursos asegurados, cumple con los requisitos legales y técnicos del sistema presupuestal.

#### **2.2.3.3.1. Relevancia en la administración municipal**

La viabilidad presupuestaria es relevante para la administración municipal porque permite una gestión responsable del dinero público. En ese sentido, asegura que cada compromiso de gasto tenga respaldo financiero real, evitando promesas o proyectos que no podrán ejecutarse por falta de recursos. Asimismo, ayuda a evitar déficits presupuestarios y sanciones por mala gestión (Arraiza, 2016).

De igual forma, mejora la planificación y priorización obligando a los gobiernos locales a evaluar cuidadosamente sus capacidades financieras antes de comprometer recursos, permitiendo priorizar proyectos realmente factibles en función de las metas y el presupuesto disponible.

Asimismo, facilita el cumplimiento de metas y servicios, pues, sin viabilidad presupuestal, un municipio podría tener planes ambiciosos, pero no cumplirlos, afectando la prestación de servicios. De ese modo se ayuda a asegurar la continuidad de obras y programas municipales.

Otro factor de relevancia es que garantiza transparencia y control, ya que se considera como un requisito para cumplir con los principios del Sistema Nacional de Presupuesto como transparencia, legalidad y eficiencia, permitiendo que las oficinas de control (como la Contraloría y los Órganos de Control Interno) verifiquen que los recursos se usan correctamente.

En último lugar, se reconoce como una condición para acceder a incentivos y transferencias, pues, muchas políticas nacionales, como el Plan de Incentivos Municipales, exigen que los municipios demuestren viabilidad presupuestal para acceder a bonos por desempeño o transferencias del Ministerio de Economía y Finanzas.



**CAPÍTULO III**  
**MARCO METODOLÓGICO**

### **3.1. Enfoque de investigación**

La investigación que se desarrollará adopta un enfoque cualitativo. El enfoque cualitativo es aquel que caracteriza a aquellas investigaciones que, a diferencia de los estudios cuantitativos, analizan información que no es medible o cuantificable de forma objetiva, por ende, se valen del análisis e interpretación del investigador del fenómeno que es estudiado (Castillo & Vásquez, 2003).

La investigación jurídica se subsume en este enfoque por cuanto que la ley, los principios y los derechos son conceptos e instituciones que no se pueden medir ni cuantificar, sino analizar, interpretar y aplicar en el caso en concreto. Siendo así, la investigación cualitativa proporciona una serie de reglas mucho más flexibles para su ejecución y un mayor protagonismo a la investigadora.

### **3.2. Tipo de investigación**

La investigación desarrollada es de tipo básico. Las investigaciones de tipo básica son aquellas que tienen como finalidad contribuir al conocimiento respecto de un tema en específico. Se basan en el estudio de doctrina y de posturas existentes y, a partir de estas, proponen una nueva óptica acerca de un problema determinado, el cual sirve, a su vez, como base para el desarrollo de investigaciones de corte aplicado, es decir, que exploren y verifiquen propuestas concretas de solución de un problema (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2022).

En el caso en cuestión, la investigación desarrolla y analiza la figura de la responsabilidad administrativa patrimonial en la administración municipal y, a partir del análisis y estudio doctrinario y legal, establece una postura que constituye el aporte al conocimiento sobre el derecho administrativo y municipal. Al mismo tiempo, sienta las bases para el desarrollo de investigaciones más profundas y para el debate académico en torno a este tema.

### **3.3. Nivel de investigación**

El nivel de investigación que caracteriza a este estudio es el descriptivo-explicativo, pues, estudia los aportes que, hasta la fecha, la doctrina, la legislación y la jurisprudencia han hecho respecto del tema en cuestión (Lopez & Sandoval, 2016) y, a su vez, tras el análisis del marco normativo, explica cómo es que la normativa vigente permite o no garantizar una reparación efectiva en los casos de responsabilidad patrimonial de las municipalidades (Palacios y otros, 2018).

### **3.4. Diseño de investigación**

El diseño de la investigación es el no experimental, pues, las investigaciones jurídicas se caracterizan por limitarse al estudio del fenómeno y de los elementos que lo componen, no siendo posible su manipulación, experimentación o puesta a prueba (Lopez & Sandoval, 2016).

### **3.5. Método de investigación**

El método empleado en esta investigación es el dogmático, el hermenéutico y el fenomenológico:

- El método dogmático permite a la investigadora conocer y desarrollar los principales alcances teóricos, legales y jurisprudenciales relacionados con las figuras e instituciones relacionadas con el problema de investigación (Ramos, 2021).
- El método fenomenológico, por su parte, posibilita conocer y apreciar el punto de vista que, a partir del conocimiento y experiencia profesional, tienen los diversos profesionales con experiencia, conocimiento o especialidad en el derecho administrativo y/o municipal (Aranzamendi, 2015).
- El método hermenéutico permite a la investigadora interpretar la legislación y contrastarla con los hallazgos doctrinarios, los principios del derecho y los aportes brindados por los profesionales que serán entrevistados (Ramos, 2021).

### **3.6. Técnicas e instrumentos**

La investigación propuesta hace uso de las siguientes técnicas e instrumentos:

- La técnica de análisis documental: La cual es relevante dado que permitió analizar los alcances teóricos y legislativos que existen respecto del problema de investigación, materializándose tal técnica gracias al empleo de la ficha de análisis documental, la cual permitirá recolectar, organizar y sistematizar, para su posterior análisis, la información relevante para el desarrollo de la tesis (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2022).

Dicho análisis se complementa, además, con la revisión de informes de control emitidos por la Contraloría General de la República sobre casos de responsabilidad civil de Municipalidades de la Provincia de Arequipa, expedidos durante el 2024.

- La técnica de entrevista: La cual permitió recolectar y, posteriormente, analizar la información que provean diversos profesionales con conocimiento, experiencia y/o especialidad en la materia (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2022). El instrumento que permitió materializar tal técnica es la guía de entrevista estructurada, que permitió

formular las preguntas y recolectar las respuestas de los entrevistados para su posterior análisis de acuerdo con los objetivos propuestos en la investigación.

### 3.7. Población

Para el desarrollo de la técnica de entrevista:

- La población estuvo conformada por la totalidad de abogados con conocimiento, experiencia y/o especialidad en derecho administrativo o municipal de la ciudad de Arequipa.

Esta población se configura como indeterminada debido a que, pese a los esfuerzos de la tesista, no existe reporte estadístico que permita conocer cuántos abogados en la ciudad de Arequipa cuentan con especialidad o experiencia en dichas materias.

Para el análisis documental:

- Se complementó con la revisión de informes de control emitidos por la Contraloría General de la República sobre casos de responsabilidad civil de Municipalidades de la Provincia de Arequipa, expedidos durante el 2024. Estos, de acuerdo con el sistema público “Buscador de informes de control” que la Contraloría General de la República pone a disposición de forma pública, ascienden a 69 informes.

### 3.8. Muestra

Para el desarrollo de la técnica de entrevista y, conforme a lo señalado en el apartado de población, la muestra que fue objeto de estudio estuvo conformada por quince (15) profesionales.

**Tabla 4**

*Profesionales entrevistados*

<b>Código</b>	<b>Apellidos y nombres</b>
E01	Farfan Espinal Milagros Fabiola
E02	Mamani Flores Ana De Los Ángeles
E03	Condori Sosa Luis Juan
E04	Medina Velarde Hilda
E05	Llanos Llutari Allison
E06	Charca Diaz Eddy
E07	Peña Huanca Angela Paola
E08	Loayza Condori Fiorella

E09	Chuquimia Gil Ricardina
E10	Llerena Lazo Fabiola
E11	Esquivel Infantes Jaqueline Ruth
E12	Cayo Prado Luzmila Tahiri
E13	Hanco Puma Fredy Waldir
E14	Ocola Monroy Christian
E15	Veliz Herrera Carlo

*Nota.* Elaboración propia.

Para el análisis documental que complementó el análisis dogmático y teórico de la tesis, se analizaron 10 informes de control que cumplen con los criterios señalados en el apartado anterior.

**Tabla 5**  
*Casos analizados*

<b>Informe</b>	<b>Código</b>	<b>Detalle</b>	<b>Obra</b>
I01	N.º 031-2024-2-0353-SCE	Servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad Municipalidad Distrital de Yanahuara Arequipa, Arequipa.	Segunda etapa: Calle Jerusalén de la obra mejoramiento de los servicios de transitabilidad vehicular y peatonal de las calles Jerusalén, Lima, vías perimetrales a la plaza principal del pueblo tradicional de Yanahuara del distrito de Yanahuara – Provincia de Arequipa – Departamento de Arequipa.
I02	N.º 098-2023-2-0353-AC	Informe de auditoría de cumplimiento Municipalidad Provincial de Arequipa	Elaboración del expediente técnico y ejecución de la actividad: Implementación del Sistema de transporte sostenible no Motorizado (red de ciclovías)
I03	N.º 007-2022-2-1319-SCE	Servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad a municipalidad	Ejecución del servicio: mantenimiento integral de vías del sector vivienda el Altiplano, distrito de Yura, Arequipa Arequipa.

		Distrital de yura	
I04	N.º 033-2024-2-1305-SCE	Servicio de control específico a hechos con Presunta irregularidad a municipalidad Distrital de Paucarpata	Adquisición de bienes realizados a través de la plataforma electrónica Perú compras
I05	N.º 093-2024-2-0353-AC	Auditoría de cumplimiento municipalidad distrital de san juan de Tarucani, Arequipa, Arequipa	Expediente técnico y ejecución contractual de la obra: mejoramiento y ampliación de sistema de agua potable, redes de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en el centro poblado salinas huito, distrito de san juan de Tarucani- provincia y departamento de Arequipa
I06	N.º 0373-2017-CG/COREAR-AC	Auditoría de cumplimiento Municipalidad Distrital de Cerro Colorado, provincia de Arequipa, Arequipa.	Ejecución y supervisión de la obra: – mejoramiento del servicio educativo en la I.E.I. Zamácola, distrito de Cerro Colorado, Arequipa
I07	N.º 014-2022-2-1319-SCE	Servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad a municipalidad distrital de Yura	Ejecución de la obra: mejoramiento de la transitabilidad vehicular y peatonal en el Asentamiento Humano Hijos De Ciudad De Dios, Mz. A, B, C, D, E, G, H de la zona 2 comité 24 Asoc. Urb. Ciudad de dios, distrito de Yura Arequipa- Arequipa-etapa I

I08	N.º 012-2024-2-1319-SCE	Servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad a municipalidad distrital de yura	Mejoramiento de la transitabilidad vehicular y peatonal en la asociación de pequeños industriales y artesanos de Arequipa, en el distrito de Yura, Arequipa – Arequipa - II etapa.
I09	N.º 002-2022-2-1315-SCE	Servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad a municipalidad distrital de Uchumayo	Adquisición de planta generadora de oxígeno medicinal
I10	N.º 016-2024-2-1313-SCE	Servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad municipalidad distrital de Socabaya, Arequipa, Arequipa	Partidas de excavaciones en el adicional y Deductivo N.º 01 de la obra: "mejoramiento del servicio de transitabilidad, vehicular y peatonal en el sector 3, 4 y 5 del asentamiento urbano municipal Horacio Zeballos Gámez del distrito de Socabaya, provincia de Arequipa • departamento de Arequipa II etapa sector IV cui 2330691

---

*Nota.* Elaboración propia.

### **3.9. Técnica de muestreo**

Para la determinación y selección de la muestra a la que se hace referencia en el numeral anterior, se optó por emplear la técnica de muestreo no probabilística por conveniencia de la investigadora. Esta técnica, que es ampliamente utilizada en investigaciones con enfoque cualitativo y, específicamente, de corte jurídico, permite al tesista seleccionar, de acuerdo con sus criterios, posibilidades y recursos disponibles, qué, quiénes, cuántos y cuáles serán los objetos y sujetos que serán investigados (Ramos, 2021).



**CAPÍTULO IV**  
**PRESENTACIÓN, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS**

Como se detalló en el capítulo anterior, este capítulo comprende la recolección, análisis y contraste entre los hallazgos de orden teórico, con los hallazgos empíricos de la investigación. Al respecto, estos hallazgos empíricos están conformados por dos trabajos: la revisión de informes de control expedidos por la Contraloría General de la República, respecto de obras o servicios realizados en las diferentes municipalidades que conforman la provincia de Arequipa, el cual tiene como finalidad evidenciar la existencia de responsabilidad administrativa patrimonial y los criterios que la determinan, así como los fundamentos por los cuales se manifiesta la necesidad de regular la responsabilidad por actos lícitos, a partir de los daños (o posibles daños) sufridos por la ciudadanía como consecuencia de la mala ejecución de las obras y los perjuicios que estas generan en sus derechos.

En segundo lugar, se hace un análisis de testimonios recopilados tras la realización de entrevistas a abogados con especialidad en derecho administrativo y/o municipal, cuyos aportes derivados de la experiencia y conocimiento profesional en el área son valiosos por cuanto que brindan una perspectiva práctica sobre la forma en la que se entiende e interpreta, en el terreno de los hechos, la responsabilidad administrativa patrimonial. Cabe indicar que, para facilitar la lectura de este capítulo, en lo que respecta a las entrevistas, su transcripción no se encuentra en este capítulo, sino, en los anexos de esta tesis.

#### **4.1. Sobre el primer objetivo específico**

El primer objetivo de esta investigación es “Examinar los criterios y fundamentos de la responsabilidad administrativa patrimonial en la administración municipal”. Para ello, este apartado se compone de tres partes: el análisis de las entrevistas realizadas, el análisis de los informes de control específicos y, finalmente, la discusión de resultados, que comprende el contraste y triangulación entre la teoría, lo aportado por los entrevistados y lo descubierto en la revisión casuística.

##### **4.1.1. Presentación de entrevistas**

**Pregunta 1: ¿Cuáles considera que son los principales fundamentos jurídicos que sustentan la actual regulación de la responsabilidad administrativa patrimonial en el ámbito municipal?**

Los entrevistados consideran que la responsabilidad administrativa patrimonial municipal se entiende como un deber obligatorio que emerge del Estado de Derecho y se sustenta en la obligación pública de reparar los daños antijurídicos, sin importar si estos derivan de actuaciones lícitas o ilícitas. Esta idea es recurrentemente mencionada por varios entrevistados,

generando un núcleo interpretativo de consenso que se orienta hacia la protección del administrado frente al ejercicio del poder público.

El sentido general de las respuestas se inclina por una concepción de la responsabilidad patrimonial objetiva, es decir, desligada de la comprobación de culpa o dolo, lo que implica que la reparación se basa en la existencia del daño antijurídico y no en el comportamiento subjetivo de la autoridad o agente estatal. Esta postura aparece explícitamente en los testimonios de los entrevistados 1, 3, 6, 8 y 11, quienes destacan la influencia doctrinal y jurisprudencial, así como la tendencia comparada europea del modelo administrativo de responsabilidad estatal.

Además, existe coincidencia en considerar como principios transversales: legalidad, buena administración, equidad, proporcionalidad, juridicidad y responsabilidad institucional, así como el derecho a la tutela judicial efectiva y el respeto de la dignidad humana, mencionados por los entrevistados 1, 3, 10 y 12.

No obstante, dentro de la armonía general del discurso, algunos entrevistados priorizan una perspectiva constitucional y axiológica, enfatizando derechos fundamentales y dignidad humana. Otros destacan una visión administrativa y organizacional, centrada en la funcionalidad, eficiencia y servicio público. Un grupo orienta su argumentación hacia la influencia doctrinal y comparada, especialmente el modelo francés de responsabilidad estatal. Finalmente, existen respuestas con énfasis ético-preventivo, vinculando responsabilidad y moral pública.

Este panorama revela que el discurso colectivo no se limita a un sustento legal formal, sino que incorpora dimensiones garantistas, institucionales y ético-administrativas, reforzando la idea de un Estado y una administración municipal no solo legalmente responsable, sino moral y funcionalmente obligada a anticipar y evitar afectaciones injustificadas.

**Pregunta 2: ¿Cuáles considera que son los principales criterios que deben concurrir para que se configure la responsabilidad patrimonial de una administración municipal?**

De la revisión de respuestas, se puede apreciar una visión homogénea y sólida respecto a los criterios que configuran la responsabilidad patrimonial de una administración municipal, destacándose como eje rector la existencia de un daño cierto, comprobable y económicamente evaluable, el cual aparece reiterativamente como punto de partida para cualquier análisis de responsabilidad estatal, tal como señalan distintos entrevistados al exigir que el daño sea “cierto, efectivo, cuantificable e individualizado”, inclusive aceptando su naturaleza tanto material como moral.

La imputabilidad a la entidad pública aparece como el segundo criterio común y necesario. Para la mayoría, la responsabilidad debe ser atribuible a la administración municipal como institución, y no a sus funcionarios de forma personal, destacándose el carácter orgánico de la administración pública: una actuación, omisión o funcionamiento del servicio “atribuible a la municipalidad, sea esta acto, hecho, omisión o servicio público”.

El tercer pilar reiterado es el nexo causal directo e inmediato entre la conducta administrativa y el daño producido. Las respuestas subrayan la exigencia de certeza y la ausencia de interferencias externas, aludiendo a una relación “directa e inmediata” sin ruptura causal.

Otro elemento relevante y transversal es la antijuridicidad del daño, entendida como la ausencia de deber jurídico de soportarlo. Esta idea, derivada del principio de igualdad ante las cargas públicas, enfatiza que el administrado no debe asumir perjuicios especiales, anormales o desproporcionados, incluso cuando la actuación municipal haya sido legítima o ajustada a derecho.

Finalmente, aunque la responsabilidad es predominantemente objetiva, algunas respuestas incorporan la noción de negligencia, diligencia o previsión administrativa, vinculándola con estándares modernos de gestión estatal, códigos de ética y políticas preventivas de riesgo administrativo.

#### **4.1.2. Análisis de informes de control específicos**

##### **Informe 1**

##### **Hallazgos principales**

En el caso en cuestión, se hallaron deficiencias técnicas en la ejecución de una obra (intervención para el pavimentado de una vía), específicamente en el componente de pavimento, lo que generó fallas estructurales prematuras a lo largo de la vía intervenida. Además, se encontró una inadecuada realización de pruebas de control de calidad, las cuales no se ajustaron al expediente técnico ni a las exigencias normativas aplicables. Finalmente, se hallaron partidas no ejecutadas o ejecutadas parcialmente, pese a haber sido valorizadas y pagadas. Ello se tradujo en un perjuicio económico presunto, identificado en dos aspectos: S/ 96,584.03 por actividades afectadas del pavimento y deficiencias técnicas, y S/ 42,300.00 por irregularidades adicionales en componentes como sardineles, rampas y adquisición de bienes.

**Tabla 6**  
*Consecuencias identificadas*

<b>Tipo</b>	<b>Consecuencia</b>
Técnica	Fallas prematuras y pérdida de vida útil esperada del pavimento ejecutado.
Económica	Presunto perjuicio económico total estimado en S/ 138,884.03 aproximadamente.
Administrativa	Identificación de presunta responsabilidad administrativa funcional.
Legal	Procedencia de iniciar acciones civiles y sancionadoras contra exservidores públicos involucrados.

*Nota.* Elaboración propia.

### **Antijuricidad del daño**

Respecto de la antijuricidad del daño, se puede ver que, en el informe, se aprecian las siguientes dimensiones que configuran este elemento:

- Afectación patrimonial real y cuantificable: El informe identifica un perjuicio económico directo a la entidad pública, desagregado y sustentado con montos específicos: S/ 96,584.03 por deficiencias en el componente de pavimento y actividades asociadas y S/ 42,300.00 por irregularidades adicionales en otros componentes de obra. El daño, por tanto, no es hipotético ni potencial, sino real, verificable y medible a partir de documentación técnica y contable.
- Daño que el administrado (en este caso, la ciudadanía) no está obligado a soportar: El presupuesto público destinado a la obra debía materializarse en infraestructura funcional y durable, conforme a expediente técnico, normativa y estándares de calidad. Sin embargo, se presentaron una ejecución deficiente y fallas estructurales prematuras, así como pruebas de control de calidad solicitadas sin cumplir normativa vigente, por lo que no garantizaban idoneidad técnica. Esto, considerando la naturaleza de la obra que ha sido materia de control, afecta directamente a los vecinos que hacen uso de esa vía, pues, una vía con defectos estructurales y que es puesta en funcionamiento sin haber superado los controles respectivos expone la seguridad vial, pues, puede ocasionar accidentes vehiculares (afectando la vida y la salud de los conductores), así como dañar el patrimonio de los particulares (las malas condiciones de la vía producen un deterioro de las partes de los vehículos que transitan. En consecuencia, el daño no deriva de un

riesgo permitido ni de un acto legítimo del servicio público, sino de conductas funcionales irregularmente ejecutadas, lo que excede la carga normal que el administrado puede tolerar.

- Desequilibrio entre carga pública y beneficio social: La obra pública debía generar beneficio social sostenible, mejorando la transitabilidad urbana. No obstante, el resultado fue una infraestructura tecnológicamente inadecuada y con vida útil reducida; un gasto público sin proporcional retorno social; y la necesidad de futuras intervenciones y mayor costo público acumulado. Esto significa que la entidad asumió una carga económica injustificada y el beneficio esperado se frustró, configurándose un desequilibrio negativo entre inversión y utilidad pública.

Con base en los criterios analizados, el daño identificado califica como daño antijurídico, debido a que:

- Es económicamente real, probado y cuantificado,
- Recae sobre un patrimonio público que no está obligado a soportarlo
- Existe quiebre en la proporcionalidad entre gasto y beneficio social,
- No se evidencia reparación ni medidas de mitigación oportunas.

Esto permite afirmar que existe fundamento para atribuir responsabilidad patrimonial, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y, eventualmente, penal, según lo que determine la autoridad competente.

## **Informe 2**

### **Hallazgos principales**

Se trata de una instalación de una infraestructura ciclovial en determinadas zonas de la ciudad, la cual se llevó a cabo sin una adecuada definición técnica del trazo ni de la tipología de intervención en las vías seleccionadas, lo que generó perjuicio económico para la entidad pública, dado que se asumieron obligaciones contractuales por S/ 727,133.17 sin contar con sustento técnico adecuado. Además, se identificó un incumplimiento directo respecto a la adecuada formulación, aprobación y supervisión técnica del expediente, lo que repercutió en decisiones administrativas que no aseguraron el buen uso de recursos públicos.

### **Consecuencias identificadas**

Las consecuencias detectadas son principalmente de carácter:

- Económico: Pérdida patrimonial para la municipalidad por más de S/ 727 mil, generada por la ejecución de infraestructura no justificada técnicamente.
- Legal-administrativo: Activación de procesos de responsabilidad civil y análisis de responsabilidad administrativa funcional de funcionarios y servidores públicos involucrados.
- Institucional: Evidencia de deficiencias en los sistemas de control, supervisión interna y toma de decisiones, especialmente en proyectos de inversión pública relacionados con movilidad urbana.

### **Antijuricidad del daño**

A partir del contenido del informe, sí es posible sostener que el daño identificado tiene naturaleza antijurídica, pues cumple con los criterios jurídicos de daño resarcible establecidos en la doctrina y el derecho administrativo patrimonial del Estado.

- Afectación patrimonial real y cuantificable: Se evidencia un perjuicio económico concreto, determinado y cuantificado por la Contraloría, ascendente a S/ 727 133,17, derivado de obligaciones contractuales asumidas sin sustento técnico suficiente. Asimismo, el informe señala que el daño no puede ser recuperado por la vía administrativa, lo que confirma su carácter real y no meramente potencial.
- Daño que el administrado no está obligado a soportar: El estándar para determinar si un daño es jurídicamente tolerable implica evaluar si se originó en el marco de una actuación regular, necesaria y proporcional, propia de la función pública. En este caso, el perjuicio surge de actuaciones administrativas y técnicas con falencias y sin cumplimiento de las exigencias normativas, lo que excluye su carácter tolerable. Además, el daño recae sobre la colectividad, sin reportar beneficio real o proporcional. Esta situación, además, repercute sobre derechos de la colectividad tales como su seguridad y movilidad, pues, la ejecución deficiente o mal pensada de proyectos que afectan el transporte o las vías de comunicación pueden afectar severamente la integridad de las personas ante la exposición a posibles accidentes de tránsito como consecuencia de la realización de obras sin seguir los parámetros necesarios para su viabilidad material y jurídica.
- Desequilibrio entre carga pública y beneficio social: El daño patrimonial se produjo pese a que el proyecto no garantizó coherencia técnica ni viabilidad funcional, generando costos sin beneficios colectivos demostrados. En el derecho administrativo, un daño es jurídicamente soportable si se justifica por un beneficio social legítimo y

efectivo, lo cual aquí no se verifica, dado que la infraestructura no solo resultó impropia, sino que incluso fue retirada parcialmente (según otros fragmentos del informe).

- Ausencia de compensación, reparación o medidas mitigadoras: El informe señala que el perjuicio no puede ser recuperado por vía administrativa, lo que evidencia ausencia de reparación o mecanismos de restitución al momento de la auditoría. Se ordena iniciar acciones legales para intentar la recuperación, lo que demuestra justamente que la compensación aún no existe y debe ser perseguida.

### **Informe 3**

#### **Hallazgos principales**

El caso en concreto trata sobre un funcionario de una entidad que omitió controlar adecuadamente la ejecución de una obra de pavimentado, lo que permitió que se colocara base granular sin observar la normativa técnica aplicable, afectando la calidad del trabajo ejecutado. También se detectó el reconocimiento y valorización de metrados por trabajos no ejecutados, incluyendo vías inexistentes físicamente, lo cual derivó en un pago indebido de S/ 27,238.67. El perjuicio económico total asciende a S/ 104,179.67, afectando tanto recursos públicos como la calidad del servicio ejecutado.

#### **Consecuencias identificadas**

El informe identifica como consecuencias:

- Un perjuicio económico al Estado, equivalente a S/ 104,179.67.
- Deficiente calidad del servicio de mantenimiento vial, lo que afecta a la población beneficiaria y compromete la durabilidad de la infraestructura.
- Transgresión normativa, incluyendo el Reglamento Nacional de Edificaciones, el Manual de Carreteras – EG-2013, la Ley de Contrataciones del Estado y términos contractuales.
- Posible responsabilidad administrativa, civil y/o legal, según corresponda.

#### **Antijuricidad del daño**

A partir del análisis del contenido del informe, sí es posible determinar que el daño identificado posee características de daño antijurídico, pues cumple con los elementos que doctrinal y jurisprudencialmente se exigen para considerarlo como tal:

- Afectación patrimonial real y cuantificable: El informe identifica un perjuicio económico concreto y determinado ascendente a S/ 104,179.67, originado por:
  - o Reconocimiento y pago de metrados no ejecutados, incluyendo vías inexistentes.

- Colocación de base granular incumpliendo normativa técnica, lo que afecta calidad y vida útil de la obra.

Esto constituye un daño verificable, cierto, cuantificable y patrimonialmente evaluable, cumpliendo con el primer requisito.

- Daño que el administrado no está obligado a soportar: La colectividad, como última beneficiaria de la obra en cuestión, no está obligada a asumir costos derivados de irregularidades, tales como la supervisión deficiente, conformidad indebida, ejecución fuera de la normativa técnica o incumplimiento contractual por parte de la Municipalidad, pues, los recursos públicos deben destinarse a fines de interés general, por lo que cualquier afectación económica derivada de actuaciones irregulares es jurídicamente intolerable, lo cual no se integra dentro de los riesgos inherentes a la gestión pública lícita.
- Desequilibrio entre carga pública y beneficio social: El perjuicio económico no generó un beneficio público equivalente o superior, pues el servicio fue deficiente e incluso se pagó por obras inexistentes. Tampoco hubo compensación social, sino afectación directa al presupuesto público y calidad del servicio, generando ineficiencia y pérdida de finalidad pública, por lo tanto, no existe una relación de proporcionalidad ni equilibrio entre lo invertido y lo obtenido.
- Ausencia de compensación, reparación o medidas mitigadoras: El informe recomienda recién iniciar deslinde de responsabilidades y acciones legales civiles, lo que demuestra que, al momento del informe, no existía compensación, restitución ni reparación, por lo que el daño se mantiene vigente y sin medidas mitigadoras ejecutadas.

#### **Informe 4**

##### **Hallazgos principales**

El informe identifica que la Municipalidad Distrital de Paucarpata, durante el año 2021, realizó 52 órdenes de compra a través del catálogo electrónico Perú Compras seleccionando proveedores que no ofrecieron el menor costo por bienes idénticos, vulnerando el criterio de economía y la normativa de contratación pública, lo que ocasionó un perjuicio económico total estimado en S/ 136,084.82. Asimismo, se verificó que se obvió el orden de prelación, se emitieron órdenes de compra físicas previas a las electrónicas, y en algunos casos no se presentó la documentación requerida, incumpliendo lineamientos normativos específicos.

##### **Consecuencias identificadas**

- Afectación a la transparencia y legalidad de las contrataciones públicas.

- Perjuicio económico directo por la no selección de propuestas más económicas. Monto total estimado: S/ 136,084.82.
- Afectación al correcto funcionamiento de la administración pública.
- Beneficio indebido a determinados proveedores, debido a decisiones contrarias a normativa.

### **Antijuricidad del daño**

En cuanto a la antijuricidad del daño, esta se puede comprobar por los siguientes elementos identificados en el informe:

- Afectación patrimonial real y cuantificable: Se identifica un perjuicio económico total de S/ 136 084,82, producto de la selección de proveedores que no ofertaron el menor costo en bienes idénticos, lo que evidencia que el daño es real, directo y cuantificado mediante comparación económica documentada.
- Daño que la colectividad no está obligado a soportar: El daño surge por transgresión de normas de contratación pública y por seleccionar proveedores que no ofrecieron el menor costo ni ocupaban la mejor posición en el orden de prelación, lo que configura una afectación contraria a los intereses de la entidad y, por ende, no imputable a los riesgos normales de la gestión pública. Además, el Estado no está obligado a soportar sobrecostos injustificados cuando existe legalmente la obligación funcional de seleccionar la oferta más ventajosa.
- Ausencia de compensación, reparación o medidas mitigadoras: El informe dispone únicamente el inicio del deslinde de responsabilidades, sin que se haya identificado reparación, devolución, corrección contractual o sanciones ya ejecutadas, lo que confirma que el perjuicio sigue vigente y no ha sido mitigado, lo que fortalece la configuración del daño antijurídico.

En síntesis, el daño patrimonial identificado es antijurídico, ya que es real y cuantificado, no constituye una carga legítima que la entidad deba soportar, no está vinculado a una decisión pública de beneficio social, se origina en infracción normativa, y no ha sido compensado ni mitigado.

### **Informe 5**

#### **Hallazgos principales**

Se trata de un informe de control a un expediente técnico y la ejecución contractual de una obra pública de saneamiento, específicamente el mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua

potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en un centro poblado, cuya ejecución tuvo un retraso injustificado debido a que el adicional N.º 1 no requería ampliación de plazo y no afectaba la ruta crítica del programa de ejecución. A pesar de ello, la obra se prolongó más allá del plazo contractual, lo que constituyó una desviación de cumplimiento procedimental.

Se evalúa la permisividad de la autoridad o responsable de obra, quien aprobó o permitió la ampliación sin sustento técnico, vulnerando normativa de contrataciones y deberes funcionales. Asimismo, se identifican además deficiencias de control interno y debilidades en el seguimiento y verificación respecto a los plazos y obligaciones contractuales.

### **Consecuencias identificadas**

- Perjuicio económico directo estimado en S/ 235,388.85, debido a la imposibilidad de aplicar penalidades por mora al contratista.
- Riesgo de sobrecostos y retrasos adicionales, afectando el sentido de urgencia y eficiencia de una obra pública de carácter social y sanitario.
- Probable afectación a la sostenibilidad del proyecto y postergación del beneficio comunitario relacionado con la provisión adecuada de servicios de saneamiento.
- Posible responsabilidad administrativa o legal por parte de los funcionarios involucrados, dado que se hallan vinculadas normas de contratación pública y deberes del empleado público.

### **Antijuricidad del daño**

A partir del contenido del informe se puede analizar si el daño identificado reúne las características de un daño antijurídico. Para ello se revisan los cuatro criterios planteados:

- Afectación patrimonial real y cuantificable: Existe un perjuicio económico concreto por S/ 235,388.85, derivado de la imposibilidad de aplicar penalidades por mora atribuible a la decisión de aprobar una ampliación de plazo sin sustento técnico ni contractual.
- Daño que el administrado no está obligado a soportar: La colectividad no tiene la obligación de soportar pérdidas derivadas de la inaplicación indebida de sanciones contractuales, cuando la normativa prevé mecanismos de control, supervisión y penalidades precisamente para proteger el patrimonio estatal y prevenir costos injustificados. El daño no responde a un riesgo permitido, no es inherente a la ejecución normal de obras públicas y se pudo evitar mediante una correcta actuación funcional. Además, las consecuencias de dicho incumplimiento y falta de supervisión exponen a la población a sufrir lesiones en sus derechos a la vida, a la salud, así como una

afectación al medio ambiente, lesiones las cuales no están obligadas a soportar y que deberían suponer la facultad para reclamar una indemnización por ello.

- Desequilibrio entre carga pública y beneficio social: Los recursos públicos forman parte del patrimonio colectivo y deben destinarse a fines de eficiencia, utilidad y beneficio general. Generar un perjuicio económico sin contraprestación ni mejora justificable implica un desequilibrio en la ecuación de costo-beneficio social, afectando indirectamente a la población beneficiaria y reduciendo la disponibilidad de recursos para otras políticas públicas, pues, no hay evidencia de que el daño generara un beneficio equivalente o mayor, ni para la entidad ni para la población.
- Ausencia de compensación, reparación o medidas mitigadoras: El informe identifica el perjuicio y formula recomendaciones, pero no señala que haya habido recuperación, restitución, penalización o medida compensatoria efectiva al momento de su emisión. Por lo tanto, el daño identificado permanece sin ser mitigado ni revertido.

**Tabla 7**  
*Análisis de antijuridicidad en el caso en concreto*

<b>Criterio</b>	<b>Resultado</b>	<b>Implicancia</b>
Daño real y cuantificable	Sí	Existe perjuicio económico
No obligación de soportarlo	Sí	No es carga legítima del Estado
Desequilibrio carga-beneficio	Sí	No hay retorno social del daño
No compensación	Sí	El daño persiste

*Nota.* Elaboración propia.

## **Informe 6**

### **Hallazgos principales**

Se trata del control de la ejecución y supervisión de una obra pública de mejoramiento de una institución educativa, en la cual se identificaron incumplimientos normativos, deficiencias de supervisión y gestión contractual, que derivaron en la culminación tardía de la obra sin aplicación de penalidades, generando un perjuicio económico para la entidad por S/ 233,985.55.

Se evidenció el incumplimiento de normativa legal y contractual relacionada con la Ley de Contrataciones del Estado, el Reglamento Nacional de Edificaciones y cláusulas contractuales específicas, atribuido a servidores y funcionarios de la entidad. Asimismo, se advirtió la falta de lineamientos internos y procedimientos claros para gestionar consultas y ampliaciones de plazo, generando riesgo de retrasos, paralizaciones y mayores costos, así como

deficiencias en la supervisión y residencia de obra, ya que no se contó con supervisión permanente y funciones críticas fueron asumidas por personal no designado formalmente, permitiendo ejecuciones con deficiencias técnicas.

Finalmente, se encontró un desfase en cronogramas y valorizaciones, las cuales mostraban un avance ficticio adelantado, cuando contractualmente la obra estaba en retraso.

### **Consecuencias identificadas**

- Pérdida económica directa ascendente a S/ 233,985.55 que no puede recuperarse por vía administrativa.
- Riesgo institucional recurrente de mayores gastos y ampliaciones injustificadas debido a la ausencia de procedimientos formales.
- Deficiencias constructivas y técnicas, algunas corregidas posteriormente, pero que evidenciaron fallas de control y supervisión durante la ejecución.
- Afectación al correcto funcionamiento de la entidad, según lo descrito en el informe.

### **Antijuricidad del daño**

A partir de los elementos contenidos en el informe, sí se configura un daño antijurídico, dado que cumple con los criterios doctrinales y legales asociados a la responsabilidad patrimonial del Estado:

- En cuanto a la afectación patrimonial real y cuantificable: El informe identifica un perjuicio económico directo para la municipalidad por S/ 233,985.55, producto de la culminación de la obra fuera del plazo contractual sin aplicar penalidades correspondientes, lo que evidencia un daño real, cierto, verificable y evaluable económicamente, cumpliendo el primer criterio de antijuridicidad del daño.
- Daño que la colectividad no está obligado a soportar: La colectividad no está obligada a soportar pérdidas derivadas de actuaciones negligentes o contrarias a la normativa, especialmente cuando existían mecanismos legales para evitar el daño, como la aplicación de penalidades contractuales. La omisión en el ejercicio del control y supervisión no forma parte de las cargas normales del funcionamiento de la administración, por lo que el daño no es legítimamente atribuible al riesgo público ni a la función estatal regular.

## **Informe 7**

### **Hallazgos principales**

Se trata de la ejecución deficiente de una obra pública de pavimentación en la que se detectaron fallas prematuras y severas en la carpeta asfáltica debido a incumplimientos técnicos en la producción y colocación de la mezcla, así como fallas en el control y supervisión municipal, lo que generó un perjuicio económico para la entidad pública.

En ese sentido, se advirtió la existencia de fallas generalizadas en los 17 tramos evaluados, destacando peladuras, disgregación y hundimientos, lo que demuestra falla estructural en la carpeta asfáltica. El laboratorio determinó que el deterioro se relaciona con bajo contenido de asfalto, bajo grado de compactación y baja estabilidad, lo que confirma incumplimiento del diseño original y de normas técnicas aplicables.

Asimismo, el 76% de las muestras analizadas presentó contenido de asfalto por debajo de los parámetros establecidos en el diseño de mezclas, escapando de los rangos normativos. Finalmente, aunque la estructura del pavimento había sido diseñada para 20 años de vida útil, presentó deterioro prematuro a solo 1 año y 7 meses.

### **Consecuencias identificadas**

- Se afectó la vida útil esperada del pavimento, incumpliendo el periodo de diseño previsto de 20 años.
- Se generó un perjuicio económico para la entidad, ascendente a S/ 243,965.74.
- Se verificó que la producción y colocación de la mezcla asfáltica no cumplió con estándares técnicos de calidad, dejando sin efecto las inversiones y comprometiendo la seguridad y tránsito vehicular.

### **Antijuricidad del daño**

- Afectación patrimonial real y cuantificable: Se evidencia una afectación patrimonial real, directa y cuantificada para la entidad municipal, sustentada en un cálculo económico específico de S/ 243,965.74, derivado de la aprobación y pago de trabajos que debieron ser rechazados por incumplimiento técnico de la mezcla asfáltica colocada. Esto constituye un daño cierto y no hipotético, lo que cumple el primer requisito para considerarlo antijurídico.
- Daño que la colectividad no está obligada a soportar: El daño recae sobre la administración pública y, en consecuencia, sobre la colectividad, sin existir fundamento legal, contractual ni técnico que justifique la reducción de la vida útil del pavimento o

el pago por trabajos deficientes. Dado que la obra fue diseñada para 20 años de vida útil y presentó deterioro a solo 1 año y 7 meses, la ciudadanía no está obligada a soportar el costo de una prestación defectuosa, ni el deterioro anticipado de un bien público. Esto supera el margen de tolerancia propio del riesgo normal de una obra pública.

- Desequilibrio entre carga pública y beneficio social: Aquí se observa un quiebre de la relación costo–beneficio público, pues, el Estado pagó por un servicio que no cumplió estándares mínimos, lo cual afectó la infraestructura pública. Asimismo, los ciudadanos no recibieron el beneficio esperado en términos de durabilidad, seguridad vial y retorno social de la inversión. Finalmente, el bien público no alcanzó su funcionalidad mínima y prevista contractualmente. Por lo tanto, se genera un desequilibrio injustificado en contra del interés público, incompatible con la finalidad de la inversión estatal.

## **Informe 8**

### **Hallazgos principales**

El caso trata sobre una presunta irregularidad en la ejecución y liquidación de una obra pública municipal. Durante el proceso de control, la Contraloría identifica que se aprobó y pagó como mayor metrado una partida denominada “perfilado y compactado a nivel de subrasante en veredas, bermas, martillos y rampas”, la cual no existía técnicamente ni fue ejecutada debido a que el uso de la maquinaria requerida era incompatible con dichos componentes. A pesar de ello, la partida fue considerada como ejecutada y valorizada, generando pagos indebidos.

Se estableció que, pese a versiones contradictorias entre áreas técnicas, el funcionario responsable aprobó la liquidación de la obra con saldo a favor del contratista por S/ 162,711.03, incluyendo S/ 74,283.60 por mayor metrado inexistente que fue pagado en su totalidad.

Este actuar contravino normativa del Reglamento de Contrataciones del Estado, el expediente técnico y estipulaciones contractuales, generando un perjuicio económico directo para la entidad.

### **Consecuencias identificadas**

- Perjuicio económico al Estado por S/ 74,283.60, derivado del pago por un metrado inexistente y no ejecutado.
- Afectación a la correcta administración de recursos públicos, lo cual vulnera principios de legalidad, eficiencia y control interno.
- Deficiente supervisión y control técnico-administrativo, permitiendo decisiones sin sustento técnico ni documental.

- Quiebra del principio de responsabilidad funcional, debido a la aprobación y pago sin constatación real de ejecución física.

### **Antijuricidad del daño**

Con base en el Informe de Control Específico, es posible concluir que el daño identificado sí cumple con los elementos para ser calificado como daño antijurídico, debido a que reúne las cuatro condiciones solicitadas:

- Afectación patrimonial real y cuantificable: El informe señala expresamente que se produjo un perjuicio económico a la entidad por S/ 74,283.60, derivado del pago por mayores metrados que no fueron ejecutados físicamente, lo cual constituye un daño cierto, económico y plenamente cuantificable.
- Daño que la colectividad no está obligada a soportar: El daño no se produjo como consecuencia de una decisión necesaria para el interés público ni dentro del marco de un ejercicio regular de la función administrativa, sino, se trató de una actuación contraria a normativa y a las condiciones técnicas de ejecución, razón por la cual no existe obligación jurídica ni social de soportar el perjuicio, pues no responde a un fin público legítimo, sino a un proceder deficiente o irregular de funcionarios municipales.
- Desequilibrio entre carga pública y beneficio social: No existe evidencia en el informe de que la decisión administrativa que originó el pago hubiera generado un beneficio social equivalente que justificara el gasto. Por el contrario, se advierte que los recursos asignados no produjeron la contraprestación esperada, dado que la partida pagada no fue ejecutada y además era técnicamente imposible de ejecutar en los componentes indicados, lo que genera un desequilibrio patrimonial injustificado, pues el sacrificio económico recayó únicamente sobre la entidad sin retorno alguno.

### **Informe 9**

#### **Análisis del informe**

#### **Hallazgos principales**

El caso trata sobre la adquisición irregular de una planta generadora de oxígeno medicinal, la cual no cumplió con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud, lo que constituye un acto irregular identificado por la Contraloría.

Primeramente, la planta fue adjudicada a un proveedor con un plazo mayor al ofrecido inicialmente, lo cual impidió que la entidad aplicara penalidades previstas. Tampoco se ejecutaron penalidades por retraso injustificado, provocando un perjuicio económico directo

por S/ 6,825.00. Finalmente, la planta se encuentra paralizada e inutilizada, lo que afectó la finalidad pública para la que fue adquirida, especialmente en el contexto sanitario nacional.

**Tabla 8**  
*Consecuencias identificadas*

<b>Tipo de consecuencia</b>	<b>Descripción</b>
Económica	La entidad dejó de aplicar S/ 54,600.00 en penalidades y sufrió un perjuicio económico directo de S/ 6,825.00.
Administrativa	Se configura <b>responsabilidad administrativa funcional</b> , susceptible de sanción.
Institucional	Afectación del correcto funcionamiento de la administración pública.
Social y sanitaria	La comunidad quedó sin acceso oportuno al recurso crítico (oxígeno medicinal), especialmente ante emergencias.

*Nota.* Elaboración propia.

#### **Antijuricidad del daño**

En cuanto a la antijuricidad del daño, de la revisión del informe, se advierte el cumplimiento de los elementos:

- Afectación patrimonial real y cuantificable: Sí se evidencia daño patrimonial real, directo y monetariamente determinado, dado que:
  - o No se aplicó penalidad por retraso injustificado, generando un perjuicio económico de S/ 6,825.00.
  - o Se impidió la aplicación de penalidades inicialmente previstas por S/ 54,600.00, lo cual configura un daño potencial adicional imputable a decisiones administrativas irregulares.
- Daño que la ciudadanía no está obligada a soportar: La afectación deriva de incumplimiento de lineamientos técnicos, contractuales y omisión de deberes funcionales, lo cual no forma parte del riesgo normal del funcionamiento legítimo de la administración pública. Además, la planta está paralizada e inoperativa, por lo que la ciudadanía no obtuvo el beneficio esperado pese al gasto ejecutado, por lo tanto, la afectación recae tanto en el patrimonio estatal como en la población, siendo un daño no exigible ni tolerable legítimamente.
- Desequilibrio entre carga pública y beneficio social: El principio de carga pública admite ciertos sacrificios razonables cuando existe beneficio social equivalente, pero en

este caso ocurrió lo contrario, pues, se ejecutó una inversión pública sin lograr el fin social previsto (producción y disponibilidad de oxígeno medicinal). Además, el costo fue pagado sin contraprestación efectiva, generando asimetría entre gasto y beneficio. Este desequilibrio indica afectación injustificada del patrimonio estatal y de la finalidad pública del proyecto.

- Ausencia de compensación, reparación o medidas mitigadoras: El informe no evidencia acciones correctivas, indemnizatorias ni de ejecución forzosa contractual para revertir el daño, sino únicamente recomendaciones para iniciar deslinde y procesamiento de responsabilidades. Tampoco se indica la ejecución de garantías contractuales, sustitución del proveedor, rehabilitación operativa inmediata, ni plan de mitigación técnico o financiero.

## **Informe 10**

### **Análisis del informe**

#### **Hallazgos principales**

El caso trata sobre irregularidades en la aprobación y valorización de trabajos de excavación en una obra de transitabilidad vehicular y peatonal. Del informe se identifican los siguientes hechos relevantes:

- Existencia de metrados sin sustento técnico, debido a que se consideró de forma errónea el suelo como 100% calichoso, lo cual no se evidenció técnicamente.
- Duplicidad de metrados en la excavación de buzones, lo que generó un aumento indebido del cálculo total de la partida.
- Deficiencias en el cálculo de metrados de partidas relacionadas, afectando el presupuesto aprobado.
- Validación y aprobación del expediente por funcionarios responsables sin observaciones técnicas ni administrativas suficientes, pese a contener inconsistencias.

#### **Consecuencias identificadas**

Las principales consecuencias derivadas de los hechos son:

- Económicas: Se generó un perjuicio económico directo de S/ 42,551.29 a la entidad pública.
- Administrativas y normativas: Incumplimiento de normas de contratación pública (Ley N.º 30225 y su reglamento). Incumplimiento de normas técnicas de edificación vinculadas a metrados y drenaje pluvial.

- Responsabilidad funcional: Se establece presunta responsabilidad administrativa y civil debido a decisiones contrarias al marco funcional y legal.

### **Antijuricidad del daño**

De la revisión del informe, se puede apreciar la existencia de antijuricidad, a través de las siguientes manifestaciones:

- Afectación patrimonial real y cuantificable: El informe establece un perjuicio económico directo, concreto y valorado en S/ 42 551,29, derivado de metrados sin sustento y duplicados en la partida de excavación.
- Daño que la ciudadanía no está obligada a soportar: Los recursos públicos deben ejecutarse con eficiencia, legalidad, razonabilidad y conforme a normativa técnica y de contratación estatal. En el caso, la aprobación y conformidad de metrados sin sustento y duplicados contravino normas legales y técnicas, por lo que no corresponde a un riesgo aceptable inherente a la gestión pública.
- Desequilibrio entre carga pública y beneficio social: Para que un daño no sea antijurídico, debe responder a sacrificios razonables en favor del interés general (por ejemplo: expropiaciones indemnizadas, reasentamientos, políticas públicas adversas). En este caso no existe beneficio colectivo que justifique el perjuicio económico, sino más bien una alteración irregular del costo de obra, producto de validación técnica defectuosa.

### **4.1.3. Discusión de resultados**

De la revisión teórica, el análisis de las percepciones de especialistas y la evidencia empírica de los casos se puede advertir que la responsabilidad administrativa patrimonial en el ámbito municipal se consolida como una institución que, más allá de su dimensión normativa, se desarrolla como un mecanismo de protección ciudadana frente a los riesgos y efectos del ejercicio del poder público. Las entrevistas revelan que existe una comprensión homogénea respecto a su fundamento, en la medida en que se reconoce como un deber ineludible del Estado reparar los daños que no deben ser soportados por los administrados, independientemente de si la actuación fue lícita o ilícita. Esta visión es congruente con la doctrina revisada, que concibe la responsabilidad patrimonial como objetiva, extracontractual y orientada a la tutela del principio de indemnidad del administrado.

Así, los criterios de configuración de la responsabilidad patrimonial municipal son compartidos desde el plano teórico y práctico: daño cierto y evaluable, causalidad directa,

antijuridicidad y atribución institucional. Las entrevistas sostienen que el daño debe ser real, cuantificable y no hipotético, lo cual coincide con el desarrollo doctrinal sobre la necesidad de una lesión económicamente verificable e individualizable. A la vez, se destaca que la responsabilidad recae en la entidad municipal como organización y no de manera personal sobre el funcionario, lo que refuerza la noción de imputación por representación de la Administración.

En el derecho comparado, la especialmente en países como Francia, España y Colombia se reconoce de forma expresa la responsabilidad por actos lícitos cuando estos generan un daño especial y anormal, incluso en el ámbito municipal, lo que refuerza la concepción objetiva de la responsabilidad patrimonial, coincidente con el marco teórico nacional y con la interpretación dominante recogida en las entrevistas, donde se prioriza el daño antijurídico por encima del análisis subjetivo de la conducta del funcionario.

La evidencia de los casos permite observar que estos criterios no solo se manifiestan en términos formales sino también en hechos concretos donde la omisión, la ejecución deficiente o la toma de decisiones administrativas inadecuadas generan perjuicios económicos directos y verificables, pues, tales casos muestran daños patrimoniales cuantificados y vinculados directamente a actuaciones municipales defectuosas, ya sea por falta de supervisión, errores en la ejecución de obras o decisiones administrativas injustificadas. En todos ellos se advierte un elemento común, el cual es que el daño que recae sobre el presupuesto público y, por ende, sobre la colectividad, no constituye una carga que la ciudadanía deba soportar.

Un aspecto distintivo que emerge de la comparación entre la teoría y la práctica es la forma como la negligencia administrativa adquiere relevancia en los casos reales, pese a que la responsabilidad patrimonial es reconocida como objetiva. Aunque la teoría establece que el análisis no depende de la culpa, la casuística evidencia que la negligencia y la falta de diligencia en el cumplimiento de funciones son factores recurrentes que configuran el daño. Esto expone un escenario donde la responsabilidad objetiva no excluye la necesidad de fortalecer los sistemas preventivos, especialmente en materia de control técnico, supervisión, gestión contractual y fiscalización.

Asimismo, la discusión comparada permite contextualizar críticamente la experiencia nacional, pues, mientras algunos sistemas reconocen expresamente la indemnización incluso por lucro cesante en el ámbito municipal, otros (como Argentina) adoptan enfoques más restrictivos. Frente a ello, el régimen municipal estudiado se aproxima más a un modelo reparador limitado, activado principalmente por informes de control y procesos sancionadores,

y no por mecanismos administrativos directos de compensación, lo que refuerza la idea de que la responsabilidad patrimonial, aunque reconocida normativamente, aún se aplica de forma reactiva y fragmentada.

Así, la responsabilidad administrativa patrimonial en la administración municipal cumple una doble función: correctiva y preventiva. Sin embargo, los casos evidencian que su potencial preventivo no se encuentra plenamente desarrollado, debido a debilidades institucionales en planificación, control y gestión. La reiteración de patrones de daño patrimonial sugiere que la responsabilidad sigue siendo concebida más como consecuencia sancionadora que como herramienta estructural de mejora de la administración municipal.

#### **4.2. Sobre el segundo objetivo específico**

El segundo objetivo de esta investigación es “Examinar los alcances y fundamentos de la responsabilidad por actos lícitos en el contexto de la administración pública”. Para ello, este apartado se compone de dos partes: el análisis de las entrevistas realizadas, y la discusión de resultados, que comprende el contraste entre la teoría y lo aportado por los entrevistados.

##### **4.2.1. Presentación de entrevistas**

#### **Pregunta 3: ¿Cómo se entiende y aplica en la práctica el concepto de responsabilidad del Estado por actos lícitos en el ámbito municipal?**

Las respuestas de los entrevistados reflejan una comprensión convergente y tecnicada del concepto de responsabilidad del Estado por actos lícitos en el ámbito municipal, destacando como núcleo interpretativo la obligación de indemnizar cuando una actuación legítima genera un daño especial, anormal o desproporcionado al administrado. La mayoría concibe esta responsabilidad como un mecanismo de justicia, equidad, proporcionalidad y redistribución de cargas públicas, enfatizando que la licitud no exonera de la obligación reparadora.

En relación con los puntos en común, los entrevistados coinciden en:

- Existencia de daño cierto, especial y anormal como elemento habilitante de la reparación.
- Vínculo directo y causal entre el acto lícito municipal y el perjuicio.
- Superación de la carga pública razonable por parte del afectado, bajo principios de equidad e igualdad en el reparto de cargas.
- Fundamentación doctrinal y constitucional, especialmente basada en teoría de la ruptura de la igualdad ante las cargas públicas, los principios de equidad, proporcionalidad, solidaridad y tutela efectiva.

En cuanto a los aspectos más destacados, se observa que varios entrevistados incorporan referencias jurídicas, doctrinales y normativas específicas, tales como la Ley N.º 27444, el artículo 70 de la Constitución Política del Perú, la influencia francesa y europea de la teoría de igualdad ante las cargas, así como doctrinarios como Marienhoff y García de Enterría. Igualmente, se resaltan ejemplos prácticos recurrentes: expropiaciones, obras públicas, clausuras sanitarias, reordenamientos urbanos, peatonalizaciones y reubicación de ambulantes como contextos reales de afectación.

Respecto de las posturas particulares, algunas destacan matices orientados a la dificultad práctica y falta de desarrollo administrativo (entrevistados 3, 5 y 12), la necesidad de anticipación y planificación administrativa mediante mecanismos preventivos (entrevistado 15), y la incorporación de enfoques alternativos como el análisis económico del derecho (entrevistado 8) o el énfasis en justicia conmutativa y legitimidad institucional (entrevistado 9).

En general, se identifican dos líneas: una teórico-dogmática, y otra pragmático-institucional, convergiendo ambas en la necesidad de indemnización, pero difiriendo en el nivel de desarrollo normativo y operacional.

**Pregunta 4: ¿Qué justificaciones normativas o principios considera que legitiman la obligación de compensar a los particulares aun cuando el daño provenga de una actuación legítima de la administración?**

A partir de las quince respuestas analizadas, se evidencia una convergencia clara en torno a la idea de que la obligación de compensar a los particulares por daños derivados de una actuación legítima de la administración pública se sustenta en principios normativos de justicia, igualdad, equidad, proporcionalidad, eficiencia y protección de derechos fundamentales. En conjunto, las respuestas construyen un marco jurídico y axiológico que legitima la compensación incluso cuando la actuación estatal no es ilícita, sino expresión legítima del interés general.

Así, las respuestas coinciden en que la legitimación de la compensación se apoya en la necesidad de evitar perjuicios individuales excesivos, injustificados o desproporcionados en comparación con los beneficios colectivos. Existe una noción transversal de justicia material y distributiva, entendida como la prohibición de trasladar los costos de decisiones públicas necesarias a sujetos particulares de manera inequitativa. Como puntos en común se destacan:

- Principio de igualdad ante las cargas públicas, entendido como la prohibición de que un individuo soporte un daño mayor que el resto de la colectividad, el cual aparece directa o implícitamente en varias respuestas (entrevistados 2, 4, 5, 6, 8).

- Proporcionalidad y razonabilidad como límites a la actividad administrativa, expresados en la necesidad de equilibrio entre fin público y carga individual (entrevistados 1, 4, 7, 11).
- Justicia y equidad administrativa como fundamentos ético-jurídicos de la reparación (entrevistados 2, 7).
- Buena administración y buen desempeño como deber institucional orientado al ciudadano (entrevistados 3, 4, 9).
- Protección de derechos fundamentales y dignidad humana, entendida como límite material al ejercicio del poder público (entrevistados 5, 13).
- Responsabilidad objetiva del Estado, señalada explícitamente en la respuesta 14, pero presente en la lógica general de las demás posturas.

Por otro lado, en varios planteamientos se observa una fundamentación normativa contundente mediante referencias constitucionales y legales, lo que refuerza la idea de que la obligación compensatoria es producto de un sistema de garantías y no un simple criterio discrecional. Por ejemplo, la doctrina del daño especial o ruptura de la igualdad ante las cargas públicas (respuesta 5), la incorporación del análisis económico del derecho (respuesta 12), y el apoyo en precedente interamericano (respuesta 13) amplían el marco argumentativo más allá de la legislación interna.

#### **4.2.2. Discusión de resultados**

Los resultados obtenidos permiten identificar una tensión estructural entre el desarrollo doctrinario y el marco normativo vigente, así como una comprensión avanzada del concepto por parte de especialistas, lo que evidencia una brecha relevante entre teoría, normativa y práctica administrativa y municipal.

Desde el plano teórico, el análisis realizado muestra que la licitud del acto no constituye un impedimento para la reparación del daño, pues la responsabilidad se fundamentaría en un equilibrio de intereses y un juicio de resarcibilidad material y no en una sanción por ilicitud. Así, el daño resarcible puede provenir de actuaciones plenamente legítimas, ya que el fin público no puede justificar afectaciones graves e individualizadas sobre terceros. Esta concepción es reforzada por el análisis económico del derecho, que reinterpreta los actos lícitos dañosos como externalidades negativas inevitables de la acción estatal orientada al interés general. Desde esta óptica, la responsabilidad patrimonial no cumple una función punitiva, sino

correctiva y distributiva, permitiendo internalizar costos sociales que, de otro modo, recaerían de forma injusta sobre individuos específicos.

Sin embargo, también se identifican posturas críticas, desde las cuales se argumenta que los denominados actos lícitos dañosos serían formas encubiertas de ilicitud, especialmente bajo teorías como el abuso del derecho o la responsabilidad contractual tratada como incumplimiento. Esta dualidad evidencia que, aunque existe un reconocimiento conceptual, su delimitación y aplicación aún no tiene una postura consensuada a nivel doctrinario.

Por otro lado, las entrevistas analizadas muestran una fuerte coincidencia profesional y académica respecto a que el Estado debe reparar daños causados por actos lícitos cuando estos generan afectaciones especiales, anormales o desproporcionadas a los ciudadanos, incluso cuando la actuación tenga un fin legítimo y constitucionalmente válido. El eje interpretativo identificado es la igualdad ante las cargas públicas, entendido como el imperativo de no trasladar costos sociales a individuos particulares.

Este hallazgo coincide y refuerza la argumentación teórica, pues tanto doctrina como especialistas reconocen principios constitucionales, como equidad, proporcionalidad, dignidad humana, solidaridad y tutela jurisdiccional efectiva, como bases para justificar la reparación incluso ante actuaciones lícitas. En términos de construcción de conocimiento, esto revela que en el plano interpretativo existe claridad, lo que abre camino a cambios normativos o jurisprudenciales.

Por otro lado, el análisis económico del derecho introduce una dimensión decisiva al debate al explicar que la responsabilidad por actos lícitos no solo es justa, sino también eficiente. La aplicación del Teorema de Coase, las teorías de Calabresi y Melamed, y la doctrina del sacrificio especial (Sonderopfer) permiten comprender por qué el derecho administrativo opta por reglas de responsabilidad y no por reglas de propiedad en el ámbito de las obras públicas. Desde esta perspectiva, indemnizar únicamente los daños especiales y anormales cumple una doble función:

- Evita la ilusión fiscal, obligando al Estado a internalizar los costos reales de su actuación.
- Previene el enfriamiento regulatorio, al no paralizar la actividad administrativa por la indemnización de molestias leves.

Este enfoque refuerza los criterios identificados en las entrevistas y en la doctrina, aportando un fundamento técnico y operativo que explica por qué la responsabilidad por actos lícitos debe estructurarse como un régimen objetivo, limitado y focalizado, y no como una responsabilidad absoluta.

Sin embargo, pese a la coincidencia doctrinaria, económica y práctica, el régimen administrativo vigente en nuestro país aún restringe la responsabilidad estatal a supuestos de mal funcionamiento o irregularidad de la actividad estatal, conforme al Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444, lo que excluye explícitamente la reparación de daños derivados de actuaciones plenamente lícitas. Esto coloca al ordenamiento peruano en una situación diferente frente a modelos inspirados en la tradición francesa o europea, donde la teoría de la ruptura de la igualdad ante las cargas públicas se encuentra no solo reconocida, sino también operativa.

La consecuencia práctica es la existencia de un vacío normativo, que obliga a las víctimas a encuadrar el daño en categorías de ilicitud o funcionamiento defectuoso, generando inseguridad jurídica, incremento de litigios y reducida protección de derechos.

Asimismo, los resultados revelan una incongruencia entre la comprensión profesional avanzada y la realidad normativa peruana, lo que genera tres consecuencias clave:

- Existencia de daños no reparados pese a su origen legítimo, lo que contradice el principio de igualdad y equidad social.
- Incentivo a construcciones procesales artificiales, que buscan probar ilicitud aun cuando no existe, produciendo desgaste judicial.
- Débil institucionalidad municipal para prever y mitigar daños, pese a que los entrevistados proponen soluciones preventivas como planificación, análisis de impacto, presupuestos indemnizatorios y mecanismos alternativos de compensación.

En conjunto, los resultados permiten afirmar que el fundamento para la responsabilidad por actos lícitos en la administración pública existe y es legítimo, pero la legislación peruana vigente limita o impide su aplicación, generando una disonancia entre el deber de justicia material y el marco legal actual.

#### **4.3. Sobre el tercer objetivo específico**

El tercer objetivo de esta investigación es “Delimitar los principios y derechos fundamentales de los administrados que se ven afectados por la falta de compensación en casos de daños

derivados de actuaciones legítimas de la administración municipal”. Para ello, este apartado se compone de tres partes: el análisis de las entrevistas realizadas, el análisis de los informes de control específicos y, finalmente, la discusión de resultados, que comprende el contraste y triangulación entre la teoría, lo aportado por los entrevistados y lo descubierto en la revisión casuística.

#### **4.3.1. Presentación de entrevistas**

**Pregunta 5: ¿Qué principios constitucionales y derechos fundamentales considera que se ven comprometidos cuando no se otorga compensación por daños causados por actuaciones legítimas de la administración municipal?**

Las respuestas analizadas revelan una visión jurídica ampliamente coincidente en que, cuando la administración municipal causa un daño aun de forma legítima, sin otorgar compensación, se produce una afectación directa o mediata de derechos fundamentales y principios estructurales del Estado constitucional, especialmente en torno a la propiedad, la igualdad, la tutela jurisdiccional efectiva y la seguridad jurídica.

Los entrevistados coinciden en que no otorgar compensación traslada injustamente a un particular el costo de una decisión pública, contrariando la lógica de solidaridad y justicia distributiva, principios que deben orientar toda actuación estatal. Esta línea argumentativa se reafirma desde los primeros testimonios hasta los finales, mostrando que no se trata solo de un problema económico, sino de uno ético, constitucional y de legitimidad estatal.

En términos argumentativos, la afectación del derecho de propiedad aparece como el eje conceptual dominante, ya sea desde su dimensión patrimonial, como protección frente a expropiaciones o restricciones económicas, o desde su aspecto funcional vinculado al libre desarrollo de actividades económicas, comerciales y empresariales, según destacan múltiples entrevistados.

En paralelo, la vulneración del principio de igualdad ante las cargas públicas se convierte en el argumento más sólido desde el enfoque de justicia distributiva: el interés colectivo no puede realizarse sacrificando desproporcionadamente a un individuo o un grupo reducido, lo cual es señalado de forma insistente y reiterada.

Asimismo, se aprecia un enriquecimiento conceptual progresivo en las respuestas. Mientras los primeros entrevistados enfatizan derechos constitucionales clásicos, los siguientes incorporan criterios jurisprudenciales, teoría del análisis económico del derecho, principios

supranacionales de derechos humanos y modelos de legitimación democrática, ampliando la discusión desde un plano normativo hacia uno sistémico y de teoría del Estado.

Por otro lado, algunos entrevistados adoptan una perspectiva garantista y formal, centrada en el debido proceso, mientras otros se alinean con un enfoque socioeconómico y funcionalista, señalando efectos materiales, psicológicos y estructurales sobre la confianza ciudadana en el Estado y la razonabilidad de las políticas públicas.

Finalmente, el elemento articulador del discurso es la idea de que la legitimidad de las actuaciones estatales no se agota en su licitud, sino que requiere la restitución, reparación o compensación a quien soporta una carga en nombre del interés general. De lo contrario, el orden constitucional pierde coherencia, la administración pierde credibilidad y el ciudadano se transforma de sujeto de derechos en objeto funcional del sistema público, lo cual compromete la dignidad humana como núcleo axiológico del Estado constitucional moderno.

**Pregunta 6: ¿Cómo podría mejorarse el equilibrio entre el interés general y la protección de los derechos de los administrados en estos casos?**

Las respuestas revelan un marcado consenso en torno a la necesidad de fortalecer el equilibrio entre el interés general y los derechos de los administrados mediante mecanismos preventivos, normativos, participativos y compensatorios. En términos generales, la postura colectiva propone que el ejercicio legítimo del poder público no debe desligarse de la responsabilidad por los daños ocasionados, incluso cuando las actuaciones administrativas sean plenamente ajustadas a derecho.

En síntesis, se reconoce la tensión histórica entre la eficacia administrativa orientada al bien común y la protección de los derechos individuales, planteando que el equilibrio debe construirse desde la anticipación, transparencia, legalidad razonada, compensación justa y gestión ética. Así, el hilo narrativo dominante se articula en torno a la idea de una administración municipal moderna, preventiva, garantista y humanizada.

**Tabla 9**  
*Puntos en común identificados*

<b>Tema recurrente</b>	<b>Descripción</b>	<b>Entrevistados</b>
Necesidad de normatividad clara y específica	Se propone regular de manera expresa la compensación por actos administrativos lícitos y el alcance de la responsabilidad patrimonial.	3, 4, 5, 6, 8, 12

Evaluaciones y gestión preventiva del daño	Se plantea anticipar riesgos mediante análisis previos jurídicos, sociales, patrimoniales y de impacto en derechos.	1, 4, 6, 7, 11, 13
Implementación de mecanismos de compensación ágil	Compensación administrativa, fondos municipales, de conciliación previa o indemnización objetiva.	1, 2, 5, 9, 10
Transparencia, participación e información pública	Considerada una herramienta para prevenir conflictos y legitimar decisiones.	2, 7, 8, 9
Fortalecimiento institucional y capacitación	Se identifica un déficit en capacidades y se propone formación y ética pública.	1, 11, 14, 15

---

*Nota.* Elaboración propia.

Este consenso refleja una visión evolutiva del derecho administrativo, ya no solo como garante de orden, sino como protector de la dignidad, igualdad y equidad ante decisiones legítimas que generan cargas particulares.

Así, pues, los entrevistados conciben el equilibrio entre el interés general y los derechos de los administrados como un proceso integral y preventivo, basado en la claridad normativa, la gestión anticipada de riesgos, la participación ciudadana, la compensación efectiva, la formación ética y técnica del servidor público y la transparencia institucional, de modo que el Estado municipal no solo actúe legítimamente, sino también responsablemente ante los daños individuales generados en contextos de utilidad colectiva.

#### **4.3.2. Análisis de informes de control específico**

##### **Informe 1**

##### **Principios y derechos vulnerados**

Entre los principios vulnerados en el caso en concreto, se tienen los siguientes:

- Principio de igualdad ante las cargas públicas: Existe perjuicio patrimonial público cuantificado (uso ineficaz de recursos económicos del Estado). Asimismo, la obra produjo fallas prematuras y por tanto no generó el beneficio esperado para la población. Esto impone una carga desigual e injustificada sobre la ciudadanía, pues los habitantes y contribuyentes financiaron una obra que no cumplió su finalidad, afectando el uso eficiente del presupuesto y la redistribución equitativa de recursos. Es decir, la

comunidad soporta el costo, sin recibir el beneficio proporcional, configurándose una quiebra del equilibrio carga–beneficio, elemento base de este principio.

- Derechos económicos y derecho de propiedad pública: La afectación económica identificada incide sobre el patrimonio del Estado, el cual es considerado propiedad y recurso económico de titularidad colectiva. En el caso en concreto, existe un perjuicio económico real y cuantificado de S/ 96,584.03 y S/ 42,300.00, así como un daño originado por deficiencias técnicas y omisión de controles de calidad, por lo tanto, existe vulneración del principio de conservación del patrimonio público, componente del derecho económico colectivo y de la buena administración.
- Derechos relacionados a salud, ambiente, tránsito y desarrollo socioeconómico: La obra tenía finalidad pública vinculada al mejoramiento de la transitabilidad vehicular y peatonal, lo cual impacta seguridad vial, dinámica económica y accesibilidad.

Las fallas prematuras pueden traducirse en:

**Tabla 10**  
*Vulneración a los derechos específicos*

<b>Derecho</b>	<b>Tipo de impacto</b>	<b>de Argumento</b>
Tránsito y movilidad urbana	Directo	Pavimento con fallas genera riesgos y deteriora conectividad
Seguridad y salud pública	Indirecto	Mayor riesgo de accidentes o lesiones
Desarrollo económico local	Indirecto	Obstaculiza flujo comercial y turístico
Derecho a infraestructura adecuada	Directo	Obra pública no cumple finalidad funcional

*Nota.* Elaboración propia.

## **Informe 2**

### **Principios y derechos vulnerados**

Los principios y derechos vulnerados identificados de la revisión del informe son:

- Igualdad ante las cargas públicas: En este caso, el daño patrimonial recaería sobre la colectividad arequipeña, debido a que los recursos públicos afectados provienen del presupuesto municipal, es decir, del conjunto de contribuyentes. El perjuicio económico generado por acciones administrativas deficientes y decisiones técnicas inapropiadas no

se tradujo en un beneficio colectivo efectivo, lo que provoca un desequilibrio injustificado entre carga pública y provecho social.

- Derechos económicos o de propiedad pública (patrimonio público): El patrimonio público (considerado un bien de titularidad difusa y colectiva) fue afectado por decisiones sin la debida diligencia normativa y técnica, produciendo una disminución cuantificable del patrimonio estatal, que constituye una forma de afectación al derecho de propiedad pública. Este daño no fue producto de una actuación administrativa legítima plenamente motivada, sino de aprobación y modificación de un expediente técnico con falencias verificables.

### **Informe 3**

#### **Principios y derechos vulnerados**

En el caso en concreto, los principios y derechos vulnerados son:

- Igualdad ante las cargas públicas: El perjuicio económico injustificado afecta recursos municipales, los cuales provienen de fondos colectivos, pues, la población usuaria enfrenta infraestructura con calidad degradada, a pesar de haberse destinado presupuesto para un servicio de mantenimiento integral. En otras palabras, la población termina soportando los efectos negativos de la mala ejecución y control, sin haber recibido el estándar mínimo esperado del servicio público.
- Derechos económicos y de propiedad pública: Los fondos públicos forman parte del patrimonio estatal, cuya gestión debe obedecer a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia. El caso refleja pérdida de recursos municipales por pagos indebidos, disminución del valor y durabilidad de la obra ejecutada, y una posible afectación a la función social del presupuesto municipal.
- Derechos vinculados a salud, ambiente, tránsito, seguridad y desarrollo económico: La infraestructura vial tiene un rol directo en el bienestar y desarrollo territorial. La deficiente ejecución puede impactar en diversos derechos tales como:
  - o Tránsito y seguridad vial: Vías mal ejecutadas que pueden generar riesgos de accidentes de tránsito.
  - o Salud: Condiciones deficientes o con erosionabilidad pueden aumentar polvo y contaminación del aire, así como afectar la vida e integridad de las personas como consecuencia de un mayor riesgo de sufrir accidentes de tránsito.
  - o Desarrollo económico y movilidad: La calidad de vías repercute en costos de transporte, comercio local y tiempos de traslado.

## **Informe 4**

### **Principios y derechos vulnerados**

En el caso en concreto se identificaron los siguientes principios y derechos vulnerados:

- Igualdad ante cargas públicas: En este caso, el perjuicio económico cuantificado (S/ 136,084.82) recae indirectamente sobre los ciudadanos contribuyentes, pues proviene del presupuesto municipal de uso colectivo, afectado por decisiones contrarias a la normativa. Por lo tanto, sí existe afectación al principio de igualdad ante cargas públicas, dado que la población no está obligada a financiar un sobrecosto injustificado ni decisiones arbitrarias.
- Derechos económicos y derecho de propiedad: La afectación económica al Estado se considera también una afectación al interés patrimonial público (que es una forma colectiva de propiedad). El perjuicio reduce los recursos disponibles para inversión pública, servicios, programas sociales e infraestructura, lo cual repercute en oportunidades económicas futuras de la población. Asimismo, la mala gestión del gasto público afecta derechos económicos de terceros proveedores que sí ofrecieron mejor costo y fueron indebidamente excluidos sin razón técnica o legal. Por ello, existe afectación tanto a la propiedad estatal (recursos públicos) como al derecho a la libre competencia y trato igual en contratación pública
- Derechos sociales (salud, ambiente, tránsito, desarrollo económico): Aunque el informe no menciona directamente servicios esenciales, el mal uso del presupuesto afecta el desarrollo local y la provisión de bienes y servicios públicos, dado que los recursos son limitados, tienen una finalidad social o territorial, y deben orientarse a maximizar bienestar comunitario. En ese sentido, el daño puede indirectamente incidir en derechos sociales, ya que cada sol público mal utilizado limita potenciales inversiones en infraestructura, seguridad, salud, educación, ambiente o servicios urbanos.

## **Informe 5**

### **Principios y derechos vulnerados**

De la revisión del caso, se advierten los siguientes principios y derechos vulnerados:

- Igualdad ante las cargas públicas: En este caso, el perjuicio económico de S/ 235,388.85 recae sobre el patrimonio municipal, el cual proviene de recursos públicos y, por extensión, del aporte fiscal de la comunidad. No existe un beneficio social proporcional ni justificación técnica que explique dicho impacto.

- Derechos económicos o derecho de propiedad pública: En este caso, el perjuicio económico recayó directamente sobre recursos estatales, lo que constituye una afectación indirecta tanto a derechos económicos de la entidad como al derecho de la población al uso eficiente del presupuesto público.
- Derecho a la salud, ambiente, saneamiento y desarrollo: El proyecto involucrado es una obra de saneamiento (agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales), lo cual incide directamente en derechos sociales fundamentales, tales como el derecho a la salud, a un ambiente equilibrado y adecuado, a servicios básicos y al desarrollo humano y económico local. El retraso injustificado implica que la población postergó el acceso pleno a servicios esenciales, lo que puede repercutir en la salud pública (riesgo sanitario por falta de saneamiento adecuado), el medio ambiente (manejo de aguas residuales) y la economía local (calidad de vida y productividad).

## **Informe 6**

### **Principios y derechos vulnerados**

En el caso analizado, se observa la vulneración de los siguientes principios y derechos:

- Igualdad ante las cargas públicas: En este caso, al generarse un perjuicio patrimonial por acciones y omisiones irregulares de funcionarios públicos, son los contribuyentes quienes indirectamente asumen el costo de la negligencia estatal, pues los recursos municipales provienen de tributos, transferencias y fondos destinados al bienestar local.
- Derechos económicos o derecho de propiedad pública: El patrimonio estatal es propiedad pública colectiva, destinado a fines de interés general y de ejecución obligatoria bajo principios de eficiencia, legalidad y responsabilidad. El informe identifica una pérdida económicamente cuantificada (S/ 233,985.55), no recuperable administrativamente, lo que representa menos recursos para servicios, infraestructura y políticas locales.
- Derechos vinculados a salud, ambiente, tránsito o desarrollo: La ejecución deficiente y supervisión inadecuada de la obra puede tener impacto indirecto en el derecho a la educación segura y adecuada, si la infraestructura presenta riesgos o deficiencias, así como el derecho al desarrollo local, pues el uso ineficiente de fondos limita la inversión pública futura. Finalmente, se podría afectar el derecho a la seguridad física, dado que existieron observaciones técnicas sobre acabados y condiciones constructivas.

## **Informe 7**

### **Principios y derechos vulnerados**

En el caso en concreto, se advierten los siguientes principios y derechos vulnerados:

- Igualdad ante las cargas públicas: La comunidad financió mediante recursos públicos una infraestructura vial diseñada para 20 años, pero recibió un servicio deficientemente ejecutado y con vida útil adelantadamente deteriorada. El perjuicio económico afecta al presupuesto público, es decir, a todos los contribuyentes, trasladando injustamente la carga a la colectividad sin recibir el beneficio esperado.
- Derechos económicos y propiedad colectiva del patrimonio público: El patrimonio público, por ser de titularidad difusa (Estado y población), forma parte de los bienes destinados al interés colectivo, por lo que su deterioro injustificado constituye vulneración del derecho de acceso a bienes públicos de calidad, garantías de uso, durabilidad y seguridad; así como la protección del erario estatal. En consecuencia, el gasto público comprometido y no aprovechado en su totalidad reduce la capacidad financiera del municipio para otras necesidades, afectando derechos vinculados a desarrollo, inversión local y bienestar social.
- Derecho a salud, seguridad vial, ambiente y desarrollo económico: Se advierte posible afectación múltiple, aunque con distinto nivel de intensidad:
  - o En cuanto al derecho a la salud: La vía deteriorada incrementa riesgo de accidentes, caídas y daños vehiculares.
  - o En cuanto al derecho al medio ambiente adecuado: Reintervenciones, bacheo y reconstrucción generan residuos, emisiones y recursos adicionales.
  - o En cuanto al derecho al tránsito y movilidad urbana: El pavimento con fallas severas limita tránsito eficiente y seguro.
  - o En cuanto al desarrollo económico: La infraestructura vial es un habilitador de comercio, transporte y competitividad local.

En zonas de menor desarrollo, una vía de mala calidad puede generar sobrecostos logísticos, menor accesibilidad, disminución del valor territorial y retraso en servicios básicos, impactando el derecho al desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado.

El hallazgo técnico revela una afectación que trasciende el plano patrimonial-administrativo y puede enmarcarse en una vulneración a derechos colectivos y principios constitucionales, dado que:

- Se generó una carga económica injusta sobre la población.
- No se garantizó la correcta ejecución de una obra financiada con recursos públicos.
- Se debilitó la expectativa legítima de infraestructura segura, durable y útil.
- Existe impacto en condiciones de movilidad, seguridad y desarrollo.

Por tanto, el daño no sólo es económico ni contractual, sino que incide en derechos de carácter social y comunitario, vinculados a la prestación de servicios públicos esenciales.

## **Informe 8**

### **Principios y derechos vulnerados**

En el caso en cuestión, se aprecia la vulneración de los siguientes principios y derechos:

- Igualdad ante las cargas públicas: El daño económico acreditado por S/ 74 283,60 pagado por metrados no ejecutados constituye una transferencia patrimonial injustificada que afecta a toda la colectividad representada por el municipio, ya que los recursos utilizados provienen del erario público y debieron destinarse a bienes o servicios reales, efectivos y de igual acceso para la población. Este perjuicio rompe el principio de igualdad en la distribución de cargas públicas, pues la ciudadanía asume el costo de una obra parcialmente incumplida, mientras que un agente privado (el contratista) recibe un beneficio económico sin contraprestación verificada. En lugar de un sacrificio razonable orientado al interés general, ocurre un sacrificio injustificado, inútil e inequitativo.
- Derechos económicos y propiedad del Estado (patrimonio público): Se aprecia una clara afectación al patrimonio público, considerado constitucionalmente como parte del derecho de propiedad colectiva del Estado y de sus ciudadanos administrados, debido a la erogación dineraria con ausencia de contraprestación real y sin reparación a la fecha, lo que vulnera los principios de legalidad, eficiencia, responsabilidad y sostenibilidad presupuestal, generando una afectación al derecho económico colectivo a que los fondos públicos se administren con destino cierto, útil y conforme al fin público declarado.
- Derecho a tránsito, desarrollo urbano y desarrollo económico local: El proyecto tenía como finalidad mejorar la transitabilidad vehicular y peatonal en una zona productiva (Asociación de Pequeños Industriales y Artesanos de Arequipa). Al no ejecutarse parte de la obra pese al presupuesto asignado, se afecta el acceso a infraestructura adecuada, lo cual repercute en derechos vinculados al tránsito seguro, movilidad eficiente y desarrollo económico territorial, toda vez que la zona intervenida tiene finalidad

productiva y de soporte económico local. En consecuencia, puede afirmarse que existe afectación indirecta a condiciones de habitabilidad urbana y accesibilidad funcional, ambas vinculadas al derecho al desarrollo y a servicios públicos eficientes.

La actuación municipal evidenciada en el informe vulnera principalmente derechos económicos y principios administrativos esenciales, generando una afectación patrimonial injustificada, una desigual asignación de cargas públicas y una limitación indirecta al desarrollo urbano y económico previsto como finalidad del proyecto.

## **Informe 9**

### **Principios y derechos vulnerados**

En el caso en cuestión, se evidenciaron las siguientes vulneraciones:

- Igualdad ante cargas públicas (principio de igualdad en la distribución de cargas): Este principio exige que los ciudadanos soporten cargas públicas de manera equitativa y proporcional, de acuerdo con el beneficio derivado de la acción estatal. En este caso, se observa que hubo erogación de recursos públicos sin recibir un beneficio social equivalente, pues la planta generadora de oxígeno medicinal se encuentra paralizada, sin cumplir su finalidad pública. Asimismo, el costo y la carga recayeron únicamente en la entidad y la colectividad, sin que el proveedor o los responsables administrativos afronten las consecuencias inmediatas. En ese sentido, la ciudadanía está soportando una carga patrimonial y sanitaria injustificada, constituyendo una afectación al principio de igualdad ante cargas públicas, ya que el perjuicio no se distribuye equitativamente.
- Derechos económicos o de propiedad (patrimonio público): El patrimonio del Estado es un bien de uso colectivo, protegido constitucionalmente. El informe determina un perjuicio económico directo y cuantificado de S/ 6,825.00, producto de la no aplicación de penalidades por retraso injustificado, así como un daño potencial agravado por la pérdida de oportunidad de exigir penalidad contractual de S/ 54,600.00.
- Derecho a la salud (protección sanitaria de la población): En el caso analizado, la adquisición de la planta tenía como fin garantizar acceso al oxígeno medicinal, insumo clave para el sistema sanitario. Sin embargo, la planta no entró en funcionamiento y se encuentra paralizada, afectando la finalidad pública. De igual forma, el incumplimiento de lineamientos técnicos sanitarios del MINSA evidencia una afectación directa a la garantía de calidad y eficacia de los servicios públicos de salud.

## **Informe 10**

### **Principios y derechos vulnerados**

En el caso advertido, se ven las siguientes lesiones a los siguientes principios:

- Igualdad ante cargas públicas: En el caso analizado, la entidad municipal soporta un perjuicio económico injustificado de S/ 42 551,29 debido a decisiones técnicas y administrativas irregulares en la validación de metrados.
- Derechos económicos o propiedad: La afectación patrimonial verificada constituye un daño económico antijurídico, lo cual impacta en los recursos disponibles para inversión, desarrollo e infraestructura. En consecuencia, el acto irregular empobrece el patrimonio público, limitando recursos que podrían destinarse a servicios esenciales, mantenimiento o nuevas obras.
- Derecho a salud, ambiente, tránsito o desarrollo económico: Existe impacto indirecto en derechos vinculados al tránsito y movilidad, al tratarse de una obra de transitabilidad vehicular y peatonal, el desarrollo urbano y económico, al afectar la calidad y costo de obra pública. Además, el informe señala incumplimiento de normas técnicas de edificación y drenaje pluvial, lo cual podría incrementar riesgos futuros para la infraestructura, seguridad vial y drenaje urbano.

#### **4.3.3. Discusión de resultados**

El análisis demuestra una tensión no resuelta entre la estructura normativa actual y el comportamiento concreto de la administración municipal. Si bien el art. IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444 establece la responsabilidad administrativa solo en casos de funcionamiento irregular, deja sin cobertura reparadora los daños ocasionados por decisiones estatales lícitas, necesarias y orientadas al interés general, lo cual genera un vacío de responsabilidad objetiva.

Los entrevistados coinciden en que la licitud del acto no elimina el daño ni su impacto constitucional, calificándolo como un traslado injusto de cargas hacia el ciudadano. Esto explica por qué, incluso sin acto ilegítimo, se vulneran derechos fundamentales, lo cual se confirma de manera uniforme en los casos analizados.

En ese orden de ideas, los diez casos muestran afectación reiterada a los siguientes derechos y principios:

- Igualdad ante las cargas públicas.
- Derecho de propiedad y derechos económicos colectivos.

- Derechos vinculados a salud, seguridad, ambiente, tránsito, desarrollo y bienestar social.

Todos los casos confirman la vulneración del principio de igualdad ante las cargas públicas, pues el costo del daño o ineficiencia recae directamente en la colectividad, aun cuando esta no obtiene el beneficio correlativo. Las entrevistas coinciden con lo advertido en los casos, pues, los entrevistados consideran que la ausencia de compensación provoca desigualdad material y jurídica, generando impactos patrimoniales y sociales no asumidos por el Estado, sino impuestos al administrado, incumpliendo con ello la justicia distributiva.

Una categoría relevante emergente es la propiedad pública como bien jurídico colectivo, lo cual implica que el daño patrimonial estatal es un daño colectivo, afectando de manera indirecta los derechos de todos los administrados. En los casos analizados, los perjuicios económicos cuantificados evidencian pérdida real del patrimonio público, lo cual limita el financiamiento de nuevos proyectos y reduce el goce futuro de derechos sociales de la población. Las entrevistas ratifican que la falta de compensación vulnera no solo la propiedad económica del administrado, sino también la expectativa legítima de buena administración, entendida como estándar garantista y no meramente formal.

De igual forma, uno de los aportes más significativos de la discusión es la centralidad del principio de igualdad de cargas públicas, pues, del análisis de los casos, se puede ver que en cada uno la colectividad soportó una carga desproporcionada, sin recibir el beneficio correlativo del acto estatal, incluso cuando la actuación fue legítima, necesaria o destinada al interés público. En líneas similares, los entrevistados identifican este principio como fundamento universal de toda responsabilidad estatal, incluso objetiva, destacando que no puede exigirse sacrificio individual injustificado para beneficio común. Así, la legitimidad del acto administrativo no es suficiente para excluir la obligación reparadora, ya que la justicia constitucional exige equilibrio compensatorio.

Por ello, las entrevistas proponen mecanismos normativos claros, fondos de compensación, instrumentos de conciliación e incluso evaluaciones de impacto y riesgo previo, lo cual configura un modelo de Estado preventivo, transparente y restaurativo. En los casos analizados, la ausencia de compensación no solo afecta el patrimonio, sino que erosiona la confianza ciudadana y legitimidad institucional, generando percepciones de arbitrariedad, indiferencia y falta de justicia.

Ahora bien, al observar los casos desde la perspectiva de los ciudadanos, se evidencia que los daños derivados de decisiones, obras o servicios públicos mal ejecutados no representan

únicamente una pérdida económica para el Estado, sino una afectación directa, cotidiana e inmediata sobre los derechos fundamentales de las personas, lo cual convierte la problemática en un asunto no solo administrativo, sino de protección constitucional y de dignidad humana, pues, la existencia de afectaciones concretas al derecho al tránsito seguro, a la salud pública, al ambiente sano, al desarrollo económico local y a la infraestructura adecuada revela que los administrados asumen las consecuencias reales del daño, tanto en su integridad personal como en su acceso a servicios básicos.

Esta situación rompe el paradigma tradicional según el cual solo existe daño al Estado de manera abstracta; por el contrario, el daño se materializa en la vida del ciudadano, quien es el usuario final de la obra pública y quien financia dicha intervención a través de tributos y recursos municipales.

Sin embargo, el análisis de las entrevistas evidencia que, frente a tales afectaciones, los ciudadanos carecen de mecanismos claros, eficaces y accesibles para solicitar la reparación del daño ocasionado por actuaciones administrativas legítimas o consideradas de interés general. Esto genera un estado de indefensión, dado que:

- La Ley N.º 27444 solo contempla responsabilidad por funcionamiento irregular, dejando vacíos en daños provenientes de actuaciones lícitas, necesarias o justificadas.
- No existe regulación expresa que establezca una vía administrativa objetiva de compensación, específica para daños derivados de obras públicas o decisiones necesarias.
- Los procesos judiciales o contencioso-administrativos resultan costosos, prolongados y técnicamente inaccesibles para ciudadanos comunes, lo que desincentiva el reclamo.
- No existen fondos municipales ni seguros obligatorios de cobertura social frente a fallas, errores o impactos de proyectos públicos en la mayoría de los gobiernos locales.
- Desde una óptica de justicia material, esta situación coloca al ciudadano en una posición de triple vulnerabilidad:

**Tabla 11**  
*Vulnerabilidad del ciudadano por la falta de medidas de reparación*

<b>Dimensión</b>	<b>Condición del ciudadano</b>	<b>Consecuencia</b>
Jurídica	No cuenta con norma compensatoria clara	Indefensión

Económica	Financia la obra con tributos y soporta el daño	Doble carga patrimonial
Constitucional	Es afectado en derechos pese a la licitud del acto	Afectación injusta de derechos

*Nota.* Elaboración propia.

Se concluye entonces que la ausencia de mecanismos de compensación no solo es normativa, sino también institucional y procedimental, lo cual profundiza la desigualdad ante las cargas públicas e invisibiliza el daño individual o comunitario. Tanto el análisis de casos, como el análisis de las entrevistas demuestran que el ciudadano termina siendo el actor más expuesto y menos protegido dentro del sistema municipal, aun cuando el acto estatal haya sido ejecutado con fines de interés público, lo que revela la necesidad de transitar de un modelo legalista de administración pública hacia uno garantista, preventivo y restaurativo.

#### **4.4. Sobre el objetivo general**

En la presente investigación, el objetivo principal es “Determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados”. Para ello, este apartado se compone de dos partes: el análisis de los informes de control específicos y la discusión de resultados, que comprende la integración de los hallazgos y de cada uno de los objetivos específicos.

##### **4.4.1. Análisis de informes de control específicos**

###### **Informe 1**

###### **Relación con el problema de investigación**

El problema central analizado se orienta a determinar si la normativa sobre responsabilidad patrimonial municipal debería incluir explícitamente los daños causados por actos lícitos, a fin de garantizar una reparación efectiva a los administrados. Ahora bien, el informe presentado no evalúa responsabilidad patrimonial por actos lícitos, sino por presunta irregularidad (acto ilícito o negligente), aunque si evidencia que existen daños materiales, económicos y funcionales ocasionados en el contexto de una obra municipal. Además, demuestra que estos hechos pueden afectar a los administrados, pues la obra no cumple su finalidad pública (usabilidad, seguridad, durabilidad). Por ello, aunque el caso presentado corresponde a presuntas irregularidades (ilícitos), la afectación resultante evidencia que existen daños derivados de la actividad

municipal, lo cual es útil para sustentar el riesgo, impacto y necesidad de reparación, incluso cuando los actos son lícitos.

De esa forma, este informe demuestra que existen daños reales por actividad municipal, lo cual refuerza el concepto de riesgo administrativo, pues, toda actuación pública genera potenciales daños, por lo que se requiere marco normativo completo, no limitado a ilícitos.

Así, el Informe de Control Específico evidencia que la actuación administrativa municipal puede generar perjuicios económicos y afectar la funcionalidad de obras públicas, incluso cuando éstas buscan cumplir fines legítimos. Si bien el caso corresponde a presuntas irregularidades, resulta útil para demostrar la potencialidad lesiva de la actuación municipal y la exigencia de mecanismos efectivos de reparación, lo que permite extrapolar la necesidad de regulación también para los supuestos de actuación lícita, donde el marco normativo vigente no ofrece respuesta adecuada.

## **Informe 2**

### **Relación con el problema de investigación**

El informe identifica que la implementación de ciclovías no estuvo debidamente justificada técnica ni normativamente, generando afectación a derechos fundamentales de los ciudadanos, particularmente el derecho al libre tránsito, debido a restricciones viales, eliminación de carriles y deficiente planificación urbana. Se advierte además una inadecuada motivación, falta de sustento técnico y escasa participación ciudadana, lo que hace visible un daño derivado de decisiones administrativas, no necesariamente dolosas, sino fundamentadas en políticas públicas adoptadas aparentemente dentro del marco de legalidad, pero sin los estudios suficientes para minimizar el riesgo de afectación a los ciudadanos.

Así, el informe analizado se relaciona directamente con el problema investigado, porque:

- Constituye un ejemplo concreto de cómo una política o decisión municipal, aparentemente lícita, puede generar afectaciones reales a la ciudadanía.
- Muestra que no siempre existe intención dolosa ni acto irregular, pues, el objetivo era promover movilidad sostenible, pero la falta de estudios y evaluación de impacto derivó en perjuicios ciudadanos.
- Evidencia la existencia de un vacío en cuanto a mecanismos claros de reparación, porque los ciudadanos afectados no cuentan con vías claras, directas ni uniformes para exigir compensación o corrección.

Así, en consecuencia, el informe respecto a la implementación de ciclovías en el ámbito municipal evidencia que decisiones administrativas adoptadas con finalidad pública legítima pueden ocasionar afectaciones a derechos fundamentales de los ciudadanos, tales como el libre tránsito, debido a deficiente evaluación técnica y falta de justificación formal suficiente, lo que demuestra la necesidad de analizar la responsabilidad patrimonial por actos lícitos, pues no toda afectación deriva de irregularidad o arbitrariedad, sino también de decisiones estatales amparadas en legalidad y orientadas al bienestar general, lo que exige la existencia de mecanismos normativos de reparación y compensación diferenciada.

### **Informe 3**

#### **Relación con el problema de investigación**

El informe describe una irregularidad atribuible a funcionarios de la municipalidad, quienes no controlaron la correcta ejecución del servicio de mantenimiento vial, lo cual originó la colocación de material granular inobservando la normativa técnica, generando afectación a la calidad de la obra, reconocimiento de metrados no ejecutados, perjuicio económico público de S/104,179.67, y riesgo o afectación al bienestar de los ciudadanos. Esto se evidencia en el informe donde se indica que el funcionario omitió el control de ejecución, permitiendo la colocación de material sin cumplir parámetros de normativa técnica, lo que generó perjuicio económico y afectación a la calidad del servicio público.

De ese modo, se advierte no solo un hecho de incumplimiento funcional, sino también cómo una actuación administrativa en el contexto de prestación de un servicio público municipal puede generar perjuicio, aun cuando la obra pueda haber sido considerada formalmente aprobada o ejecutada, pero sin respetar estándares técnicos. Esto demuestra cómo la actuación municipal (lícita en origen y finalidad) puede generar daño o perjuicio y quedar insuficientemente reparado al ciudadano, especialmente en relación con la calidad del servicio público, la afectación a derechos colectivos (transporte, libre tránsito, seguridad vial, ambiente urbano) y la ausencia de mecanismos de reparación cuando no se trata de daño antijurídico intencional o ilícito.

Así, el informe analizado evidencia un caso en el que, pese a tratarse de una actuación municipal destinada al mejoramiento vial, la omisión de control y la inobservancia de la normativa técnica generaron perjuicio económico y afectación a la calidad del servicio público. Este hecho demuestra que incluso actuaciones administrativas lícitas y con finalidad pública pueden producir daño a los administrados, sin que exista actualmente un mecanismo normativo

claro que permita su reparación efectiva, reforzando la problemática planteada en la presente tesis.

#### **Informe 4**

##### **Relación con el problema de investigación**

El informe describe una situación en la que la municipalidad realiza compras ordinarias sin aplicar el criterio de economía y menor costo, vulnerando la normativa de contrataciones del Estado y afectando los derechos de otros proveedores, lo cual genera:

- Inobservancia del principio de eficiencia y economía del gasto público.
- Afectación a la libre competencia y trato igualitario.
- Riesgo o posible perjuicio económico al Estado.
- Impacto en terceros privados (proveedores excluidos o perjudicados).

El acto administrativo analizado es formalmente válido (no nulo), lícito en finalidad pública (abastecimiento), pero genera daño y perjuicio, especialmente respecto de proveedores perjudicados que no cuentan con un mecanismo claro de reparación administrativa directa. En consecuencia, se demuestra que la ausencia de regulación clara sobre la responsabilidad patrimonial municipal por actos lícitos afecta el derecho de los administrados a obtener una reparación efectiva cuando una actuación municipal, aun legítima, causa perjuicio.

En conclusión, se evidencia que una actuación administrativa lícita y orientada al abastecimiento institucional puede afectar derechos y causar perjuicio económico a proveedores que actúan conforme al orden jurídico. La inexistencia de un mecanismo expreso de reparación patrimonial para estos casos refuerza la problemática planteada en esta investigación respecto a la necesidad de reformar y precisar el tratamiento normativo de la responsabilidad patrimonial por actos lícitos en el ámbito municipal.

#### **Informe 5**

##### **Relación con el problema de investigación**

Como se mencionó anteriormente, entre los aspectos relevantes, se advierte afectación potencial al ecosistema debido a ejecución sin condiciones técnicas y sin autorizaciones ambientales adecuadas. Este caso muestra una actuación municipal orientada a un fin lícito y socialmente necesario (obra de saneamiento), pero que genera riesgos y potenciales daños a derechos e intereses colectivos ambientales y posiblemente comunitarios, debido a fallas en el diseño técnico, el control y la autorización ambiental. Así, el informe aporta evidencia práctica del del problema estudiado, es decir, que la administración municipal puede generar daño aun actuando

dentro de sus competencias y con finalidad pública, y la normativa podría no asegurar una reparación efectiva a los ciudadanos afectados.

Asimismo, se aprecia un daño potencial ambiental y económico derivado de una obra pública, lo que encaja en la categoría de acto administrativo “lícito pero perjudicial”, es decir, daño antijurídico por actuación legítima, pues, si estos hechos generaran daños a pobladores, fauna, actividades económicas o turismo, se configuraría un escenario ideal para aplicar responsabilidad patrimonial por acto lícito.

## **Informe 6**

### **Relación con el problema de investigación**

El informe evalúa la ejecución contractual de una obra pública, específicamente un proyecto educativo, donde se evidencia que la obra se culminó fuera del plazo contractual, lo que constituye un incumplimiento administrativo contractual y ocasiona posibilidad de perjuicio económico para la entidad pública (municipalidad). Esto implica una actuación administrativa legítima, orientada a cumplir una finalidad pública (mejoramiento del servicio educativo), pero con efectos negativos derivados de fallas administrativas, similares al informe anterior sobre saneamiento.

Se trata, entonces, de un ejemplo real donde la actuación de la municipalidad es lícita (ejecución de obra pública), tiene finalidad constitucional y social (educación), puede generar perjuicios económicos, funcionales y sociales por deficiencias en gestión contractual. Asimismo, dichos perjuicios no necesariamente derivan de una acción ilícita, sino de una actuación estatal normal pero ineficiente.

Así, es posible concluir señalando que el informe constituye un caso real de gestión municipal lícita que genera efectos perjudiciales para la ciudadanía, evidenciando que la ausencia de regulación específica sobre responsabilidad por actos lícitos puede dejar sin tutela a ciudadanos y bienes jurídicamente protegidos, especialmente cuando el daño no deriva de ilegalidad sino de deficiencia técnica o administrativa.

## **Informe 7**

### **Relación con el problema de investigación**

El informe analizado evidencia una actuación municipal deficiente en una obra pública que termina generando daños económicos, lo cual puede interpretarse como un supuesto activador de responsabilidad patrimonial, aunque el daño se haya originado en el marco de una actuación administrativa lícita y formal, es decir, dentro del ejercicio legítimo de funciones municipales.

En el informe se concluye que hubo deficiente control y supervisión técnica en la obra de pavimentación, lo que causó deterioros severos, moderados y leves y perjuicio económico estimado en S/ 243,965.74, lo cual constituye evidencia de un daño ocasionado por la administración municipal en el marco de servicios públicos fundamentales como la infraestructura vial.

Esto, además, supone un riesgo para las personas que utilizan dicha infraestructura vial para movilizarse, pues, aumenta el riesgo de daño de las unidades vehiculares, y expone a un mayor riesgo de sufrir accidentes de tránsito que repercutirían en mayor o menor medida en la salud de las personas, sin que se identifique en el informe un mecanismo claro y expreso de reparación patrimonial frente al potencial daño ocasionado, lo cual confirma las limitaciones normativas señaladas en el presente estudio.

### **Informe 8**

#### **Relación con el problema de investigación**

Lo que el informe estudiado evidencia es un supuesto real de afectación derivada del ejercicio de la función municipal, que puede relacionarse con el problema estudiado debido a que existe un daño patrimonial reconocido, derivado de una ejecución deficiente de obra pública. Asimismo, las consecuencias del mal funcionamiento no recaen únicamente en el Estado, sino indirectamente en los ciudadanos que financian la obra y dependen del servicio público. Por otro lado, no queda claro en el informe cuál es el mecanismo mediante el cual los administrados podrían reclamar reparación por la afectación del servicio. Todo ello confirma y ejemplifica la falta de claridad y efectividad normativa para activar un proceso de reparación patrimonial municipal frente a daños causados por la administración.

### **Informe 9**

#### **Relación con el problema de investigación**

El informe de la Contraloría describe una actuación municipal relacionada con la adquisición e instalación de una planta de oxígeno medicinal. Aunque la medida tuvo un fin legítimo y de interés público (incrementar oferta de oxígeno sanitario), se evidencia deficiente planificación, falta de coordinación institucional, incumplimiento de lineamientos técnicos y ausencia de condiciones mínimas de instalación, lo que permite construir un ejemplo real y verificable que se relaciona directamente con el problema de investigación, ya que:

- La actuación municipal fue lícita y orientada al interés público, pero se ejecutó sin cumplir criterios técnicos, legales y de seguridad.

- Podría generar daños futuros a la salud o integridad, tanto a usuarios como a trabajadores, aun sin existir mala fe ni ilegalidad.
- No existe un marco regulatorio municipal específico que determine procedimientos de reparación patrimonial ante daños derivados de decisiones lícitas.

El informe analizado sí tiene relación directa y relevante con el problema de investigación, porque constituye un caso real de actuación municipal lícita que, debido a deficiencias técnicas y normativas, puede producir daños antijurídicos sin un mecanismo adecuado de reparación, lo cual refuerza la necesidad de regular la responsabilidad patrimonial por actos lícitos en el ámbito municipal.

## **Informe 10**

### **Relación con el problema de investigación**

El informe muestra hechos vinculados a deficiencias técnicas, administrativas y de supervisión relacionados con una obra pública de mejoramiento de transitabilidad vehicular y peatonal, donde se detectan posibles irregularidades en la conformidad de obra y duplicidad de metrados, lo cual implica riesgo de perjuicio económico, falta de transparencia y dudas respecto a la correcta ejecución de obra pública municipal.

Este informe no se refiere a una actuación ilícita en su origen, pues las obras públicas son actos legítimos y propios de la administración municipal, encaminados al bienestar colectivo. Sin embargo, los hallazgos demuestran posibles efectos negativos hacia los administrados y el interés público debido a la gestión deficiente y posible sobrecostos. Por lo tanto, el caso constituye un ejemplo válido de actuación administrativa lícita (prestación de servicio público) con capacidad de generar daño antijurídico.

#### **4.4.2. Discusión de resultados**

Respecto del objetivo general, se puede considerar que la responsabilidad patrimonial municipal se concibe teórica y operativamente como un mecanismo protector del administrado, basado en criterios como daño cierto, causalidad y antijuridicidad. Sin embargo, el marco legal actual circunscribe dicha responsabilidad únicamente al funcionamiento irregular o defectuoso de la administración, excluyendo los daños que provienen de actuaciones plenamente lícitas y orientadas al interés público.

Tal exclusión representa una barrera normativa, puesto que no toda afectación surge de negligencia o ilegalidad, sino también del normal ejercicio del poder público, especialmente en ámbitos como infraestructura, ambiente, tránsito, educación o políticas de movilidad. En ese

sentido, tanto la doctrina, el análisis económico del derecho, el derecho comparado y las entrevistas coinciden en la legitimidad de la responsabilidad por actos lícitos, bajo fundamentos tales como:

- Igualdad ante las cargas públicas.
- Equidad y proporcionalidad.
- Dignidad humana.
- Justicia distributiva.
- Tutela efectiva.

Esto, a su vez, se ve reflejado en diversas legislaciones, entre las que se encuentran Francia, España y, en el caso latinoamericano, Colombia y Argentina, en donde sus normativas en materia administrativa permiten y reconocen la responsabilidad administrativa patrimonial como consecuencia de un acto lícito de la Administración, operando bajo criterios jurídicos de compensación así como económicos (teoría del sacrificio, el modelo de Coase), lo que demuestra que, en mayor o menor medida, estas legislaciones (cuyo fundamento de sus sistemas jurídicos es equiparable al peruano) han incorporado esta forma de responsabilidad, lo que deja ver que es perfectamente compatible con el sistema jurídico peruano.

No obstante, dicha comprensión no tiene reflejo normativo en el régimen normativo, lo que genera una brecha entre legitimidad doctrinaria y formalidad jurídica, obligando a que los afectados fuerzan sus demandas hacia supuestos de ilicitud, produciendo inseguridad jurídica y desnaturalización procesal.

Asimismo, la ausencia de regulación expresa no significa imposibilidad de reparación, sino falta de vía adecuada, lo que en términos de justicia constitucional configura una omisión del deber estatal de protección. Ello cobra relevancia, sobre todo, ante la existencia de daños materiales, funcionales, económicos, ambientales y sociales derivados de actuaciones municipales legítimas, tanto en obras públicas, servicios, adquisición de bienes, implementación de políticas y decisiones de interés general, de acuerdo con los casos analizados, lo cual evidencia la vulneración reiterada de los principios y derechos de igualdad ante las cargas públicas, buena administración, propiedad y patrimonio colectivo, seguridad vial, ambiente equilibrado y salud, y acceso efectivo a servicios y desarrollo local.

Ello demuestra que el impacto real del daño no es abstracto ni exclusivamente estatal, sino directo y cotidiano sobre la ciudadanía, generando indefensión triple: jurídica, económica y constitucional.

Por ello, en función a todo lo anteriormente analizado, puede afirmarse que sí corresponde incorporar dentro del marco normativo de responsabilidad patrimonial municipal la responsabilidad por actos lícitos, sustentado en tres argumentos centrales:

- Argumento jurídico-constitucional: El principio de igualdad de cargas públicas impide trasladar al individuo un sacrificio desproporcionado derivado de una actuación legítima del Estado.
- Argumento de justicia material y prevención: La falta de regulación provoca incentivos negativos, repetición de errores administrativos y ausencia de políticas preventivas.
- Argumento de legitimidad institucional y confianza pública: Sin reparación, la administración se percibe como indiferente, erosionando confianza ciudadana y sostenibilidad democrática.

#### **4.4.3. Comprobación de hipótesis**

Esta investigación ha planteado como hipótesis “Dado que la normativa vigente en materia de responsabilidad patrimonial de las municipalidades presenta vacíos legales y limitaciones respecto de su exigibilidad, es probable que sea viable y necesario regular la responsabilidad patrimonial de la administración municipal por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados”. A partir de los resultados obtenidos esta hipótesis se confirma. Los ejes que conforman tal razonamiento son:

- La existencia de vacíos legales y limitaciones de exigibilidad: El marco normativo vigente circunscribe la responsabilidad estatal al funcionamiento irregular, excluyendo expresamente los daños causados por actuaciones lícitas, necesarias u orientadas al interés público (art. IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444). Tampoco prevé vías administrativas claras, objetivas y específicas para compensar daños derivados de obras y decisiones municipales legítimas. Además, se acredita que los ciudadanos no cuentan con mecanismos claros, eficaces y accesibles para solicitar reparación; afrontan procesos judiciales costosos y complejos; y no existen fondos ni seguros municipales para estos supuestos. Los casos confirman empíricamente que, aun cuando la Contraloría identifica perjuicios económicos, riesgos al servicio público o afectación de derechos, no se establece un mecanismo de reparación para los administrados; el análisis enfatiza que el daño queda, en la práctica, sin una vía clara de resarcimiento (únicamente se dispone el inicio de acciones civiles, penales o procedimientos administrativos que

involucran a las autoridades y a la entidad en cuestión, más no existe una evaluación del daño a la ciudadanía).

- Es viable regular la responsabilidad por actos lícitos: Desde la teoría, el derecho comparado y las entrevistas, se constata una comprensión clara y madura de la categoría de acto lícito dañoso y de la responsabilidad basada en igualdad ante las cargas públicas, equidad y proporcionalidad, más allá de la ilicitud. Los especialistas entrevistados coinciden en que el Estado debe reparar daños causados por actos lícitos cuando estos generan afectaciones especiales o desproporcionadas sobre ciertos ciudadanos, incluso si el fin es legítimo, lo que demuestra que existe base doctrinaria sólida y consenso técnico-profesional suficiente. Por ende, no hay un impedimento conceptual ni técnico para diseñar una regulación de responsabilidad por actos lícitos; por el contrario, los resultados muestran que el sistema jurídico peruano está “atrasado” respecto de esa comprensión y que la regulación es perfectamente construible y aplicable.
- Existe la necesidad de regular para garantizar una efectiva reparación, pues, existe una afectación real de derechos y principios de igualdad ante las cargas públicas, propiedad y patrimonio colectivo, y derechos a salud, seguridad, ambiente sano, tránsito, desarrollo y bienestar social. Teorías económicas (desde el análisis económico del derecho, como la Teoría de Coase y la teoría del sacrificio) reafirman que existe una necesidad de intervención para subsanar y superar lo denominado “externalidades negativas”. Por otro lado, la falta de mecanismos de reparación genera indefensión jurídica, implica una doble carga económica (financia la obra y soporta el daño), y supone afectación injusta de derechos fundamentales, pese a la licitud del acto. Los diez casos analizados muestran situaciones donde la actuación municipal es lícita o tiene finalidad legítima, existe daño patrimonial, funcional, ambiental o social, pero no aparece una vía efectiva y específica de reparación para los administrados. Es decir, sin una categoría normativa de responsabilidad por acto lícito, el daño se mantiene sin resarcimiento, y la carga se traslada al ciudadano o a la colectividad.

Por todo ello, la hipótesis de investigación se confirma, es decir, los vacíos y limitaciones del régimen vigente de responsabilidad patrimonial municipal hacen viable y, sobre todo, necesario incorporar normativamente la responsabilidad por actos lícitos, como condición indispensable para asegurar una reparación efectiva de los daños causados a los administrados por actuaciones municipales legítimas.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** La responsabilidad administrativa patrimonial en el ámbito municipal se encuentra insuficiente y restrictivamente regulada frente a la realidad de la gestión municipal. Los casos analizados evidencian que la actividad municipal genera de manera recurrente daños patrimoniales, funcionales y sociales que no siempre derivan de un funcionamiento irregular, sino del ejercicio normal de competencias legalmente atribuidas. En ese sentido, el reconocimiento actual que la norma le da a la responsabilidad administrativa únicamente en supuestos de funcionamiento irregular es incompleto, pues deja fuera un conjunto significativo de daños reales y verificables producidos por actuaciones municipales formalmente válidas. Esto evidencia la necesidad de modificar el artículo IV del T.U.O. de la Ley N.º 27444, ampliando su alcance para reconocer expresamente que la responsabilidad patrimonial de la administración municipal no se limita a actos ilícitos, sino que puede derivarse también del funcionamiento normal del servicio cuando se genere un daño antijurídico no exigible al administrado.

**SEGUNDA:** El análisis teórico, económico, de derecho comparado, así como las entrevistas a especialistas coinciden en que la licitud del acto administrativo no excluye la existencia de un daño resarcible cuando la actuación estatal, aun orientada al interés público, impone una carga especial, anormal o desproporcionada sobre determinados administrados o colectivos. No obstante, se constató la falta de reconocimiento de esta categoría de responsabilidad en el ordenamiento administrativo peruano, lo que genera una exclusión sistemática de los daños derivados de actuaciones lícitas del ámbito de reparación patrimonial. La limitación únicamente dirigida al funcionamiento irregular de la administración excluye de manera expresa la posibilidad de indemnizar daños producidos por actos legítimos, a diferencia de lo que ocurre en modelos comparados donde la ruptura de la igualdad ante las cargas públicas constituye un criterio operativo de responsabilidad estatal.

**TERCERA:** La revisión de casos y las percepciones profesionales permitieron identificar que la ausencia de mecanismos de compensación frente a daños derivados de actuaciones lícitas vulnera principalmente el principio de igualdad ante las cargas públicas, así como los derechos fundamentales relacionados con la propiedad, el ambiente, la salud, el tránsito seguro, el bienestar social y la buena administración, provocando que el ciudadano afectado quede en una situación de desventaja jurídica, económica y constitucional, soportando un sacrificio desproporcionado sin acceso a un medio de reparación efectivo, lo que evidencia una ruptura

del equilibrio entre la finalidad pública y la protección individual, así como la necesidad de mecanismos claros, accesibles y preventivo–restaurativos.

**CUARTA:** En ordenamientos jurídicos como el colombiano, argentino, francés y español, la responsabilidad patrimonial del Estado por actos lícitos constituye un estándar jurídico consolidado en los ordenamientos administrativos más desarrollados, tanto a nivel constitucional como legal y jurisprudencial. Así, sus ordenamientos jurídicos reconocen de manera expresa que la licitud del acto administrativo no excluye la obligación estatal de reparar cuando una actuación legítima genera un daño especial, anormal o desproporcionado que rompe la igualdad ante las cargas públicas, principio que se erige como fundamento transversal de la responsabilidad objetiva del Estado. De igual forma, esta forma de responsabilidad es plenamente operativa en el ámbito municipal, especialmente en materias como obras públicas, urbanismo, policía administrativa, movilidad urbana y prestación de servicios locales, donde la cercanía entre la decisión administrativa y el impacto sobre los ciudadanos incrementa el riesgo de afectaciones individualizadas.

**QUINTA:** Es jurídicamente necesario incorporar en el marco normativo municipal la responsabilidad patrimonial por actos lícitos, debido a que el régimen actual presenta vacíos legales, limitaciones de exigibilidad y ausencia de procedimientos compensatorios que dejan sin tutela efectiva a los administrados afectados por actos legítimos de la administración. Así, la reparación por actos lícitos no solo es viable sino indispensable para garantizar justicia distributiva, protección de derechos, equidad social y fortalecimiento de la legitimidad institucional municipal.

## RECOMENDACIONES

**PRIMERA:** Se recomienda que la modificación del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, a fin de ampliar expresamente el alcance de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incorporando los daños derivados del funcionamiento normal de la actividad administrativa, en especial en el ámbito municipal. Dicha modificación debe precisar que la responsabilidad patrimonial no se agota en los supuestos de funcionamiento irregular, sino que procede también cuando se produce un daño antijurídico no exigible al administrado, aun cuando la actuación administrativa sea formalmente válida.

**SEGUNDA:** Se recomienda incorporar de manera expresa en la legislación administrativa general un régimen básico de responsabilidad patrimonial por actos lícitos, así como la inclusión de criterios mínimos de procedencia, tales como la existencia de daño cierto, especial o anormal, la ruptura de la igualdad ante las cargas públicas y la ausencia de deber jurídico de soportar el daño. Esta regulación debe recoger las experiencias del derecho comparado, particularmente los modelos francés, español y colombiano, adaptándolos al contexto nacional.

**TERCERA:** Se recomienda la creación e implementación de mecanismos institucionales de compensación administrativa, tales como fondos de reparación, seguros de cobertura social, mesas de conciliación administrativa y procedimientos rápidos, accesibles y no judicializados. Estos mecanismos deben incorporar criterios de proporcionalidad, especialidad del daño y cargas públicas equitativas, asegurando una respuesta adecuada, oportuna y digna para el administrado afectado.

**CUARTA:** Se recomienda que el Estado desarrolle un marco normativo integral y articulado de responsabilidad patrimonial municipal, que establezca procedimientos administrativos, parámetros técnicos de imputación, métodos de evaluación y cuantificación del daño, criterios de reparación justa y medidas preventivas. Esto debe incluir una política pública nacional de administración garante, orientada a prevención, transparencia, eficiencia y restauración, fortaleciendo la legitimidad institucional y la confianza ciudadana.

## **PROPUESTA LEGISLATIVA**

### **Ley que incorpora expresamente la responsabilidad patrimonial por actos lícitos en el régimen de responsabilidad administrativa y fortalece la reparación efectiva de daños en el ámbito municipal**

#### **I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La responsabilidad patrimonial de la Administración es un componente esencial del Estado de Derecho, pues asegura que los ciudadanos no soporten injustamente los daños ocasionados por la actividad pública. En el ámbito municipal, esta exigencia cobra especial intensidad por el impacto directo que tienen las obras, servicios y decisiones locales sobre la vida cotidiana de los administrados. Sin embargo, el régimen administrativo vigente restringe la responsabilidad a supuestos de funcionamiento irregular, dejando sin cobertura reparadora los daños derivados de actuaciones lícitas, necesarias o adoptadas en ejercicio regular de competencias, aun cuando produzcan afectaciones reales, especiales y desproporcionadas, lo que genera un vacío normativo que dificulta una reparación administrativa directa, trasladando al administrado la carga del daño o forzándolo a encuadrar su reclamo bajo categorías de ilicitud para acceder a tutela.

La responsabilidad por actos lícitos no se concibe como sanción por ilicitud, sino como un mecanismo de justicia material y redistribución de cargas, orientado a restituir el equilibrio cuando el Estado, actuando legítimamente, impone un daño especial, anormal o desproporcionado sobre el administrado. Este enfoque se sustenta en principios como equidad, proporcionalidad, dignidad y tutela efectiva, siendo la igualdad ante las cargas públicas el eje justificante más reiterado por la doctrina y por el derecho comparado, especialmente países como Colombia, Argentina, España y Francia.

Por ello, resulta necesario modificar y complementar el régimen normativo incorporando de forma expresa la responsabilidad por actos lícitos, con criterios mínimos que orienten su exigibilidad administrativa, en función a dos ejes: Complementar el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N.º 27444, a fin de reconocer que la responsabilidad patrimonial de la Administración puede surgir tanto por funcionamiento irregular como por actuaciones lícitas que generen daños resarcibles; e incorporar un artículo específico que precise, de manera básica, el estándar del daño especial o anormal y su conexión con la igualdad ante las cargas públicas, habilitando una reparación efectiva sin exigir la prueba de ilicitud.

## II. COSTO BENEFICIO

La implementación de la presente propuesta legislativa no genera un costo económico directo ni inmediato para el Estado, en tanto no implica la creación de nuevas entidades públicas, órganos administrativos, plazas presupuestales, ni asignaciones presupuestarias adicionales. La reforma se limita a precisar y ampliar el alcance normativo del régimen de responsabilidad patrimonial vigente, incorporando expresamente la responsabilidad por actos lícitos dentro de la estructura ya existente del procedimiento administrativo general.

Por otro lado, debe precisarse que la eventual obligación de compensar daños no constituye un costo atribuible a la ley en sí misma, sino una consecuencia del ejercicio de la actividad administrativa cuando esta genera perjuicios que, conforme a los principios constitucionales, no deben ser soportados por los administrados. En tal sentido, la norma no crea un gasto nuevo, sino que ordena jurídicamente un deber de reparación ya implícito en el Estado constitucional de derecho. Por otro lado, los beneficios derivados de la aprobación de la presente ley son múltiples y de carácter estructural, institucional y social.

- Contribuye a cerrar un vacío normativo que actualmente limita la eficacia del régimen de responsabilidad patrimonial, permitiendo que los daños derivados de actuaciones lícitas puedan ser reparados de manera directa y transparente, sin necesidad de forzar su encuadre en supuestos de ilicitud.
- Genera un efecto preventivo en la gestión pública municipal, incentivando una mayor diligencia en la planificación, evaluación de impacto y ejecución de obras, servicios y decisiones administrativas.
- Fortalece la protección de derechos fundamentales y principios constitucionales, especialmente la igualdad ante las cargas públicas, la buena administración y la tutela efectiva, evitando que los ciudadanos asuman sacrificios desproporcionados en beneficio del interés general sin compensación alguna.
- Reduce indirectamente los costos judiciales y administrativos, al disminuir la litigiosidad derivada de reclamos forzados por ilicitud, procesos contencioso-administrativos prolongados y disputas innecesarias, promoviendo soluciones administrativas más rápidas, menos costosas y más eficientes.

### **III. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La vigencia de la presente norma tendrá un impacto positivo y correctivo en el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, al ampliar y precisar su ámbito de aplicación sin alterar su estructura básica. La incorporación expresa de la responsabilidad patrimonial por actos lícitos permite superar la actual interpretación restrictiva centrada exclusivamente en el funcionamiento irregular de la administración, integrando al ordenamiento una categoría de resarcibilidad que ya cuenta con sustento doctrinario y constitucional.

Este impacto no implica una ruptura del régimen vigente, sino una evolución normativa coherente, orientada a garantizar que el principio de responsabilidad estatal se aplique de manera integral, abarcando también los supuestos en los que el daño deriva del funcionamiento normal del servicio público y no de la ilicitud del acto administrativo.

Por otro lado, la modificación del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N.º 27444 genera un impacto directo en la Ley del Procedimiento Administrativo General, en tanto precisa el alcance de uno de sus principios rectores., lo que fortalece la función garantista del procedimiento administrativo, al permitir que los administrados puedan solicitar reparación patrimonial en sede administrativa incluso cuando el acto causante del daño sea lícito.

Asimismo, la entrada en vigor de la norma tendrá un impacto relevante en la legislación municipal, en la medida en que los gobiernos locales deberán adecuar sus ordenanzas, reglamentos internos y prácticas administrativas al nuevo alcance de la responsabilidad patrimonial. Esta adecuación no implica la creación de nuevas obligaciones presupuestales, sino la incorporación de criterios de evaluación del daño y de compensación dentro de los procedimientos existentes.

Finalmente, la vigencia de la norma tendrá un impacto significativo en la protección de los derechos fundamentales de los administrados, especialmente en aquellos vinculados a la propiedad, la igualdad ante las cargas públicas, la seguridad, el ambiente, la salud y el acceso a servicios públicos de calidad. Al reconocer la posibilidad de reparación frente a daños derivados de actuaciones lícitas, se evita que los ciudadanos asuman sacrificios individuales injustificados en beneficio del interés general.

En síntesis, la vigencia de la norma genera un impacto positivo en la coherencia del ordenamiento jurídico nacional, al armonizar el régimen de responsabilidad patrimonial con los principios constitucionales y con tendencias modernas del derecho administrativo comparado,

alineando la legislación peruana con estándares que reconocen que el Estado, aun actuando legítimamente, debe asumir los costos de los daños que no pueden ser razonablemente soportados por los administrados.

#### **IV. FÓRMULA LEGAL**

##### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto incorporar expresamente la responsabilidad patrimonial de la Administración por actos lícitos, a fin de garantizar una reparación efectiva de los daños causados a los administrados cuando, como consecuencia del funcionamiento normal de la actividad administrativa, se produzcan perjuicios que no estén jurídicamente obligados a soportar, en especial en el ámbito de la administración municipal.

##### **Artículo 2. Modificación del artículo IV del T.U.O. de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Modifícase el artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, en los términos siguientes:

“Artículo IV. Responsabilidad administrativa

La Administración Pública es responsable patrimonialmente por los daños que cause a los administrados como consecuencia del funcionamiento irregular de la actividad administrativa.

**Asimismo, la Administración Pública es responsable por los daños que se deriven del funcionamiento normal de la actividad administrativa o de actos lícitos, cuando tales daños sean ciertos, evaluables económicamente, individualizables y no se encuentren jurídicamente obligados a ser soportados por los administrados, conforme al principio de igualdad ante las cargas públicas.**

La responsabilidad patrimonial de la Administración es objetiva y recae sobre la entidad pública correspondiente, sin perjuicio de las acciones de repetición que pudieran corresponder conforme a ley.”

##### **Artículo 3. Criterios mínimos para la responsabilidad patrimonial por actos lícitos**

La responsabilidad patrimonial por actos lícitos procede cuando concurren, de manera concurrente, los siguientes criterios mínimos:

- La existencia de un daño cierto, efectivo y evaluable económicamente.

- Que el daño sea consecuencia directa del funcionamiento normal de la actividad administrativa o de un acto administrativo lícito.
- Que el daño tenga carácter especial, anormal o desproporcionado, rompiendo la igualdad ante las cargas públicas.
- Que el administrado no se encuentre jurídicamente obligado a soportar el daño en atención al interés general.

La determinación de la forma de reparación podrá comprender indemnización, compensación u otras medidas correctivas idóneas, conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

#### **Única. Adecuación**

Las entidades de la Administración Pública, en especial los gobiernos locales, adecuan sus procedimientos administrativos, reglamentos internos u ordenanzas a lo dispuesto en la presente ley, sin que ello implique la creación de nuevas entidades, órganos o asignaciones presupuestales adicionales.

#### **Segunda. Vigencia**

La presente ley entra en vigor a los noventa (90) días calendario de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Comuníquese al señor presidente de la República para su promulgación

Arequipa, 27 de enero de 2026.

## REFERENCIAS

- Alpa, G. (1991). *Responsabilità civile e danno. Lineamenti e questioni*. Bologna: Il Mulino.
- Aranzamendi, L. (2015). *Investigación jurídica de la ciencia y el conocimiento científico: Proyecto de investigación y redacción de la tesis*. Editora Jurídica Grijley.
- Arraiza, E. (2016). *Manual de gestión municipal*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Baca, V. (2018). El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo sancionador, con especial mirada al caso peruano. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 21, 339.
- Bianchi, A. B. (2008). La doctrina del "sacrificio especial" en la responsabilidad del Estado por actividad legislativa. En F. d. UBA, *Responsabilidad del Estado. Jornada de homenaje a la Profesora Titular Consulta de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires Dra. Maria Graciela Reiriz* (págs. 391-400). Rubinzal-Culzoni Editores.
- Bullard, A. (1992). "¿Al fondo hay sitio!" ¿Puede el Teorema de Coase explicarnos el problema del Transporte Público? *Themis*(21), 93-100.
- Cabrera, M. A., & Quintana, R. (2011). *Derecho administrativo y Derecho procesal administrativo*. Ediciones Legales.
- Calabresi, G., & Mclamed, D. (1972). Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One view of the Cathedral. *Harvard Law Review*, 85(6), 1089-1128.
- Campos, H. A. (2012). El juicio de resarcibilidad en el ordenamiento jurídico peruano. Reflexiones iniciales sobre los alcances del artículo 1971 del Código Civil peruano y la afirmación de la responsabilidad civil en el ejercicio regular de un derecho. *Ius et veritas*(45), 217.
- Campos, H. A. (2016). Breves y ulteriores precisiones respecto de los actos lícitos dañosos en el ordenamiento jurídico peruano: análisis de algunos supuestos concretos. *Revista Ius et veritas*(52), 148-159.
- Caro, J. (2015). La autoría delictiva del funcionario público. *Ius puniendi*(21), 175-195.
- Carvajal Garrido, Y. A. (2021). *Responsabilidad patrimonial del Estado por contexto ante el cumplimiento de los elementos establecidos en el artículo 90 de la Constitución Política*. Repositorio Institucional de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. <http://hdl.handle.net/10554/53514>

- Castillo, E., & Vásquez, M. L. (2003). EL rigor metodológico en la investigación cualitativa. *Colombia Médica*, 164-167.
- Castillo, G., Cortegana, R. I., & Yaranga, Y. M. (2024). La responsabilidad administrativa funcional de los servidores públicos en el Perú. *Impulso: Revista en Administración*, 4(7), 213-224. <https://doi.org/10.59659/impulso.v.4i7.44>
- Castro, Á. (2007). La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento Constitucional y Legislativo. En I. A. Damsky, M. A. López, & L. Rodríguez, *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México* (págs. 533-564). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Céspedes, C. (2020). Notas sobre la denominada “Responsabilidad” por acto lícito en el derecho civil. Reconociendo a las compensaciones por sacrificio. *Revista Ius et Praxis*(2), 114-135.
- Chanjan, R. (2023). La teoría de la coautoría no ejecutiva e imputación penal a líderes de protestas sociales. *ius et veritas*(67), 232-241.
- Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*(3), 1-44. <https://doi.org/10.1086/466560>
- Código Civil. (1984). *Decreto legislativo N.º 295*.
- Constitución Política del Perú. (1993).
- Contraloría General de la República - Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. (25 de Noviembre de 2013). Acuerdo Plenario N.º 01-2013-CG/TSRA. *Precedente administrativo de observancia obligatoria en materia de responsabilidad administrativa funcional*.
- Correa, J. (2006). Algunas consideraciones sobre el interés público en la política y el derecho. *Revista Española de Control Externo*, 8(24), 135-161.
- Cuba, E. G. (2025). El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el Derecho Comparado: el caso de Francia, España y Argentina. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 25(99), 85-116. <https://doi.org/10.21056/aec.v25i99.1999>
- Danos, J. (2017). *Curso de contrataciones del Estado*.

- De Cupis, A. (1970). *Teoría General de la Responsabilidad Civil*. Barcelona: Bosch.
- Decreto Legislativo N.º 1436. (16 de Setiembre de 2018). Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público. Perú.
- Decreto Legislativo N.º 1440. (16 de Setiembre de 2018). Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Perú.
- Decreto Legislativo N.º 822. (24 de Abril de 1996). Ley sobre el Derecho de Autor. Perú.
- Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS. (25 de Enero de 2019). Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Del Carpio, C. A. (2021). *El reconocimiento de responsabilidad y su vinculación con las medidas correctivas y provisionales en el marco de la ley del procedimiento administrativo general*. Repositorio Institucional de la Universidad Católica de Santa María. <https://repositorio.ucsm.edu.pe/handle/20.500.12920/11218>
- Díez-Picazo, L. (2009). *Derecho de daños*. Civitas.
- Doménech, G. (2005). El rango constitucional del principio según el cual quien instruye un procedimiento sancionador no lo resuelve. *Revista General de Derecho Administrativo*(10).
- Espinoza, J. (2015). Sobre los denominados actos ilícitos dañosos. *Ius et veritas*(51), 116-122.
- Fernández, C. (1985). *El daño a la persona en el Código Civil de 1984*. Lima: Cultural Cuzco.
- Fernández, G. (2001). Las transformaciones funcionales en la responsabilidad civil. En G. Alpa, *Estudio sobre la responsabilidad civil* (pág. 261). Lima: Ara.
- Fernández, G. (2005). De la culpa ética a la responsabilidad subjetiva: ¿El mito de sísifo? (panorámica del concepto y del rol de la culpa en el derecho continental y en el código civil peruano). *Thémis - Revista de derecho*(50), 237-272.
- Fernández, G. (2019). *Introducción a la responsabilidad civil*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Fortes González, A. I. (2013). *La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas*. Repositorio Institucional de la Universidad de Salamanca. <http://hdl.handle.net/10366/124151>

- Garabiza, B. d., Sánchez, J. F., & Casanova, A. R. (2017). La internalización de las externalidad empresariales. *Res non verba*, 7(2), 47-64.
- Garay, S. (2023). ¿Qué es el "sacrificio especial" para la Corte Suprema de Justicia de la Nación? *Revista Jurídica de la Universidad de San Andrés*(16), 19-36.
- Garberí, J., & Buitrón, G. (2016). *El procedimiento administrativo sancionador*. Tirant lo Blanch.
- García, E. (2011). *Revolución francesa y administración contemporánea*. Civitas.
- García, E., & Fernández, T. (2006). *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II*.
- García, J. A. (2012). La responsabilidad jurídica. *Eunomía. Revista en Cultura de la legalidad*(1), 125-132.
- Garnica, J. F. (2020). La prueba del lucro cesante. *Revista de responsabilidad civil y seguro*(5), 45-64.
- Garza, A. F. (2018). La responsabilidad del Estado por el daño especial. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada*(11), 101-180.
- Gaviria, V. E. (2005). Responsabilidad civil y responsabilidad penal. *Derecho Penal y Criminología*(78), 25-52.
- Giudice, D. A. (2021). La responsabilidad por actos lícitos en la Ley de Responsabilidad del Estado. *Revista Código Civil y Comercial*, VII(3), 164-176.
- Gomez, M., & Sanz, Í. (2017). *Derecho administrativo sancionador. Parte general*. Aranzadi.
- González, E. (2016). Las externalidades y el teorema de Coase. *Trilogía*(8), 146-150.
- Granda, G. A., & Herrera, C. d. (2020). Reparación integral: principios aplicables y modalidades de reparación. *Revista de derecho*, 9(1), 251-268. <https://doi.org/10.31207/ih.v9i1.209>
- Guzmán, C. (2003). La responsabilidad de la administración pública. En VV.AA., *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general* (págs. 48-62). ARA Editores.
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. P. (2022). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGrawHill Education.

- León, J., & Necochea, L. (2007). El Sistema Nacional de Control y el Rol de la Contraloría. *Gestión Pública*, B16-B21.
- Leon, L. (2001). El daño existencial. ¿Una idea valiosa o sólo un grito de la moda italiana en el campo de la responsabilidad civil? *Revista Ius et Veritas*, 37.
- Ley N.º 27785. (15 de Mayo de 2018). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- Ley N.º 27972. (27 de Mayo de 2003). Ley Orgánica de Municipalidades. Perú.
- Ley N.º 28611. (15 de Octubre de 2005). Ley General del Ambiente. Perú.
- Ley N.º 29733. (3 de Julio de 2011). Ley de protección de datos personales. Perú.
- Ley N.º 30057. (4 de Julio de 2013). Ley del Servicio Civil. Perú.
- Linares Morán, C. N. (2024). *Ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional y su impacto en la corrupción de funcionarios en el Perú, 2019 a 2021*. Repositorio Institucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/27823>
- Lopez, N., & Sandoval, I. (2016). *Métodos y técnica de investigación cualitativa y cuantitativa*. Lima.
- Martínez, A. (2014). *Manual del servicio civil y régimen laboral público: comentarios, doctrina, legislación y jurisprudencia*. Gaceta Jurídica.
- Medina, J. E. (2005). Hacia una nueva teoría de la responsabilidad. *Estudios socio jurídicos*, 7(1), 156-193.
- Méndez, E. (2019). *Introducción al derecho romano*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Menéndez, E. (2013). Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública (artículos 139 y 141 de la LRJPAC). En A. B. Casares, & T. Quintana, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio General y Ámbitos Sectoriales* (págs. 37-48). Tirant lo Blanch.
- Miceli, T. J., & Segerson, K. (2014). Opportunism in Sequential Investment Settings: On Strategies for Overcoming Holdups and Holdouts. *University of Michigan Law School*, 1-24.

- Mir, O. (2002). *La responsabilidad patrimonial de la administración: hacia un nuevo sistema*. Civitas.
- Mir, S. (2002). *Derecho penal - Parte general*. Reppertor.
- Monateri, P. G. (2001). Hipótesis de la responsabilidad civil en nuestro tiempo. En G. Alpa, *Estudio sobre la responsabilidad civil* (pág. 261). Lima: Ara.
- Morales, J. (2006). Naturaleza del daño moral, ¿punitiva o resarcitoria? En J. Espinoza, *Responsabilidad Civil II* (pág. 192). Lima: Rodhas.
- Morante, L. (2014). *El funcionario público en el procedimiento administrativo sancionador*. Lima: Pacífico Editores.
- Morate Martín, L. (2023). *Responsabilidad patrimonial del municipio en el Common Law: similitudes con la regulación española*. Repositorio Institucional de la Universidad de Oviedo. <https://hdl.handle.net/10651/71422>
- Moreno, J. A. (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).
- Morón, J. C. (2015). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica.
- Nieto, A. (2005). *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos.
- Obiol, E. (2018). La responsabilidad subjetiva u objetiva en el procedimiento sancionador en la legislación peruana. *Revista de la Facultad de derecho y ciencias políticas*, 48(129), 491-506. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v48n129.a08>
- Pacori, J. M. (10 de Junio de 2023). *¿Qué es la gestión pública municipal?* LP - Pasión por el Derecho: <https://lpderecho.pe/que-es-gestion-publica-municipal/>
- Palacios, J. J., Romero, H. E., & Ñaupas, H. (2018). *Metodología de la investigación jurídica*. Lima: Grijley.
- Palma, A. (2001). Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y la pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción. *Revista Española de Derecho Administrativo*(112), 553-574.

- Patiño, H. (2011). Las causales exonerativas de la responsabilidad extracontractual. ¿Por qué y como impiden la declaratoria de responsabilidad? Aproximación a la jurisprudencia del Consejo de Estado. *Revista de Derecho Privado*(20), 371-398.
- Pazos, J. (2019). Factor atributivo de responsabilidad. Quantum indemnizatorio. En W. Gutierrez, *Código Civil Comentado* (págs. 868-876). Lima: Editorial Gaceta Jurídica.
- Peña, A. R. (2011). *Derecho penal - parte general*. IDEMSA.
- Peralta Zavaleta, A. J., & Vera Vergara, E. G. (2019). *Responsabilidad Patrimonial de los Funcionarios Públicos de la Municipalidad Distrital de La Esperanza. Caso: Mantenimiento de Complejos Deportivos*. Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de Trujillo. <https://hdl.handle.net/20.500.14414/14799>
- Picón, A. (2020). El alcance del principio non bis in ídem en el ámbito del derecho administrativo sancionador. *Revista de Derecho Aplicado LLM UC*(6).
- Ramos, C. (2021). *Cómo hacer una tesis de derecho y no envejecer en el intento*. Grupo Editorial Lex & Iuris.
- Rebollo, M. (2015). La reclamación de la indemnización. En A. B. Casares, & T. Quintana, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: estudio general y ámbitos sectoriales* (págs. 91-182).
- Retamozo, A., & Ponce, A. M. (2023). *Procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa, disciplinaria y funcional*. Gaceta Jurídica.
- Rico, G. A. (10 de Enero de 2023). *Cinco tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores civiles*. <https://lpderecho.pe/cinco-tipos-de-responsabilidades-en-las-que-pueden-incurrir-los-servidores-civiles/>
- Rodotá, S. (2005). Modelos y funciones de la Responsabilidad Civil. *Revista Themis*, 205.
- Rodríguez, J. (2023). Interés general y derecho administrativo. *Círculo de Derecho Administrativo*(22), 20-36.
- Rodríguez, J. A. (1998). La reparación como sanción jurídico-penal. *Ius et veritas*, 9(17), 28-44.
- Rodríguez, M. (2016). Concepto y alcance de la responsabilidad objetiva. *Revista de derecho privado*(56), 1-19. <https://doi.org/10.15425/redepriv.56.2016.09>

- Sanz, A. (2000). El concepto jurídico de responsabilidad en la teoría general del derecho. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*(4), 27-56.
- Solarte, A. (2011). El principio de reparación integral del daño en el derecho contemporáneo. En J. M. Gual, J. E. Acosta, & Á. Echeverri, *Responsabilidad civil y negocio jurídico: tendencias del derecho contemporáneo* (págs. 181-207). Universidad Santo Tomás.
- Taboada, L. (2003). *Elementos de la Responsabilidad Civil: Comentarios a las normas dedicadas por el Código Civil peruano a la responsabilidad civil extracontractual y contractual*. Lima: Grijley.
- Tamayo, J. (2013). *Tratado de responsabilidad civil*. Legis.
- Tiedemann, K. (1997). Responsabilidad penal de las personas jurídicas. En J. Hutado, *Responsabilidad penal de las personas jurídicas* (págs. 97-126). Grijley.
- Tirado, J. A. (2011). Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional. *Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho*(67), 457-467.
- Torrubia, B., Vilasau, M., & Gili, M. (2019). *Introducción al derecho privado: civil y mercantil*. Universidad de Catalunya.
- Tribunal Constitucional. (24 de Noviembre de 2004). Sentencia recaída en el expediente N.º 2864-2004-AA/TC. Perú.
- Tribunal Constitucional. (11 de Octubre de 2004). Sentencia recaída en el expediente N.º 2192-2004-AA/TC. Perú.
- Tribunal Constitucional. (31 de Octubre de 2012). Sentencia recaída en el expediente N.º 01234-2012-PA/TC. Perú.
- Tribunal del Servicio Civil. (26 de Junio de 2019). Resolución N.º 001534-2019-SERVIR/TSC-Segunda sala. Perú: Segunda Sala.
- Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. (27 de Abril de 2022). Sentencia N.º 1396/2022. Málaga, España: Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga.
- Useda, M. (2016). La responsabilidad civil extracontractual en los bienes producto de las innovaciones tecnológicas. *Revista de Derecho Ius et Ratio*, 125-131.

- Vanegas Roa, P. (2017). *Responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de la administración pública cuando provoquen menoscabo de los caudales públicos*. Repositorio Institucional de la Universidad de Granada.
- Vargas, G. (11 de Junio de 2023). *La gestión municipal: Semanario Universidad*. Semanario Universidad: <https://semanariouniversidad.com/opinion/la-gestion-municipal/>
- Vega, Y. (2019). Culpa inexcusable y culpa leve. En W. Gutierrez, *Código Civil Comentado* (págs. 862-867). Lima: Editorial Gaceta Jurídica.
- Vélez, H. (2015). La responsabilidad jurídica: aproximación al concepto, relación con otros conceptos jurídicos fundamentales y su funcionamiento. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 45(122), 127-151.
- Vidal, F. (2001). La responsabilidad civil. *Derecho PUCP*(54), 389-399. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200101.013>
- Villar, V. A. (2021). *La función pública y la responsabilidad administrativa en el ordenamiento jurídico peruano*. Universidad Nacional de Cajamarca.
- Villavicencio Escudero, L. A. (2018). Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública: apuntes para una propuesta de cambio en la Ley peruana del Procedimiento Administrativo General. *Derecho & Sociedad*(50), 99-113.
- Villavicencio, L. A. (2018). Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública: apuntes para una propuesta de cambio en la Ley peruana del Procedimiento Administrativo General. *Revista Derecho & Sociedad*(50), 99-114.
- Vingula, E. O. (2015). *Diccionario Municipal Peruano: Herramientas para la gestión municipal*. Lima: Ediciones Legales E.I.R.L.
- Zaffaroni, E. (2005). *Manual de derecho penal. Parte general*. ILANUD.



**ANEXOS**

## Anexo 1: Consentimientos informados

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

**Título de la investigación:** La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

**Tesista:** Panca Garnica, Katherin Rosaluz

**Entrevistado(a):** Milagros Farián Espinal

**Especialidad:** Derecho Administrativo

**Institución en la que se realiza la investigación:** Universidad Católica de Santa María

La presente tesis para optar el título profesional de abogada tiene como objetivo determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

En ese sentido, su participación en esta entrevista es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho de negarse a responder cualquier pregunta o de retirarse en cualquier momento sin que esto implique ninguna consecuencia negativa.

Asimismo, toda la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos. No existen riesgos significativos asociados con su participación en esta entrevista. Sin embargo, si en algún momento se siente incómodo(a) con alguna pregunta, puede optar por no responder. Su participación contribuirá a la generación de conocimientos en el área del derecho administrativo y municipal, y podría ser útil para futuras investigaciones o aplicaciones en la práctica.

#### Consentimiento

Declaro que he leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y todas han sido respondidas satisfactoriamente. Al firmar este documento, acepto participar en la entrevista bajo los términos descritos.

  
MILAGROS F. FARIÁN ESPINAL  
ABOGADA  
Reg. C.A.J. 72640

Firma

Fecha: 16/09/2023

Escaneado con CamScanner

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

**Título de la investigación:** La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

**Tesista:** Panca Garnica, Katherin Rosaluz

**Entrevistado(a):** Ana de los Angeles Mamani Flores

**Especialidad:** Derecho Administrativo

**Institución en la que se realiza la investigación:** Universidad Católica de Santa María

La presente tesis para optar el título profesional de abogada tiene como objetivo determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

En ese sentido, su participación en esta entrevista es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho de negarse a responder cualquier pregunta o de retirarse en cualquier momento sin que esto implique ninguna consecuencia negativa.

Asimismo, toda la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos. No existen riesgos significativos asociados con su participación en esta entrevista. Sin embargo, si en algún momento se siente incómodo(a) con alguna pregunta, puede optar por no responder. Su participación contribuirá a la generación de conocimientos en el área del derecho administrativo y municipal, y podría ser útil para futuras investigaciones o aplicaciones en la práctica.

#### Consentimiento

Declaro que he leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y todas han sido respondidas satisfactoriamente. Al firmar este documento, acepto participar en la entrevista bajo los términos descritos.

  
Abog. Ana de los Angeles  
Mamani Flores  
C.A.A. 20999

Firma

Fecha: 16 - 09 - 2025

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

**Título de la investigación:** La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

**Tesista:** Panca Garnica, Katherin Rosaluz

**Entrevistado(a):** *Abog. Luis Condari Sosa*

**Especialidad:** *Derecho Administrativo*

**Institución en la que se realiza la investigación:** Universidad Católica de Santa María

La presente tesis para optar el título profesional de abogada tiene como objetivo determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

En ese sentido, su participación en esta entrevista es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho de negarse a responder cualquier pregunta o de retirarse en cualquier momento sin que esto implique ninguna consecuencia negativa.

Asimismo, toda la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos. No existen riesgos significativos asociados con su participación en esta entrevista. Sin embargo, si en algún momento se siente incómodo(a) con alguna pregunta, puede optar por no responder. Su participación contribuirá a la generación de conocimientos en el área del derecho administrativo y municipal, y podría ser útil para futuras investigaciones o aplicaciones en la práctica.

#### Consentimiento

Declaro que he leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y todas han sido respondidas satisfactoriamente. Al firmar este documento, acepto participar en la entrevista bajo los términos descritos.

  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA  
Abog. Luis Condari Sosa  
C.A.A. 12694

Firma

Fecha: *11/09/2025*

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

**Título de la investigación:** La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

**Tesista:** Panca Garnica, Katherin Rosaluz

**Entrevistado(a):** *Hilda Yaura Medina Velarde*

**Especialidad:** *Derecho Administrativo Tributario Municipal*

**Institución en la que se realiza la investigación:** Universidad Católica de Santa María

La presente tesis para optar el título profesional de abogada tiene como objetivo determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

En ese sentido, su participación en esta entrevista es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho de negarse a responder cualquier pregunta o de retirarse en cualquier momento sin que esto implique ninguna consecuencia negativa.

Asimismo, toda la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos. No existen riesgos significativos asociados con su participación en esta entrevista. Sin embargo, si en algún momento se siente incómodo(a) con alguna pregunta, puede optar por no responder. Su participación contribuirá a la generación de conocimientos en el área del derecho administrativo y municipal, y podría ser útil para futuras investigaciones o aplicaciones en la práctica.

#### Consentimiento

Declaro que he leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y todas han sido respondidas satisfactoriamente. Al firmar este documento, acepto participar en la entrevista bajo los términos descritos.

  
Hilda Y. Medina Velarde  
ABOGADO  
C.A.A. 7534

Firma

Fecha: 23-09-25

## CONSENTIMIENTO INFORMADO

**Título de la investigación:** La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

**Tesista:** Panca Garnica, Katherin Rosaluz

**Entrevistado(a):** Allison Karina Llanos Llutari<sup>2</sup>

**Especialidad:** Derecho Administrativo

**Institución en la que se realiza la investigación:** Universidad Católica de Santa María

La presente tesis para optar el título profesional de abogada tiene como objetivo determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

En ese sentido, su participación en esta entrevista es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho de negarse a responder cualquier pregunta o de retirarse en cualquier momento sin que esto implique ninguna consecuencia negativa.

Asimismo, toda la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos. No existen riesgos significativos asociados con su participación en esta entrevista. Sin embargo, si en algún momento se siente incómodo(a) con alguna pregunta, puede optar por no responder. Su participación contribuirá a la generación de conocimientos en el área del derecho administrativo y municipal, y podría ser útil para futuras investigaciones o aplicaciones en la práctica.

### Consentimiento

Declaro que he leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y todas han sido respondidas satisfactoriamente. Al firmar este documento, acepto participar en la entrevista bajo los términos descritos.

  
Allison Llanos Llutari  
ABOGADA  
C.A.A. 14828

Firma

Fecha: 22/09/2025

Escaneado con CamScanner

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

**Título de la investigación:** La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

**Tesista:** Panca Garnica, Katherin Rosaluz

**Entrevistado(a):** Eddy Charca Díaz

**Especialidad:** DERECHO ADMINISTRATIVO

**Institución en la que se realiza la investigación:** Universidad Católica de Santa María

La presente tesis para optar el título profesional de abogada tiene como objetivo determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

En ese sentido, su participación en esta entrevista es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho de negarse a responder cualquier pregunta o de retirarse en cualquier momento sin que esto implique ninguna consecuencia negativa.

Asimismo, toda la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos. No existen riesgos significativos asociados con su participación en esta entrevista. Sin embargo, si en algún momento se siente incómodo(a) con alguna pregunta, puede optar por no responder. Su participación contribuirá a la generación de conocimientos en el área del derecho administrativo y municipal, y podría ser útil para futuras investigaciones o aplicaciones en la práctica.

#### Consentimiento

Declaro que he leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y todas han sido respondidas satisfactoriamente. Al firmar este documento, acepto participar en la entrevista bajo los términos descritos.

  
Eddy Charca Díaz  
ABOGADO  
C.A.A. 13303

Firma

Fecha: 16/09/2025

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

**Título de la investigación:** La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

**Tesista:** Panca Garnica, Katherin Rosaluz

**Entrevistado(a):** Angela Paola Peña Huanca

**Especialidad:** Abogado - Derecho Administrativo - P.A.S.

**Institución en la que se realiza la investigación:** Universidad Católica de Santa María


La presente tesis para optar el título profesional de abogada tiene como objetivo determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

En ese sentido, su participación en esta entrevista es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho de negarse a responder cualquier pregunta o de retirarse en cualquier momento sin que esto implique ninguna consecuencia negativa.

Asimismo, toda la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos. No existen riesgos significativos asociados con su participación en esta entrevista. Sin embargo, si en algún momento se siente incómodo(a) con alguna pregunta, puede optar por no responder. Su participación contribuirá a la generación de conocimientos en el área del derecho administrativo y municipal, y podría ser útil para futuras investigaciones o aplicaciones en la práctica.

#### Consentimiento

Declaro que he leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y todas han sido respondidas satisfactoriamente. Al firmar este documento, acepto participar en la entrevista bajo los términos descritos.

  
.....  
Angela Paola Huanca  
ABOGADA  
C.P.A. 1321R

Firma

Fecha: 16/09/2025

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

**Título de la investigación:** La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

**Tesista:** Panca Garnica, Katherin Rosaluz

**Entrevistado(a):** *Fiorella Loayza Condori*

**Especialidad:** *Derecho Administrativo*

**Institución en la que se realiza la investigación:** Universidad Católica de Santa María

La presente tesis para optar el título profesional de abogada tiene como objetivo determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

En ese sentido, su participación en esta entrevista es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho de negarse a responder cualquier pregunta o de retirarse en cualquier momento sin que esto implique ninguna consecuencia negativa.

Asimismo, toda la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos. No existen riesgos significativos asociados con su participación en esta entrevista. Sin embargo, si en algún momento se siente incómodo(a) con alguna pregunta, puede optar por no responder. Su participación contribuirá a la generación de conocimientos en el área del derecho administrativo y municipal, y podría ser útil para futuras investigaciones o aplicaciones en la práctica.

#### Consentimiento

Declaro que he leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y todas han sido respondidas satisfactoriamente. Al firmar este documento, acepto participar en la entrevista bajo los términos descritos.

  
Fiorella Loayza Condori  
ABOGADA  
C.A.A. 13408

Firma

Fecha: 16/09/2025

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

**Título de la investigación:** La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

**Tesista:** Panca Garnica, Katherin Rosaluz

**Entrevistado(a):** Ricardina Chugurmia Gil

**Especialidad:** Derecho Administrativo

**Institución en la que se realiza la investigación:** Universidad Católica de Santa María

La presente tesis para optar el título profesional de abogada tiene como objetivo determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

En ese sentido, su participación en esta entrevista es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho de negarse a responder cualquier pregunta o de retirarse en cualquier momento sin que esto implique ninguna consecuencia negativa.

Asimismo, toda la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos. No existen riesgos significativos asociados con su participación en esta entrevista. Sin embargo, si en algún momento se siente incómodo(a) con alguna pregunta, puede optar por no responder. Su participación contribuirá a la generación de conocimientos en el área del derecho administrativo y municipal, y podría ser útil para futuras investigaciones o aplicaciones en la práctica.

#### Consentimiento

Declaro que he leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y todas han sido respondidas satisfactoriamente. Al firmar este documento, acepto participar en la entrevista bajo los términos descritos.

  
Firma Ricardina Chugurmia Gil  
ABOGADA

Fecha: 22 Septiembre 2025

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

**Título de la investigación:** La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

**Tesista:** Panca Garnica, Katherin Rosaluz

**Entrevistado(a):** Fabiola de Fátima Ureña Lozo

**Especialidad:** Derecho Administrativo.

**Institución en la que se realiza la investigación:** Universidad Católica de Santa María

La presente tesis para optar el título profesional de abogada tiene como objetivo determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

En ese sentido, su participación en esta entrevista es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho de negarse a responder cualquier pregunta o de retirarse en cualquier momento sin que esto implique ninguna consecuencia negativa.

Asimismo, toda la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos. No existen riesgos significativos asociados con su participación en esta entrevista. Sin embargo, si en algún momento se siente incómodo(a) con alguna pregunta, puede optar por no responder. Su participación contribuirá a la generación de conocimientos en el área del derecho administrativo y municipal, y podría ser útil para futuras investigaciones o aplicaciones en la práctica.

#### Consentimiento

Declaro que he leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y todas han sido respondidas satisfactoriamente. Al firmar este documento, acepto participar en la entrevista bajo los términos descritos.



Fecha: 23/09/2025.

CA- 9389

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

**Título de la investigación:** La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

**Tesista:** Panca Garnica, Katherin Rosaluz

**Entrevistado(a):** Jacqueline Ruth Esquivel Enjorles

**Especialidad:** Abogada Derecho Administrativo

**Institución en la que se realiza la investigación:** Universidad Católica de Santa María

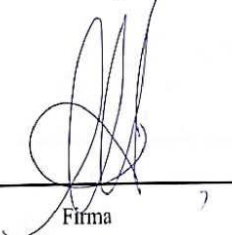
La presente tesis para optar el título profesional de abogada tiene como objetivo determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

En ese sentido, su participación en esta entrevista es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho de negarse a responder cualquier pregunta o de retirarse en cualquier momento sin que esto implique ninguna consecuencia negativa.

Asimismo, toda la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos. No existen riesgos significativos asociados con su participación en esta entrevista. Sin embargo, si en algún momento se siente incómodo(a) con alguna pregunta, puede optar por no responder. Su participación contribuirá a la generación de conocimientos en el área del derecho administrativo y municipal, y podría ser útil para futuras investigaciones o aplicaciones en la práctica.

#### Consentimiento

Declaro que he leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y todas han sido respondidas satisfactoriamente. Al firmar este documento, acepto participar en la entrevista bajo los términos descritos.



Firma

Fecha: 16-09-2025.  
7248  
CAA

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

**Título de la investigación:** La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

**Tesisista:** Panca Garnica, Katherin Rosaluz

**Entrevistado(a):** Luzmila Paredi Cayo Pado

**Especialidad:** Derecho Administrativo y Municipal

**Institución en la que se realiza la investigación:** Universidad Católica de Santa María

La presente tesis para optar el título profesional de abogada tiene como objetivo determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

En ese sentido, su participación en esta entrevista es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho de negarse a responder cualquier pregunta o de retirarse en cualquier momento sin que esto implique ninguna consecuencia negativa.

Asimismo, toda la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos. No existen riesgos significativos asociados con su participación en esta entrevista. Sin embargo, si en algún momento se siente incómodo(a) con alguna pregunta, puede optar por no responder. Su participación contribuirá a la generación de conocimientos en el área del derecho administrativo y municipal, y podría ser útil para futuras investigaciones o aplicaciones en la práctica.

#### Consentimiento

Declaro que he leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y todas han sido respondidas satisfactoriamente. Al firmar este documento, acepto participar en la entrevista bajo los términos descritos.



Firma

Fecha: 16-09-25  
8402  
CAA

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

**Título de la investigación:** La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

**Tesista:** Panca Garnica, Katherin Rosaluz

**Entrevistado(a):** FREY WALDIR HANCO PUNTA

**Especialidad:** DERECHO MUNICIPAL

**Institución en la que se realiza la investigación:** Universidad Católica de Santa María

La presente tesis para optar el título profesional de abogada tiene como objetivo determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

En ese sentido, su participación en esta entrevista es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho de negarse a responder cualquier pregunta o de retirarse en cualquier momento sin que esto implique ninguna consecuencia negativa.

Asimismo, toda la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos. No existen riesgos significativos asociados con su participación en esta entrevista. Sin embargo, si en algún momento se siente incómodo(a) con alguna pregunta, puede optar por no responder. Su participación contribuirá a la generación de conocimientos en el área del derecho administrativo y municipal, y podría ser útil para futuras investigaciones o aplicaciones en la práctica.

#### Consentimiento

Declaro que he leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y todas han sido respondidas satisfactoriamente. Al firmar este documento, acepto participar en la entrevista bajo los términos descritos.



Firma

Fecha: 16/09/2025

CAA: 14446

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

**Título de la investigación:** La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

**Tesista:** Panca Garnica, Katherin Rosaluz

**Entrevistado(a):** *Christian Ocala Monroy*

**Especialidad:** *Derecho Administrativo - Derecho Municipal*

**Institución en la que se realiza la investigación:** Universidad Católica de Santa María

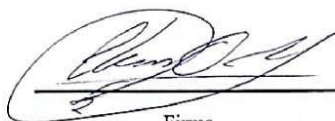
La presente tesis para optar el título profesional de abogada tiene como objetivo determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

En ese sentido, su participación en esta entrevista es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho de negarse a responder cualquier pregunta o de retirarse en cualquier momento sin que esto implique ninguna consecuencia negativa.

Asimismo, toda la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos. No existen riesgos significativos asociados con su participación en esta entrevista. Sin embargo, si en algún momento se siente incómodo(a) con alguna pregunta, puede optar por no responder. Su participación contribuirá a la generación de conocimientos en el área del derecho administrativo y municipal, y podría ser útil para futuras investigaciones o aplicaciones en la práctica.

#### Consentimiento

Declaro que he leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y todas han sido respondidas satisfactoriamente. Al firmar este documento, acepto participar en la entrevista bajo los términos descritos.



Firma

*Christian Ocala Monroy*  
Colegiatura: N° 74159

Fecha: *23 - 09 - 2025*

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

**Título de la Investigación:** La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades: Análisis de sus alcances y limitaciones para la efectiva reparación de daños a los administrados, Arequipa, 2024

**Tesista:** Panca Garnica, Katherin Rosaluz

**Entrevistado(a):** CARLO VELIZ HERRERA

**Especialidad:** DERECHO ADMINISTRATIVO Y MUNICIPAL

**Institución en la que se realiza la investigación:** Universidad Católica de Santa María

La presente tesis para optar el título profesional de abogada tiene como objetivo determinar si corresponde que el marco normativo que regula la responsabilidad patrimonial de la administración municipal regule la responsabilidad por actos lícitos para garantizar una efectiva reparación de daños a los administrados.

En ese sentido, su participación en esta entrevista es completamente voluntaria. Usted tiene el derecho de negarse a responder cualquier pregunta o de retirarse en cualquier momento sin que esto implique ninguna consecuencia negativa.

Asimismo, toda la información proporcionada será utilizada exclusivamente para fines académicos. No existen riesgos significativos asociados con su participación en esta entrevista. Sin embargo, si en algún momento se siente incómodo(a) con alguna pregunta, puede optar por no responder. Su participación contribuirá a la generación de conocimientos en el área del derecho administrativo y municipal, y podría ser útil para futuras investigaciones o aplicaciones en la práctica.

#### Consentimiento

Declaro que he leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y todas han sido respondidas satisfactoriamente. Al firmar este documento, acepto participar en la entrevista bajo los términos descritos.

  
Carlo Veliz Herrera  
ABOGADO  
C.A.A. 13034

Firma

Fecha: 16/09/2025

## Anexo 2: Transcripción de entrevistas

**Pregunta 1: ¿Cuáles considera que son los principales fundamentos jurídicos que sustentan la actual regulación de la responsabilidad administrativa patrimonial en el ámbito municipal?**

**Tabla 12**

*Respuestas de los entrevistados a la pregunta 1*

Entrevistado	Respuesta
E01	Considero que el principal fundamento jurídico es la obligación de resarcir el daño y derivado de la actuación lícita municipal. El principal fundamento jurídico se encuentra en la obligación de la administración de reparar los daños antijurídicos causados a los administrados, derivada tanto de actuaciones ilícitas como lícitas. Esta responsabilidad tiene su base en el Artículo 1969 del Código Civil, que consagra el principio general de responsabilidad extracontractual, y en el Artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política del Perú, que garantiza el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. En el ámbito administrativo, la Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), establece en su Artículo IV del Título Preliminar, numeral 1.10, el deber de las entidades públicas de indemnizar por los daños causados por el mal funcionamiento de los servicios o por la actuación irregular de sus agentes. Aunque la LPAG centra su atención en la responsabilidad por actividad irregular, debe interpretarse conforme al principio de responsabilidad objetiva del Estado, como el TC, que señala que incluso en actuaciones lícitas, si el daño es antijurídico, corresponde compensación. Asimismo, los principios de buena administración, proporcionalidad, legalidad y equidad también respaldan esta obligación, orientando la actuación municipal hacia la protección efectiva de los derechos de los administrados.
E02	La responsabilidad patrimonial se fundamenta en el artículo 194 de la Constitución, la Ley 27444 arts. 96 y 97 y la Ley 27972, La responsabilidad patrimonial administrativa de las municipalidades se fundamenta en diversas normas del ordenamiento jurídico peruano. En primer lugar, el artículo 194 de la Constitución Política del Perú dispone que las municipalidades gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su

competencia; sin embargo, esta autonomía no las exime de su obligación de responder por los daños ocasionados en el ejercicio de la función administrativa. Asimismo, la Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), en sus artículos 96 y 97, regula expresamente el régimen de responsabilidad de la administración, estableciendo que las entidades públicas deben reparar los daños causados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sean estos derivados de actuaciones ilícitas o lícitas.

E03 La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972) reconoce capacidad de las municipalidades para generar actos administrativos que producen efectos jurídicos, por lo que deben asumir la responsabilidad que derive de ellos. En ese sentido, el fundamento jurídico de esta responsabilidad se encuentra en los principios del Derecho Administrativo, particularmente en los de legalidad, buena administración, equidad y responsabilidad institucional, que obligan a las municipalidades a actuar con diligencia, transparencia y respeto al derecho de los administrados a no sufrir perjuicios injustificados por actuaciones estatales. La doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial han contribuido a consolidar el reconocimiento de que la responsabilidad patrimonial de la administración no depende necesariamente de la existencia de culpa o dolo, sino de la generación de un daño antijurídico imputable a la entidad pública, lo cual asegura una protección efectiva de los derechos de los ciudadanos frente al poder público.

E04 Principio de legalidad administrativa, conforme al cual toda actuación del municipio debe sujetarse al ordenamiento jurídico, y el principio de servicio al interés público, que exige que el ejercicio de competencias no genere perjuicios injustificados. En el plano institucional, este régimen también se justifica en la necesidad de asegurar la confianza de los administrados en la administración pública, entendida como garante de la legalidad y de la protección de los derechos individuales frente al poder público.

E05 Constitución Política del Perú, Derecho Administrativo y la Ley 27444. Código Civil y en el artículo 139, inciso 3, de la Constitución Política del Perú, que garantiza el derecho a la reparación por daños. En el ámbito

municipal, esta figura se refuerza por el principio de juridicidad y el deber de sometimiento de la administración al ordenamiento jurídico. Asimismo, el artículo 45 de la Constitución reconoce que el poder del Estado emana del pueblo y debe ejercerse conforme a la ley; por ende, toda actuación municipal que cause un daño, incluso dentro del marco de sus competencias, debe generar una obligación de reparar cuando se afecta injustificadamente un derecho individual. En síntesis, esta responsabilidad se erige como una manifestación del Estado de Derecho y de la exigencia de un ejercicio responsable y controlado del poder público.

E06 El fundamento jurídico principal se encuentra en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, que establece el principio del Estado de Derecho, el cual exige que toda actuación administrativa se sujete a la ley y que los daños ocasionados por el Estado sean reparados. Asimismo, el artículo 1969 del Código Civil impone la obligación de indemnizar los daños causados por acción u omisión. En el ámbito municipal, estos principios se concretan en los artículos 96 y 97 de la Ley N.º 27444, que reconocen la responsabilidad patrimonial objetiva de las entidades públicas. En la doctrina, se sustenta en la teoría del daño antijurídico, según la cual el administrado no está obligado a soportar un daño derivado de la actuación pública, aun cuando ésta sea lícita.

E07 La responsabilidad patrimonial municipal se apoya en el principio de eficiencia y servicio al ciudadano, recogido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N.º 27444). En la práctica, esto significa que cuando una municipalidad causa perjuicios, por ejemplo, al ejecutar una obra pública sin señalización adecuada o al demorar la emisión de licencias debe asumir la reparación correspondiente. El sustento normativo deriva también del artículo 194 de la Constitución, que dispone la autonomía municipal dentro del marco de la ley, implicando que dicha autonomía conlleva responsabilidades frente a los administrados.

E08 El marco jurídico se estructura sobre la base de la responsabilidad civil del Estado, reconocida por el artículo 1969 del Código Civil, en concordancia con los artículos 96 y 97 de la Ley N.º 27444. En este régimen, no se exige

dolo o culpa, sino la existencia de un daño antijurídico imputable a la administración. En el ámbito municipal, esta responsabilidad abarca tanto las actuaciones ilegales (por error, omisión o negligencia) como las lícitas que generan perjuicios especiales. Por ejemplo, si una ordenanza edil prohíbe el acceso vehicular en una zona comercial por motivos de obra pública, los comerciantes afectados podrían reclamar indemnización.

E09 El fundamento radica en la obligación de rendición de cuentas y responsabilidad funcional, principios establecidos en el artículo 39 de la Constitución y en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972). Estas normas imponen a las autoridades locales el deber de reparar los daños ocasionados por una deficiente gestión o por actuaciones administrativas ineficaces. Además, el principio de buena administración, reconocido por la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, exige que toda decisión pública se adopte con previsión, equidad y justicia.

E10 La responsabilidad patrimonial municipal se legitima en la búsqueda de equilibrio entre el interés público y los derechos individuales, conforme al artículo 44 de la Constitución, que impone al Estado proteger a la persona y garantizar la justicia social. Cuando la municipalidad, en ejercicio de sus funciones, causa daños desproporcionados a un particular —por ejemplo, expropiaciones sin compensación justa o clausuras indebidas de establecimientos— se activa el deber de resarcimiento. Este régimen, además, está influido por el principio de igualdad ante las cargas públicas, reconocido por el Tribunal Constitucional en el Exp. N.º 0090-2004-AA/TC.

E11 Inspirado en la doctrina europea del Consejo de Estado francés y adoptado en el Perú por la Ley N.º 27444, el régimen de responsabilidad patrimonial de las municipalidades responde a la noción de responsabilidad objetiva por daños antijurídicos. Esto significa que la Administración debe reparar los daños anormales que los ciudadanos no están obligados a soportar, aun si su actuación fue legítima. En la práctica, este modelo se traduce en la obligación municipal de indemnizar, por ejemplo, cuando una obra pública genera contaminación sonora o limita el tránsito peatonal por largo tiempo.

E12 El fundamento jurídico se enlaza con el artículo 1 de la Constitución, que coloca a la persona como fin supremo del Estado. Por ello, toda actuación

administrativa municipal debe respetar el principio de dignidad humana y el derecho a la propiedad (artículo 70). Si una actuación pública, aunque lícita, afecta la calidad de vida, el acceso al trabajo o el entorno, el municipio tiene la obligación jurídica y ética de reparar el daño. Este criterio está alineado con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la protección patrimonial frente al actuar estatal.

E13 Desde el punto de vista normativo, el sustento de la responsabilidad patrimonial administrativa en el ámbito municipal se encuentra en los artículos 96 y 97 de la Ley N.º 27444, que establecen la obligación de las entidades de indemnizar por el daño antijurídico causado, y en el artículo 15 de la Ley N.º 27972, que reconoce la capacidad jurídica de las municipalidades para asumir obligaciones y responder por sus actos. El principio rector es el de legalidad administrativa, según el cual ninguna autoridad puede afectar derechos sin el debido sustento y procedimiento, conforme al artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444.

E14 El Tribunal Constitucional, en diversos expedientes se pronuncia al respecto y además va alineado según lo establecen como un acto constitucional según el art. Artículo 134-I de la Constitución Política Nacional: "Si los funcionarios públicos no cumplen con las normas constitucionales o con la ley, se tomarán medidas para asegurar el cumplimiento de las normas omitidas", pues se precisa que el Estado, incluidas las municipalidades, incurre en responsabilidad patrimonial cuando causa un daño antijurídico, sin importar si su actuación fue o no legítima. En la práctica municipal, esto se refleja en casos de omisión en la fiscalización urbana, demoras injustificadas en licencias o errores en la ejecución de obras públicas que afectan la propiedad o el comercio. Dichos daños deben ser reparados conforme a los principios de proporcionalidad y equidad administrativa.

E15 Finalmente, la base de la responsabilidad patrimonial también tiene un componente ético. Conforme al principio de buena administración y al deber de previsión funcional, las municipalidades no solo deben reparar los daños causados, sino también prevenirlos mediante una gestión responsable y transparente. La Ley N.º 27815 – Código de Ética de la Función Pública, establece la obligación de actuar con responsabilidad y respeto hacia los

derechos de los ciudadanos, lo que vincula directamente la ética pública con la responsabilidad patrimonial institucional.

---

*Nota.* Elaboración propia.

**Pregunta 2: ¿Cuáles considera que son los principales criterios que deben concurrir para que se configure la responsabilidad patrimonial de una administración municipal?**

**Tabla 13**

*Respuestas de los entrevistados a la pregunta 2*

---

<b>Entrevistado</b>	<b>Respuesta</b>
E01	1. La efectiva realización del daño, que debe ser valuable económico y debe estar individualizado, el daño debe ser cierto, no hipotético. 2. Que el daño o lesión patrimonial sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. 3. Que el solicitante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente por su propia naturaleza. 4. Que, de preferencia, no haya transcurrido más de un año desde que el daño en cuestión se produjo o desde que el alcance de éste pudo ser valorado y determinado.
E02	Debe existir un daño acreditado, cierto, cuantificable e individualizado; una actuación administrativa atribuible al municipio; y un nexo causal directo entre el daño y la actuación administrativa. - La existencia de un daño cierto, efectivo, cuantificable e individualizado, que afecte de manera concreta el patrimonio o los derechos del administrado. - La imputabilidad del daño a la actuación administrativa, lo que implica que el perjuicio sea consecuencia directa de una decisión, omisión o funcionamiento anormal del servicio público municipal. - La existencia de un nexo causal entre el daño producido y la conducta administrativa, de modo que pueda verificarse la relación directa e inmediata entre ambos. - La ausencia de deber jurídico de soportar el daño, en aplicación del principio de igualdad ante las cargas públicas.
E03	En primer lugar, debe existir un daño cierto, efectivo y evaluable económicamente, que afecte de manera individual a un administrado. Este daño puede ser material o moral, pero siempre debe ser verificable y no hipotético. En segundo lugar, se requiere una actuación administrativa atribuible a la municipalidad, sea esta un acto, hecho, omisión o servicio público, realizada en el ejercicio de sus funciones. Dicha actuación debe ser

---

jurídicamente imputable a la entidad y no a sus funcionarios de manera personal. En tercer lugar, debe acreditarse la existencia de un nexo causal directo entre la actuación administrativa y el daño ocasionado. Es decir, el perjuicio debe derivar de forma inmediata y directa del actuar de la administración, sin que existan causas externas o ajenas que rompan la relación de causalidad. Finalmente, la antijuridicidad del daño, entendida como la afectación que el ciudadano no tiene el deber jurídico de soportar, aun cuando la actuación municipal haya sido legítima.

E04 Para determinar una responsabilidad patrimonial de una administración municipal, deben concurrir tres elementos mínimamente y estos son: La lesión como daño injusto, la relación de causalidad, como vínculo o relación que debe mediar entre el daño y la acción estatal y finalmente la imputación. En la práctica, la dificultad radica en probar la relación de causalidad y el carácter antijurídico del daño, pues muchas actuaciones municipales derivan de obligaciones legales, lo que genera un margen interpretativo respecto a la procedencia de la indemnización.

E05 El daño efectivo, Acto administrativo, Causalidad y Negligencia. Existencia de un daño antijurídico, entendido como aquel perjuicio que el administrado no tiene el deber jurídico de soportar. Relación de causalidad directa entre la actuación municipal (ya sea activa u omisiva) y el daño ocasionado. Imputación jurídica del daño a la administración, que requiere determinar si la afectación es consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público. Ausencia de causa de justificación que exonere la responsabilidad (como fuerza mayor o culpa exclusiva de la víctima). Estos criterios se complementan con la exigencia de objetividad, conforme al artículo 17 de la Ley N.º 27444, que impone el principio de responsabilidad administrativa de las entidades públicas.

E06 La existencia de un daño antijurídico, entendido como aquel que el administrado no tiene el deber jurídico de soportar. La imputabilidad del daño a la Administración, es decir, que derive directa o indirectamente de una actuación u omisión municipal. El nexo causal entre el hecho administrativo y el perjuicio ocasionado. La inexistencia del deber de

soportar el daño, lo que diferencia la responsabilidad patrimonial de las cargas públicas ordinarias.

- E07 a) Una actuación administrativa legítima o ilegítima; b) Un daño efectivo, evaluable económicamente y concreto; c) Una relación causal entre la conducta municipal y el perjuicio; d) Ausencia de causa de exoneración. Por ejemplo, si una municipalidad ejecuta una obra pública y daña tuberías de un predio vecino, el daño (inundación) es imputable al ente edil por relación causal directa. Este esquema responde al principio de legalidad y buena administración (artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444).
- E08 En el régimen administrativo peruano, la culpa o dolo no son requisitos necesarios. Lo determinante es que exista daño antijurídico imputable a la entidad. Así, una municipalidad responderá patrimonialmente incluso si actuó conforme a derecho, cuando su accionar genera una afectación especial. Por ejemplo, el cierre temporal de una vía por construcción pública que perjudica desproporcionadamente a un comerciante. Este criterio se encuentra respaldado por el artículo 1969 del Código Civil y la Ley N.º 27444, que consagran la responsabilidad objetiva del Estado.
- E09 Se vulnera el derecho a la propiedad o a la libertad económica del administrado; La afectación proviene de una actuación administrativa; El daño no está justificado por una carga pública general. Por ejemplo, la demolición de una vivienda sin notificación previa vulnera el debido procedimiento administrativo (artículo 139.3 de la Constitución) y genera responsabilidad indemnizatoria.
- E10 Daño cierto y cuantificable; Relación causal directa; Acto, hecho u omisión administrativa; Imputabilidad institucional (no personal). La Ley N.º 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades) dispone que las municipalidades son personas jurídicas de derecho público con capacidad para asumir obligaciones y responder por los daños ocasionados en el ejercicio de sus funciones (artículo 15). Por tanto, la reparación debe ser asumida institucionalmente, no por el funcionario, salvo dolo o negligencia grave.
- E11 El Tribunal Constitucional, en el Exp. N.º 04587-2006-PA/TC, ha precisado que la responsabilidad del Estado y por ende de las municipalidades se produce cuando se verifica un daño especial y anormal que excede las cargas

que deben soportar los ciudadanos. Así, los criterios son: Daño antijurídico. Imputabilidad a la entidad. Relación causal directa. Ausencia de causa de justificación. Por ejemplo, si una municipalidad realiza una expropiación sin pago previo o justo, incurre en responsabilidad patrimonial pese a haber actuado conforme al interés público.

E12 Desde una perspectiva de gestión administrativa moderna, los criterios que configuran responsabilidad patrimonial incluyen no solo la existencia del daño y su relación causal, sino también la falta de diligencia o previsión de la entidad. La Ley N.º 27815 – Código de Ética de la Función Pública exige que los funcionarios actúen con responsabilidad y eficiencia. Por tanto, si el daño se produce por omisión de mantenimiento de una vía o por negligencia en otorgar licencias, se configura responsabilidad municipal.

E13 El principio de proporcionalidad, previsto en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444, exige que la actuación administrativa guarde equilibrio entre los fines públicos y los derechos individuales. Así, cuando la medida municipal es excesiva o desproporcionada, se genera daño antijurídico. Por ejemplo, clausurar un local por infracción menor durante un año completo constituye una medida irrazonable que legitima la reparación económica. Los criterios, entonces, son: afectación desproporcionada, daño efectivo y falta de justificación suficiente.

E14 Doctrinalmente, el elemento central es el daño antijurídico, concepto desarrollado por autores como Marienhoff y acogido por la doctrina peruana (Morón Urbina, Bullard, Cárdenas). Este daño debe ser efectivo, evaluable, imputable y no exigible jurídicamente al administrado. Los demás elementos acto administrativo, causalidad y falta de exoneración son complementarios. Por ejemplo, la omisión de limpieza pública que provoca daños a un negocio o inmueble puede configurar responsabilidad, al ser un daño no justificado ni previsto dentro de las cargas públicas.

E15 La configuración de la responsabilidad no debe entenderse únicamente desde la perspectiva sancionadora, sino también preventiva. La Ley N.º 27444 y el Decreto Legislativo N.º 1272 promueven una Administración eficiente, orientada a prevenir conflictos y daños mediante planificación y evaluación de riesgos. Cuando estos mecanismos fallan, y se produce un daño derivado

de la acción municipal, por ejemplo, colapso de infraestructura pública por falta de mantenimiento, se activa la responsabilidad patrimonial. Este enfoque refuerza la idea de una administración moderna y garante de los derechos ciudadanos.

---

*Nota.* Elaboración propia.

**Pregunta 3: ¿Cómo se entiende y aplica en la práctica el concepto de responsabilidad del Estado por actos lícitos en el ámbito municipal?**

**Tabla 14**

*Respuestas de los entrevistados a la pregunta 3*

---

<b>Entrevistado</b>	<b>Respuesta</b>
E01	En la práctica se entiende que primero debe identificarse el daño, este daño debe ser imputable a un del acto al órgano municipal, debe establecerse la relación de causalidad, probando que existe un vínculo directo e inmediato entre el acto lícito del municipio y el daño sufrido por el particular. Finalmente, se debe demostrar que el daño o perjuicio ocasionado excede lo que el particular está legalmente obligado a tolerar, y que no se trata de una carga pública que deba soportar sin compensación. Por tanto, la aplicación práctica requiere: - La identificación del daño, verificando que sea real y cuantificable. - La imputación directa al acto administrativo lícito (por ejemplo, una expropiación o la ejecución de obras públicas). - La demostración del nexo causal entre la actividad municipal y el perjuicio ocasionado. - La verificación de la antijuridicidad del daño, es decir, que exceda lo que el administrado está legalmente obligado a tolerar.
E02	Que si la municipalidad causa un perjuicio debe indemnizar al afectado; esto se aplica bajo el principio de equidad, conforme al cual ningún ciudadano debe soportar una carga pública que exceda lo razonable en beneficio del interés general. En tal sentido, si la municipalidad ejecuta una obra pública, una expropiación o una medida de reordenamiento urbano que, aun siendo legal, ocasiona perjuicios económicos o patrimoniales a particulares, surge el deber de compensar equitativamente el daño ocasionado. Doctrinalmente, este enfoque se apoya en el concepto de daño antijurídico, entendido como aquel que el administrado no está legalmente obligado a tolerar, incluso si la actuación administrativa es legítima.

---

- E03 La responsabilidad del Estado por actos lícitos se entiende como la obligación de reparar los perjuicios ocasionados a los administrados cuando, pese a que la actuación municipal se haya realizado conforme a la ley, esta genera un daño especial y anormal que el particular no tiene el deber jurídico de soportar. En la práctica, su aplicación es aún limitada, pues las entidades municipales carecen de procedimientos uniformes para valorar y compensar dichos daños, a pesar de estar reconocida en la doctrina y en los principios de justicia y equidad administrativa.
- E04 En la práctica, este tipo de responsabilidad aún carece de una aplicación homogénea. Sin embargo, su esencia radica en la idea de que la licitud del acto no excluye la obligación de reparar, cuando la actuación legítima del municipio impone un sacrificio especial a un particular. Por ejemplo, cuando una municipalidad ordena el cierre de una vía por motivos de seguridad o dispone la expropiación de un inmueble para una obra pública, actúa conforme a derecho; pero, si ello afecta desproporcionadamente a un administrado, surge la obligación de compensar. Esta figura se asienta en la teoría de la ruptura de la igualdad ante las cargas públicas, desarrollada por el Consejo de Estado francés y adoptada por la doctrina europea, según la cual ningún ciudadano debe soportar una carga individual desmedida en beneficio del interés general.
- E05 La responsabilidad por actos lícitos en el ámbito municipal constituye una figura poco desarrollada en la práctica administrativa peruana, pese a su reconocimiento doctrinal. En esencia, se refiere a los daños producidos a particulares como consecuencia de una actuación legítima del municipio, por ejemplo, una expropiación, una clausura por razones sanitarias o la ejecución de una obra pública. Sin embargo, la aplicación efectiva de esta figura enfrenta obstáculos por la falta de regulación específica y por la tendencia de las entidades a asumir que la legalidad del acto excluye la obligación de reparar. En la práctica, solo se reconoce indemnización cuando la ley expresamente lo dispone o cuando existe sentencia judicial firme.
- E06 La responsabilidad del Estado por actos lícitos se entiende como la obligación de compensar a los administrados por los daños ocasionados aun cuando la actuación de la municipalidad sea conforme al ordenamiento

jurídico. En la práctica, se aplica en situaciones en que una medida legítima causa un perjuicio especial y anormal a un particular. Por ejemplo, cuando la municipalidad ordena la reubicación de comerciantes ambulantes por razones de seguridad pública, pero ello genera la pérdida del sustento de un grupo reducido. Este daño, aunque derivado de un acto legal, debe ser indemnizado conforme al artículo 97 de la Ley N.º 27444 y al principio de equidad

E07 La doctrina entiende que los actos lícitos generan responsabilidad cuando imponen una carga desigual sobre un ciudadano. En el ámbito municipal, esto ocurre cuando las decisiones administrativas, en beneficio del interés general, afectan de manera desproporcionada a un individuo o grupo. Por ejemplo, la construcción de un parque público que reduce el acceso vehicular a un negocio privado. Aunque el acto es legítimo, el daño es especial y anormal, por lo que la municipalidad debe compensar al afectado en aplicación del principio de solidaridad y equidad (art. 44 de la Constitución Política del Perú).

E08 Desde la perspectiva del análisis económico del derecho, la responsabilidad por actos lícitos busca redistribuir los costos del interés público, evitando que un solo ciudadano asuma el perjuicio de una decisión que beneficia a toda la colectividad. En la práctica municipal, se aplica cuando una medida legítima (como una expropiación o la declaratoria de zona intangible) reduce el valor de un bien privado. Este tipo de responsabilidad, reconocida en el artículo 70 de la Constitución, garantiza la eficiencia y legitimidad del accionar administrativo.

E09 La responsabilidad por actos lícitos es una manifestación del principio de justicia conmutativa: nadie debe soportar solo las consecuencias negativas de una acción estatal legítima. En la gestión municipal, esto ocurre, por ejemplo, cuando se restringe el tránsito o uso de un área por obras públicas prolongadas. Aunque la actuación sea lícita y necesaria, el daño particular debe ser compensado para mantener la confianza ciudadana en la administración pública. Este principio se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del artículo 139 inciso 3 de la Constitución, que consagra el derecho a la tutela efectiva.

- E10 Doctrinalmente, siguiendo a Marienhoff y García de Enterría, la responsabilidad por actos lícitos se justifica cuando el daño proviene de una actuación legítima pero lesiva, y el perjuicio es especial, cierto y evaluable económicamente. En la práctica peruana, se manifiesta en decisiones municipales de ordenamiento territorial o declaratoria de zonas de protección ambiental, donde el administrado ve restringido su derecho de uso o disposición del bien. Aunque tales medidas sean necesarias, el perjuicio debe ser reparado conforme al principio de proporcionalidad de la Ley N.º 27444.
- E11 La aplicación de la responsabilidad por actos lícitos se vincula directamente con la protección del derecho de propiedad y la igualdad ante las cargas públicas. Si la municipalidad dicta un acto legítimo como una ordenanza que limita el horario de funcionamiento de locales nocturnos pero dicha medida afecta económicamente solo a algunos administrados, corresponde una compensación. Esta interpretación deriva del artículo 2 inciso 2 y 70 de la Constitución, que reconoce el deber estatal de garantizar el equilibrio entre el interés general y los derechos individuales.
- E12 Desde una perspectiva de gestión pública, la responsabilidad por actos lícitos constituye un mecanismo de control y mejora institucional. Obliga a las municipalidades a evaluar previamente los impactos de sus decisiones y prever mecanismos de compensación. Por ejemplo, la ejecución de un proyecto vial que afecta temporalmente a los negocios de una avenida. Si la municipalidad no adopta medidas paliativas o compensatorias, incurre en responsabilidad por omisión. Este criterio se ajusta al principio de eficiencia y buena administración (artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444).
- E13 La responsabilidad por actos lícitos surge cuando una medida municipal excede los límites de razonabilidad en su impacto individual. Por ejemplo, la clausura preventiva de un mercado por motivos de salubridad es legítima, pero si la medida se prolonga más allá del tiempo necesario y genera pérdida total del sustento de los comerciantes, se configura un daño resarcible. El principio de proporcionalidad previsto en la Ley N.º 27444 fundamenta esta obligación.
-

- E14 La responsabilidad por actos lícitos cumple una función correctiva y redistributiva en la administración pública. Permite que el costo del progreso urbano no recaiga exclusivamente sobre unos pocos. Así, si la municipalidad implementa una política de peatonalización del centro histórico que afecta el acceso vehicular a ciertos negocios, debe evaluarse una compensación o incentivo económico. Ello responde al principio de solidaridad administrativa y al mandato constitucional de promover un desarrollo equilibrado y justo (art. 44 de la Constitución).
- E15 En la práctica moderna, las municipalidades deben aplicar la responsabilidad por actos lícitos de forma anticipada, estableciendo fondos de compensación o mecanismos administrativos de resarcimiento. Por ejemplo, antes de iniciar una obra pública que afectará temporalmente a residentes o comerciantes, se puede prever un plan de mitigación o exoneraciones tributarias. Esta práctica se encuentra alineada con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (D.S. N.º 004-2013-PCM) y con el principio de prevención del daño administrativo, promoviendo una gestión pública responsable y humanizada.

---

*Nota.* Elaboración propia.

**Pregunta 4: ¿Qué justificaciones normativas o principios considera que legitiman la obligación de compensar a los particulares aun cuando el daño provenga de una actuación legítima de la administración?**

**Tabla 15**

*Respuestas de los entrevistados a la pregunta 4*

---

<b>Entrevistado</b>	<b>Respuesta</b>
E01	La obligación de resarcir por el daño ocasionado, pues independientemente de si la actuación de la administración es legítima, no debe eximir de resarcir los derechos dañados de otra persona. El principio de legalidad administrativa, reconocido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), impone a la administración el deber de actuar conforme a la Constitución, la ley y el derecho, lo que incluye respetar y reparar los derechos de los administrados cuando se ven afectados por decisiones adoptadas en cumplimiento de sus fines públicos. Este principio impide que la actuación legítima del Estado se

---

convierta en fuente de perjuicios antijurídicos no compensados. El principio de culpabilidad está reglamentado en el inciso 10 del art. 248 del TUO de la LPAG, 10. Culpabilidad. - La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva. Por otro lado, el principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo IV numeral 1.4 de la LPAG, exige que toda actuación pública guarde equilibrio entre el medio empleado y el fin perseguido. En ese sentido, la reparación de los daños injustos derivados de actos legítimos constituye una manifestación de dicho principio, al restablecer la justicia material frente a los efectos adversos que recaen desigualmente sobre ciertos administrados.

E02 Se justifica por el principio de justicia y equidad administrativa, derivado del artículo 43 de la Constitución Política, exige que la actuación del Estado se oriente a la consecución del bien común sin generar desequilibrios injustificados entre los administrados. El principio de igualdad ante la ley (artículo 2 inciso 2 de la Constitución) también legitima dicha compensación, al establecer que ningún ciudadano debe ser afectado de manera desproporcionada por decisiones estatales dictadas en favor del interés colectivo. Del mismo modo, el principio de buena administración reconocido implícitamente en el ordenamiento jurídico nacional e inspirado en el derecho comparado europeo impone el deber de actuar con racionalidad, proporcionalidad y respeto de los derechos ciudadanos.

E03 Uno de los principios que legitiman la obligación compensatoria de las entidades públicas y particularmente de las municipalidades, es el principio de buen desempeño de la administración pública. Esto quiere decir que la administración pública debe estar orientada al administrado, cuidando el interés público y garantizando que ningún ciudadano soporte cargas desproporcionadas derivadas de actuaciones legítimas estatales.

E04 Uno de los principios que legitiman la obligación compensatoria de las entidades públicas y particularmente de las Municipalidades, es el principio de buen desempeño de la administración pública, esto quiere decir que la administración pública debe estar orientada al administrado, cuidando el interés público; principio de igualdad ante las cargas públicas, conforme al

artículo 2, inciso 2, de la Constitución, que impide que el sacrificio individual exceda lo razonable; principio de proporcionalidad, recogido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444, que exige equilibrio entre medios y fines administrativos; principio de justicia distributiva, que deriva del Estado Social y Democrático de Derecho, en virtud del cual la comunidad debe asumir solidariamente los costos de la acción pública; principio de buena fe y confianza legítima, que protege al administrado frente a actuaciones estatales que alteran de manera imprevista su situación jurídica

E05 El artículo 44 de la Constitución establece que uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; por ello, la actuación estatal, aunque legítima, no puede sacrificar desproporcionadamente los derechos de los administrados sin una compensación adecuada. Asimismo, la doctrina del “daño especial” o “ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas” justifica que cuando un ciudadano soporta un daño mayor al que corresponde al resto de la colectividad, el Estado incluidas las municipalidades debe indemnizarlo.

E06 La obligación de compensar se legitima en los artículos 2 inciso 2, 44 y 70 de la Constitución Política del Perú, que reconocen los principios de igualdad ante la ley, solidaridad y protección del derecho de propiedad. Aunque el Estado actúe conforme a derecho, no puede trasladar a un solo ciudadano el costo de una medida que beneficia al interés general. Este deber de compensación, que reconoce la necesidad de restablecer el equilibrio entre la carga pública y el derecho individual.

E07 El fundamento principal radica en el principio de equidad administrativa, reconocido implícitamente en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444, que obliga a la administración a actuar con proporcionalidad, razonabilidad y justicia. Este principio busca evitar que la legalidad de la actuación exima al Estado de reparar un daño especial y anormal. Por ejemplo, si una obra pública legítima afecta temporalmente el acceso a un negocio, la municipalidad tiene el deber ético y jurídico de compensar el perjuicio para mantener la confianza ciudadana en la gestión pública.

---

- E08 El fundamento de la compensación se apoya en el principio de igualdad ante las cargas públicas, de raíz constitucional y ampliamente desarrollado por la doctrina administrativa. Este principio implica que ningún ciudadano debe soportar una carga desproporcionada derivada de una actuación estatal en beneficio de la colectividad. Por tanto, si una medida municipal legítima como una declaratoria de zona monumental restringe el uso económico de inmuebles privados, el daño debe ser compensado mediante mecanismos de indemnización o beneficios tributarios.
- E09 El principio de buena administración, reconocido en el artículo IV de la Ley N.º 27444 y reforzado por la Ley del Servicio Civil (Ley N.º 30057), exige que la actuación de las entidades públicas se oriente al respeto y satisfacción de los derechos de los administrados. Por ello, cuando una acción legítima produce efectos adversos en personas concretas, la entidad debe responder de forma proporcional y justa. La indemnización no es un castigo, sino una manifestación de eficiencia y responsabilidad institucional.
- E10 La compensación se justifica en el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva (art. 139 inc. 3 de la Constitución) y en la prohibición del enriquecimiento sin causa. Si la administración obtiene un beneficio público a costa de un perjuicio privado, sin reparar el daño causado, se vulnera el principio de justicia material. En la práctica municipal, este principio legitima la compensación a vecinos o comerciantes afectados por obras públicas prolongadas, aunque la actuación haya sido lícita y necesaria para el interés común.
- E11 La legitimación de la compensación encuentra fundamento en el principio de proporcionalidad, previsto en la Ley N.º 27444. Toda medida administrativa debe guardar una relación equilibrada entre el medio empleado y el fin perseguido. Cuando una decisión municipal, aunque legítima, genera un perjuicio excesivo respecto al beneficio colectivo, la compensación se convierte en una exigencia de justicia y racionalidad administrativa.
- E12 Desde la perspectiva del Análisis Económico del Derecho, la compensación responde al principio de eficiencia distributiva: el costo de una medida pública no debe recaer únicamente sobre un individuo. Si la municipalidad,

por ejemplo, ejecuta un proyecto de ampliación vial que obliga a demoler un inmueble parcialmente, debe indemnizar al propietario por el daño residual, garantizando así la internalización del costo social de la decisión. Este enfoque se relaciona con la doctrina de Guido Calabresi y el principio de responsabilidad objetiva del Estado.

E13 El deber de compensar también se sustenta en el principio de dignidad de la persona humana (art. 1 de la Constitución) y en la obligación estatal de protección de los derechos fundamentales. Cuando el Estado, en ejercicio legítimo de su autoridad, afecta de manera significativa las condiciones de vida o el patrimonio de una persona, debe reparar el daño para preservar la confianza y legitimidad institucional. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos como *Salvador Chiriboga vs. Ecuador*, ha reafirmado este criterio de reparación integral.

E14 En la actualidad, la compensación por actos lícitos se justifica por la responsabilidad objetiva de la administración pública, prevista en el artículo 96 de la Ley N.º 27444. No se requiere dolo ni culpa, basta la existencia de un daño cierto, antijurídico y atribuible a la entidad. En la gestión municipal, esto obliga a establecer mecanismos preventivos, como seguros o fondos de contingencia, para cubrir los daños derivados de actuaciones legales pero perjudiciales para los administrados.

E15 El deber de compensar se legitima en el principio de confianza legítima, que forma parte del derecho al debido procedimiento administrativo (art. IV de la Ley N.º 27444). Los administrados confían en que las actuaciones del Estado, incluso lícitas, no los colocarán en una situación de sacrificio injusto. Si la municipalidad modifica políticas, planes urbanos o licencias de manera súbita, afectando derechos previamente reconocidos, debe compensar para mantener la seguridad jurídica y la legitimidad democrática de su accionar.

---

*Nota.* Elaboración propia.

**Pregunta 5: ¿Qué principios constitucionales y derechos fundamentales considera que se ven comprometidos cuando no se otorga compensación por daños causados por actuaciones legítimas de la administración municipal?**

**Tabla 16**

*Respuestas de los entrevistados a la pregunta 5*

<b>Entrevistado</b>	<b>Respuesta</b>
E01	Podrían verse afectados derechos como al patrimonio que protege la integridad económica de los particulares., a la libertad de tránsito que puede afectarse cuando la administración restringe la actividad económica sin justa compensación, el derecho al comercio y finalmente el principio de legalidad y de interdicción de la arbitrariedad, que exige que toda actuación administrativa tenga fundamento jurídico y respete los derechos de los administrados, entre otros que son esenciales para el normal desarrollo de las personas
E02	El derecho a la propiedad y al patrimonio (artículo 70 de la Constitución), al afectarse la integridad económica del ciudadano sin justificación ni reparación, garantizando la inviolabilidad de la propiedad privada, estableciendo que solo puede ser priva de ella por causa de seguridad nacional o necesidad pública, siempre y cuando haya una declaración de ley y una indemnización justa y en efectivo; el principio de igualdad ante la ley, y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva conforme el artículo 139, inciso 3 de la Constitución establece como derecho de todo justiciable y principio de la función jurisdiccional la observancia del debido proceso. Dicho derecho, a tenor de lo que establece nuestra jurisprudencia, ha sido considerado por el Tribunal como un derecho continente que abarca diversas garantías y reglas. La falta de indemnización compromete además el principio de proporcionalidad, pues traslada de manera injusta al particular el peso económico de decisiones estatales que deberían ser asumidas colectivamente.
E03	Se ven comprometidos el derecho a la igualdad ante la ley, en tanto algunos administrados soportan cargas que deberían ser distribuidas equitativamente; el derecho a la propiedad, cuando el daño implica la pérdida o afectación de bienes sin compensación; y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva,

puesto que la falta de mecanismos administrativos claros impide al ciudadano obtener reparación oportuna frente al daño ocasionado por la propia administración municipal.

E04 Derecho a la tutela judicial efectiva (Artículo 139 de la Constitución), Derecho a la propiedad (Artículo 70 de la Constitución), Derecho a la igualdad (Artículo 2 de la Constitución), principio de seguridad jurídica, al dejar al administrado en una situación de incertidumbre respecto de las consecuencias del actuar estatal.

E05 Derecho a la tutela judicial efectiva (Artículo 139 de la Constitución), Derecho a la propiedad (Artículo 70 de la Constitución), Derecho a la igualdad (Artículo 2 de la Constitución) al imponer un sacrificio individual sin contrapartida, el principio de justicia distributiva, de igual manera, se ve comprometido el principio de legalidad administrativa (artículo 45) y el principio de responsabilidad del Estado, que impone la obligación de reparar los daños derivados de su actuación, ya sea lícita o ilícita.

E06 Cuando la administración causa un daño legítimo y no lo compensa, se vulneran los principios de igualdad ante las cargas públicas (art. 2, inc. 2, Const.) y de justicia distributiva, dado que el perjuicio individual se genera en beneficio colectivo. Asimismo, se afecta el derecho de propiedad (art. 70) y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva (art. 139, inc. 3), porque el ciudadano no cuenta con una vía idónea de reparación. En términos prácticos, por ejemplo, una expropiación o cierre temporal de un local municipal, aun siendo legal, no debe dejar al afectado sin compensación.

E07 La falta de compensación compromete el principio de Estado de Derecho (art. 43.), que exige que toda actuación estatal, incluso legítima, respete la equidad y proporcionalidad. Si la administración genera un daño sin indemnizar, se vulnera el principio de responsabilidad del Estado (art. 45.) y se erosiona la confianza legítima del administrado en la justicia del sistema. En el ámbito municipal, esto suele observarse en obras públicas que restringen el acceso a locales comerciales sin medidas compensatorias.

E08 Se ven comprometidos los principios de proporcionalidad y razonabilidad (art. 200 Const.), porque el daño causado no debe superar el beneficio público obtenido. Si la administración actúa legítimamente, pero causa

perjuicio patrimonial, omitir la compensación vulnera el derecho al debido proceso sustantivo y la igualdad ante la ley. Un ejemplo típico ocurre cuando se cancela una licencia de funcionamiento por reordenamiento urbano sin ofrecer indemnización a los afectados.

E09 Cuando el Estado actúa legítimamente, pero daña a un particular sin compensarlo, se vulneran los derechos de propiedad (art. 70), libertad de empresa (art. 59) y seguridad jurídica (art. 2, inc. 16). No reconocer una compensación implica trasladar el costo de una decisión pública a un ciudadano específico, lo que contradice la idea de solidaridad y equidad en el reparto de las cargas públicas. En términos municipales, esto sucede cuando una obra pública inutiliza temporalmente un predio o negocio.

E10 Desde la perspectiva de derechos humanos, la falta de compensación vulnera el derecho a la reparación integral reconocido en el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte IDH (caso Velásquez Rodríguez). En el ámbito interno, el artículo 44 de la Constitución impone al Estado el deber de proteger los derechos de la persona. La actuación legítima sin compensación compromete ese deber, afectando la dignidad humana y el principio de buena fe administrativa.

E11 El principio central vulnerado es el de igualdad en las cargas públicas, derivado del art. 2, inc. 2. Este principio exige que los sacrificios individuales impuestos por razones de interés público sean equitativamente distribuidos. En el ámbito municipal, si una obra de saneamiento destruye parcialmente la fachada de un inmueble y el propietario no recibe compensación, el Estado está transfiriendo injustamente una carga colectiva a un individuo.

E12 La ausencia de compensación vulnera los principios de buena administración (art. 40 de la Ley N.º 27444) y legalidad (art. IV del Título Preliminar de la misma ley). La buena administración impone actuar con justicia, proporcionalidad y previsión. Negar compensación deslegitima la actuación estatal, pues el ciudadano percibe arbitrariedad incluso en decisiones lícitas. Por ejemplo, cuando se reubican comerciantes informales sin ofrecerles alternativas razonables.

E13 Negar la compensación compromete la eficiencia y equidad del sistema jurídico. Desde el Análisis Económico del Derecho, un Estado que no repara

daños legítimos genera incentivos perversos: actúa sin internalizar los costos sociales de sus decisiones. En términos constitucionales, esto afecta la igualdad material y el derecho a la seguridad jurídica. Por ejemplo, una obra vial que reduce el valor comercial de predios aledaños sin indemnización es una transferencia ineficiente e injusta del costo público.

E14 Se vulnera el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva (art. 139, inc. 3) y el principio de responsabilidad estatal (art. 45). La compensación es una manifestación concreta de la protección judicial frente a los daños públicos. Cuando no se otorga, el ciudadano se encuentra en un vacío normativo: sufre un daño reconocido, pero sin vía de reparación. Esto contradice los valores de justicia y seguridad jurídica, pilares del Estado Constitucional.

E15 La omisión de compensar vulnera varios principios de manera conjunta: la dignidad humana (art. 1), la igualdad ante las cargas públicas (art. 2, inc. 2), la solidaridad social (art. 44) y la proporcionalidad. Además, afecta la legitimidad democrática del poder municipal, porque el ciudadano percibe una injusticia en el trato estatal. No reparar el daño implica desconocer que el interés público no puede imponerse sacrificando desproporcionadamente derechos individuales.

---

*Nota.* Elaboración propia.

**Pregunta 6: ¿Cómo podría mejorarse el equilibrio entre el interés general y la protección de los derechos de los administrados en estos casos?**

**Tabla 17**

*Respuestas de los entrevistados a la pregunta 6*

---

<b>Entrevistado</b>	<b>Respuesta</b>
E01	Establecer mecanismos preventivos de diálogo y negociación con los administrados potencialmente afectados antes de la ejecución de actos administrativos con impacto patrimonial o social. Incorporar en ordenanzas municipales un régimen claro de responsabilidad por actos lícitos, con criterios uniformes de valoración del daño y procedimientos de compensación administrativa directa. Fortalecer la capacitación de los funcionarios municipales en materia de derecho administrativo sancionador y responsabilidad patrimonial del Estado.

---

- E02 Difundir de manera clara, mediante canales virtuales, físicos y mecanismos de participación ciudadana, la información sobre los actos administrativos que puedan afectar derechos patrimoniales o económicos de los vecinos, para que así los administrados conozcan sobre la protección de sus derechos ante los actos municipales, Promover la colaboración interinstitucional con la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía de Prevención del Delito, a fin de garantizar el respeto de los derechos de los administrados. Establecer procedimientos administrativos de conciliación o compensación previa, que permitan resolver de manera ágil los reclamos por daños ocasionados por actuaciones legítimas.
- E03 Con normatividad clara, que establezca los casos en que la Administración Pública deba resarcir los daños ocasionados a los administrados aun cuando estos se hayan producido en el marco de la legalidad. Pues es necesario el equilibrio entre el interés general como finalidad esencial de la función administrativa y la protección efectiva de los derechos de los administrados constituye uno de los ejes más delicados y trascendentes del Derecho Administrativo contemporáneo. En el contexto municipal, este equilibrio requiere una adecuada articulación entre los principios de legalidad, proporcionalidad, equidad y buena administración, los cuales deben guiar la actuación de toda entidad pública. Resulta indispensable que las municipalidades adopten un modelo de gestión administrativa preventiva y garantista. La mejora del equilibrio exige una cultura administrativa basada en la ética pública y la responsabilidad funcional, donde los servidores y funcionarios comprendan que la eficiencia no puede oponerse a la protección de los derechos ciudadanos
- E04 Con normatividad clara, que establezca los casos en que la Administración Pública deba resarcir los daños ocasionados a los administrados aun cuando estos se hayan producido en el marco de la legalidad, el fortalecimiento de la cultura administrativa preventiva, a través de evaluaciones previas de impacto jurídico y social antes de ejecutar medidas legítimas que afecten derechos particulares.
- E05 Podría mejorarse estableciendo mecanismos claros y rápidos de compensación, fortaleciendo la transparencia en las decisiones municipales

y aplicando principios de equidad. Para lograr un equilibrio adecuado, es necesario desarrollar una normativa específica sobre responsabilidad por actos lícitos dentro del marco de la Ley N.º 27444 o mediante una ley especial que regule los supuestos de indemnización objetiva por daño especial. Asimismo, se debe fortalecer la cultura administrativa de responsabilidad, promoviendo que las municipalidades implementen mecanismos de evaluación del impacto de sus decisiones sobre los administrados. Finalmente, sería pertinente establecer un fondo de compensación municipal que permita indemnizar de forma ágil los perjuicios ocasionados por actuaciones legítimas, evitando así la judicialización innecesaria de estos conflictos.

E06 El equilibrio puede lograrse fortaleciendo el marco normativo de la responsabilidad patrimonial del Estado, especialmente en el nivel municipal. Es necesario desarrollar reglamentariamente lo dispuesto en el artículo 1969 del Código Civil y en la Ley N.º 27444, estableciendo criterios claros para la compensación en actos lícitos. Ello debe ir acompañado de protocolos administrativos que obliguen a las municipalidades a evaluar, ex ante, los posibles daños individuales de sus decisiones, garantizando así la proporcionalidad entre el interés público y los derechos del administrado.

E07 Considero que el equilibrio se alcanza mediante una gestión pública preventiva, que incorpore el análisis de impacto en los derechos individuales dentro del ciclo de políticas públicas municipales. Antes de ejecutar una obra o emitir una ordenanza, debe realizarse una evaluación de externalidades negativas y prever compensaciones adecuadas. Esto no solo evita litigios, sino que refuerza la legitimidad institucional del municipio y su compromiso con el ciudadano.

E08 Debe reforzarse el principio constitucional de proporcionalidad y razonabilidad en la actuación estatal (art. 200 Const.). La administración municipal debe justificar que el sacrificio impuesto a un particular sea necesario, idóneo y equilibrado respecto al beneficio social que se busca. La falta de compensación debe ser la excepción y no la regla. Asimismo, los jueces y tribunales contencioso-administrativos deberían consolidar una jurisprudencia que garantice la igualdad en las cargas públicas.

- E09 El equilibrio se mejora con procesos participativos previos a la adopción de medidas que puedan generar perjuicios individuales. La transparencia y el acceso a la información pública (Ley N.º 27806) permiten que los administrados comprendan las razones del acto y planteen observaciones. Así, la compensación no solo es económica, sino también comunicacional y procedimental. Por ejemplo, en proyectos viales municipales, la consulta temprana con vecinos evita conflictos y genera aceptación social.
- E10 El equilibrio entre interés público y derechos individuales requiere que el Estado internalice los costos sociales de sus decisiones. Desde el Análisis Económico del Derecho, las municipalidades deben incluir en sus presupuestos un fondo de compensación administrativa, que permita resarcir daños previsibles. Esta medida genera incentivos para decisiones más eficientes y equitativas, y evita trasladar a los ciudadanos los costos de políticas públicas que benefician al colectivo.
- E11 Debe fortalecerse el principio de buena administración pública (art. 40 de la Ley N.º 27444), promoviendo decisiones previsibles, justas y equitativas. Esto implica capacitar a los funcionarios en materia de responsabilidad estatal y gestión de riesgos. Una administración que planifica informa y compensa oportunamente actúa conforme a la ética pública y refuerza la confianza ciudadana, garantizando así el equilibrio entre el interés general y los derechos de los administrados.
- E12 El equilibrio podría consolidarse mediante una interpretación judicial uniforme del alcance del artículo 45 de la Constitución, que establece la responsabilidad del Estado. Los tribunales deberían reconocer la obligación de compensar en actos lícitos siempre que el daño sea cierto, especial y anormal. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema debería orientar a las municipalidades en la aplicación práctica de este principio, estableciendo criterios de previsibilidad y justicia.
- E13 En el contexto municipal, el equilibrio puede mejorarse mediante ordenanzas locales que regulen los procedimientos de indemnización administrativa. Cada municipio podría crear una unidad técnica de evaluación de daños a particulares, encargada de identificar afectaciones derivadas de obras o decisiones legítimas. Este enfoque descentralizado permite respuestas más

rápidas y ajustadas a la realidad territorial, fortaleciendo la confianza entre administración y administrado.

- E14 Debe reforzarse la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Perú. Ello implica que toda decisión municipal debe ser evaluada bajo los principios de dignidad humana, igualdad y no discriminación. Cuando el interés público exige medidas restrictivas, la compensación no es solo un deber jurídico, sino una exigencia ética derivada del respeto a la persona como fin último del Estado.
- E15 El equilibrio requiere una sinergia institucional entre las entidades de control, las municipalidades y la ciudadanía. Debe implementarse un sistema de gobernanza administrativa que promueva políticas de compensación predecibles y auditables. La Contraloría General de la República podría fiscalizar no solo el gasto, sino también la observancia de principios de equidad y justicia administrativa. Solo así se consolidará un modelo de administración pública moderna, responsable y centrada en el ciudadano.

---

*Nota.* Elaboración propia.