



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

**INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES (IGLOBAL)
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (USAL)**

El principio de Protección de la Confianza Legítima como Título Justificativo de la
Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Dominicana

**Tesis para optar por el título de
MÁSTER EN DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

Proponente

Ricardo José González Rodríguez

Asesor

Ricardo Rivero Ortega

16 de junio de 2014

Santo Domingo, República Dominicana

SD-00218118

**EL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA COMO
TÍTULO JUSTIFICATIVO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DOMINICANA**

ÍNDICE

Justificación	v
Problema de investigación	vii
Marco teórico	ix
□ Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema	ix
□ Desarrollos teóricos referentes al tema	x
Objetivos	xii
□ Objetivo General	xii
□ Objetivos Específicos	xii
Hipótesis	xiii
Metodología de investigación	xiv
□ Tipos	xiv
□ Métodos	xiv
Introducción	1
Capítulo I: El principio de protección de la confianza legítima	4
1.1. Origen y evolución	4
1.2. Nociones generales	6
1.3. Fundamento y distinción con el principio de seguridad jurídica	7
1.4. Requisitos de aplicación	9
1.5. Doctrina de los actos propios	10
1.5.1. Requisitos de aplicación y efectos	11
1.6. El principio de protección de la confianza legítima y el principio de legalidad administrativa	11
Capítulo II: La Responsabilidad patrimonial del Estado	13
2.1. Origen y evolución	13
2.2. Fundamento	14
2.3. Clases	15
2.3.1. Responsabilidad por actos y hechos administrativos	16
2.3.1.1. Responsabilidad directa e indirecta	16
2.3.1.2. Responsabilidad objetiva y subjetiva	17
2.4. Requisitos para la configuración de la responsabilidad patrimonial	19

Capítulo III: El principio de protección de la confianza legítima como título justificativo de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública dominicana	21
3.1. Reconocimiento jurisprudencial del principio de confianza legítima	21
3.2. Reconocimiento del principio de confianza legítima en la Ley núm. 107-13	25
3.3. Responsabilidad patrimonial administrativa a partir de la Constitución dominicana de 2010	27
3.4. Responsabilidad patrimonial administrativa y principio de confianza legítima en la Ley núm. 107-13	28
3.5. Revocación de actos administrativos e indemnización en la Ley Alemana de Procedimiento Administrativo: potencial modelo para el derecho dominicano	29
Conclusiones	32
Recomendaciones	34
Referencias bibliográficas	xvi
□ Doctrina	xvi
□ Jurisprudencia nacional	xviii
□ Jurisprudencia internacional	xix
□ Legislación nacional	xix
□ Legislación internacional	xx
□ Ponencias	xx
□ Metodología	xx

JUSTIFICACIÓN

La trascendencia del presente tema de investigación, resulta acreditada a razón de la certeza jurídica que debe prevalecer en las relaciones entre los particulares y la Administración Pública, en tanto que las declaraciones, los actos, los hechos y aun las omisiones de ésta última son susceptibles de crear, modificar y extinguir derechos subjetivos de que son titulares los ciudadanos, condicionando así la actividad económica y social de todos los actores del escenario social.

Ante tal irremediable realidad, la idea de la confianza es consustancial al sistema democrático y al Estado de Derecho. Siempre que la Administración Pública se propone la tarea de modificar sus propios actos, de someter propia actividad a un nuevo escrutinio y de modificar o de dejar sin efecto súbitamente reglas que ella misma ha trazado o situaciones jurídicas ya consolidadas –aun cuando su acción esté amparada en el texto de la ley–, se arriesga a vulnerar esa confianza que los administrados le han depositado en función del contrato social rousseauiano, obstaculizando el adecuado desenvolvimiento de la sociedad.

En efecto, dada la fragilidad y la torpeza manifiesta que históricamente ha caracterizado el accionar de la Administración Pública dominicana, así como su contumacia al momento de enmendar sus propios desaciertos, el empleo de principios como el de la confianza legítima es de capital importancia para salvaguardar, *ex ante*, la previsibilidad del ejercicio del poder público y para exigir, *ex post*, las responsabilidades y reparos que sean de lugar cuando ésta ha sido defraudada.

De otra parte, el presente tema de estudio resulta igualmente significativo desde la perspectiva de las tensiones que puede generar de cara a otro principio fundamental: el de la legalidad administrativa. En algunos casos, la asignación al principio de legalidad de una relevancia superior al de protección de la confianza legítima podría derivar en la degradación de uno de los pilares del Estado de Derecho, esto es, la primacía de la ley.

De allí la importancia de examinar, desde una perspectiva académica, la institución jurídica de la protección de la confianza legítima en el ordenamiento jurídico dominicano, de modo que sea posible viabilizar la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración Pública, siempre que su actuación u omisión, sea ésta ilícita o no, haya quebrantado el principio examinado.

Finalmente, el estudio de marras tiene por objeto ahondar, desde un foco supranacional y local, en la aplicación y campo de utilidad del principio de protección de la confianza legítima como mecanismo de exigencia de responsabilidades a la Administración Pública, contribuyendo sobremanera a promover la cultura de la buena administración y a la consolidación del Estado de Derecho en la República Dominicana, al tiempo que aporta a la bibliografía jurídica existente en materia de derecho administrativo.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El principio protector de la confianza legítima responde a la noción de que cuando la actividad estatal –*latu sensu*– ha generado perspectivas verosímiles de estabilidad, lo que a su vez ha provocado un ajuste en la esfera de comportamiento de los particulares, no puede el Estado desconocer esa certidumbre que previamente ha estimulado. Ergo, al comprometer la facultad de revisión de los actos propios de la Administración (*venire contra factum proprium non valet*), la salvaguarda de la confianza legítima implica el mantenimiento del acto controvertido –aun cuando sea ilegal–, o bien de sus consecuencias jurídicas.

En ese orden, el principio de referencia constituye un medio de resistencia ante el empleo inflexible del principio fundamental de la legalidad, en aquellas situaciones en que la determinación de nulidad de un acto administrativo afecta derechos válidamente adquiridos por los particulares.

A pesar de la evolución y expansión diacrónica de este principio en el derecho comunitario e incluso en varios ordenamientos jurídicos latinoamericanos, la República Dominicana no cuenta con una plataforma que permita deducir responsabilidad patrimonial en contra del Estado cuando existe una vulneración a la confianza legítima, ya sea por el hecho de las leyes, por la actividad jurisdiccional o como consecuencia de actos o hechos administrativos, siendo éste último el foco de estudio de esta investigación.

Vale rescatar que si bien es cierto el principio de confianza legítima ha sido finalmente incorporado al derecho positivo dominicano mediante la entrada en vigencia Ley No. 107-13, sobre derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo, su inclusión se reduce a una escueta mención, de modo que salvo una modificación legislativa producida al efecto, nuevamente corresponderá a la Suprema Corte de Justicia, en funciones de corte de casación, la determinación de su ámbito de aplicación, contenido y limitaciones.

En adición, cualquier interpretación deberá procurar aliviar las tensiones entre el principio de confianza legítima y el principio de legalidad, conflicto el cual resulta especialmente intrincado cuando se está de frente a derechos obtenidos irregularmente –*contra legem*–, puesto que es allí, en dicho estadio, donde se verifica una antinomia aparente y una colisión directa con el principio de legalidad.

En consecuencia, esta investigación pretende resolver la siguiente problemática: *¿Qué alcance tiene el principio de protección de la confianza legítima ante una actuación u omisión de la Administración Pública dominicana susceptible de comprometer su responsabilidad patrimonial frente al administrado afectado, en atención al principio de legalidad administrativa?*

MARCO TEÓRICO

▪ Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema

El principio de protección de la confianza legítima ha sido objeto de un exiguo estudio por parte de la doctrina dominicana, enfocándose mayormente a examinar su origen, evolución histórica y alcance en el marco del derecho comparado. Sin embargo, conforme lo evidencia el texto citado a continuación, la aplicación del principio de marras en el marco de la actividad legislativa y jurisdiccional de la República Dominicana ha sido virtualmente inexistente.

1. Francos Rodríguez, Jesús (2009). El principio de protección de la confianza legítima. *Gaceta Judicial*. Año 13. Núm. 277. p.p. 73-77.

En cambio, el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado y el régimen de la responsabilidad administrativa en particular, sí ha sido foco de atención en la República Dominicana, sobre la base de una extendida tradición en materia de responsabilidad civil ordinaria y, muy especialmente, del reciente impulso del derecho administrativo en la región latinoamericana.

2. Hernández de Schrils, Gloria María (1985). *La responsabilidad patrimonial del Estado*. Santo Domingo: Oficina Nacional de la Administración y Personal (ONAP).
3. Rodríguez, Manuel Alejandro (2005). *Apuntes sobre la responsabilidad patrimonial del Estado : el caso de la República Dominicana*. Tesis de Grado no publicada. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
4. Vargas Muñoz, Jomar Alejandro (2012). *La responsabilidad patrimonial por omisión de la administración pública*. Tesis de Grado no publicada. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

5. Cruz Álvarez, Marcelo Gilberto de la (2012). *Estudio de la aplicabilidad del régimen de responsabilidad objetiva por la actuaciones normales de la administración pública en la República Dominicana*. Tesis de Grado no publicada. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
6. Cabrera Lockward, José Antonio. (2013). *La Responsabilidad del Estado por Omisión*. Tesis de Maestría no publicada. Santo Domingo: Universidad de Salamanca/Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales.

▪ **Desarrollos teóricos referentes al tema**

La confianza legítima en el ordenamiento jurídico europeo, en su condición de principio protector de situaciones jurídicas concretadas, ha sido recibido, asimilado y formado en el derecho comunitario. Autores como Federico Castillo Blanco se han encargado de delimitar el contenido, el margen válido de actuación y, en algunos casos, la exigencia de responsabilidades a la Administración Pública, aproximando dicho principio otros de raigambre similar, como la seguridad jurídica y la buena fe, sin prescindir de su potencial incidencia en los planos legislativo y judicial.

1. Castillo Blanco, Federico A. (1998) *Protección de Confianza en el Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
2. Coviello, Pedro José Jorge (2004). *La protección de la confianza del administrador: derecho comparado y derecho argentino*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
3. García Macho, R. (1987). Contenido y límites del principio de la confianza legítima: Estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*. N. 56, p.p. 557–571.

4. Medina Alcoz, L. (2005). Confianza legítima y responsabilidad patrimonial. *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*. N. 130, p.p. 301-304.
5. Sanz Rubiales, Iñigo (2000). El Principio de Confianza Legítima, limitador del poder normativo comunitario. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Año 4, No. 7, enero-junio, p.p. 122.

Empero, juristas como Ernst Forsthoff, alemán, han sostenido la drástica postura según la cual postular la preeminencia de cualquier principio jurídico sobre el de la legalidad, equivale a traicionar al Estado de Derecho en sí mismo, asimilando, en cambio, la sumisión absoluta de la Administración a la ley, de forma tal que se rechaza cualquier oportunidad de aplicación del principio de confianza legítima, máxime si se trata de derechos adquiridos ilegalmente y aun ante actos administrativos contrarios al derecho.

6. Forsthoff, Ernst. (1966). *Traité de droit administratif allemand*, Bruselas: Bruylant. Trad. francesa de la 9ª ed. alemana, Munich y Berlín, por M. FROMONT, Bélgica, 1969.

Finalmente, el maestro Eduardo García de Enterría ha aportado al debate cuestionando la razonabilidad de la imposición contundente del principio de marras en el ámbito del derecho interno de cada Estado, particularmente por el hecho de las leyes. De esta manera, niega la preponderancia de la confianza legítima por encima de la ley formal, invocando la mutabilidad constante del orden normativo e institucional

7. García de Enterría, E. (2002). El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. *Revista de Administración Pública (RAP)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. N. 159, septiembre-diciembre, p.p. 173-2006.

OBJETIVOS

▪ **Objetivo General**

- **COMPROBAR** la viabilidad de la aplicación del principio de protección de la confianza legítima como título justificativo de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el ordenamiento jurídico dominicano.

▪ **Objetivos Específicos**

- **DESCRIBIR** el origen, la evolución y la expansión del principio de protección de la confianza legítima en el derecho europeo continental, hasta su adopción en el derecho dominicano.
- **EXAMINAR** el contenido y alcance del principio de protección de la confianza legítima en relación a la actividad de la Administración Pública.
- **VERIFICAR** el desarrollo legal, doctrinario y pretoriano del principio de protección de la confianza legítima en el ámbito del derecho administrativo local y comparado.
- **SEÑALAR** la clasificación de los tipos de responsabilidad patrimonial en los que puede incurrir el Estado.
- **IDENTIFICAR** el régimen de la responsabilidad patrimonial aplicable a la actividad de la Administración Pública por violación al principio de protección de la confianza legítima.
- **FORMULAR** propuestas concretas y viables a partir de los resultados de la investigación, que permitan desarrollar y fortalecer la institución del principio objeto de estudio como mecanismo de exigencia de responsabilidad a la Administración Pública.

HIPÓTESIS

La vulneración del principio de protección de la confianza legítima por parte de la Administración Pública en la República Dominicana compromete su responsabilidad patrimonial frente al administrado afectado.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

▪ Tipos

El presente estudio utiliza diversas técnicas de investigación orientadas a satisfacer la comprobación de la hipótesis propuesta y el cumplimiento cabal de los objetivos trazados, tanto de manera general como específica. En tal sentido, la técnica de redacción a utilizar tiende a una perspectiva positivista, la cual, como señala KREMMIS, persigue describir el fenómeno de estudio expuesto en tercera persona, de modo que la investigación se enmarque en la mayor objetividad posible (1991), razón por la cual este análisis está soportado en los siguientes fundamentos organizativos-estructurales:

- Es del tipo explicativo, el cual, según HERNÁNDEZ SAMPIERI, se caracteriza por la explicación de las causas de un fenómeno y las condiciones en que éstas se dan (1991, 74). Su estructura proporciona un sentido de entendimiento del fenómeno al que hacen referencia, tal cual se propugna en este estudio al explicarse, de una parte, el origen, evolución y aplicación del principio objeto del presente estudio y de otra, la clasificación y forma de configuración de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.
- Es del tipo documental, en razón de que la información presentada ha sido trabajada y depurada a partir de otros escritos, a fin de establecer las distintas posturas doctrinales acerca del tema estudiado (Bernal Torres 2008), lo cual se corresponde en el sustento teórico expuesto, contentivo de las posturas doctrinales y jurisprudenciales sobre el principio protector de la confianza legítima en el marco de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

▪ Métodos

Por otro lado, se aplicarán los siguientes métodos de investigación:

- Método cualitativo, que parte de la premisa general de que la investigación sólo podrá acceder al conocimiento de la realidad estudiada a partir del entendimiento y explicación de los fenómenos a analizar desde una perspectiva multi-metódica (Balcázar Nava 2005, 22). Lo anterior se relaciona con este examen, puesto que se persigue determinar si la confianza legítima alentada y luego desconocida por la Administración Pública es susceptible de generar responsabilidad de cara al administrado, lo que no sería posible sin antes indagar su etiología.
- Método analítico-sintético, que tiende a descomponer y distinguir los elementos de un todo, mediante la revisión individual de sus características y particularidades, finalizando con la reestructuración de los elementos descompuestos (Ortiz Uribe 2003). La aplicación de dicho método de investigación se corresponde con el análisis de las condiciones, los requisitos y los límites del principio de confianza legítima, así como la clasificación y distinción entre los tipos de responsabilidad en que puede incurrir el Estado y, de manera particular, la Administración Pública.
- Método histórico-comparativo, que parte de una breve descripción del fenómeno a comprobar, para verificarlo con explicaciones prácticas y teóricas previamente existentes (Buendía 2001). Este método será utilizado a través del análisis del exordio del principio de confianza legítima a partir de la justicia administrativa alemana y de su tratamiento pretoriano y doctrinal en el derecho comparado.

INTRODUCCIÓN

El realce actual asociado a la apelación a una llamada “confianza legítima” en el contexto de las relaciones jurídicas entre el Estado y la ciudadanía es una expresión de las carencias propias de algunas formulaciones tradicionales del Estado Social y Democrático de Derecho (*i.e.* la seguridad jurídica, la buena fe, la irretroactividad y la legalidad) para resolver, por sí mismas, las disyuntivas actuales del derecho administrativo. En efecto, la acelerada transformación de las sociedades contemporáneas en estadios como la economía, el medioambiente, la energía y las telecomunicaciones han apremiado a que el Estado se vea obligado a incurrir en modificaciones normativas e intervenciones súbitas cada vez con mayor frecuencia, en aras de salvaguardar el interés general, a veces en diáfana contradicción con la certeza jurídica que debe promover y, por extensión en menoscabo de intereses individuales sobre situaciones jurídicas ya consolidadas. Precisamente de allí se desprende la necesidad de habilitar nuevos mecanismos que permitan exigir a los administrados sus derechos subjetivos y/o las indemnizaciones correspondientes en los casos en que el aparato estatal haya inobservado la confianza previamente alentada a través de su actividad habitual.

Lo anterior es un tema de especial preponderancia en el ordenamiento jurídico dominicano, donde la generalidad del Estado, en sentido amplio, y la Administración Pública en particular, aún no alcanzan los niveles de especialización, de formación y de cultura de buena administración para atender eficientemente posible a los reclamos de la ciudadanía.

Es por esto que el enfoque del presente trabajo de investigación estará encauzado a la determinación del reconocimiento y alcance doctrinario, legal y jurisprudencial del principio de protección de la confianza legítima en la República Dominicana y, muy especialmente, a la comprobación de que su desconocimiento por parte de cualesquiera de los funcionarios o instituciones que componen la Administración Pública, compromete su responsabilidad patrimonial de cara al o a los particulares afectados por la actuación administrativa de que se trate.

En consonancia con los objetivos que anteceden, se acudirá a un grupo de técnicas investigativas del tipo explicativo y documental, así como de métodos de naturaleza cualitativa y analítica-sintética, los cuales proveen las herramientas necesarias para satisfacer la verificación de la hipótesis propuesta.

En cumplimiento de lo anterior y para mayor facilidad en la percepción del tema objeto de estudio, el desarrollo de esta disertación habrá de segmentarse en tres secciones distintas, que sin embargo guardan una inmediata relación entre sí, pues permiten la correcta ilación de los elementos primarios del problema a instruir.

Así, el primer capítulo está destinado al examen en el derecho comparado del principio de protección de la confianza legítima, desde su origen y evolución en el seno de la justicia administrativa alemana hasta su expansión hacia el derecho continental europeo y posterior exportación y asimilación en América Latina. A seguidas, la descripción del contenido de dicho principio, sus requisitos de aplicación y sus efectos, pormenorizando las diferentes propuestas doctrinarias sobre su conceptualización y relevancia en el ordenamiento jurídico, para finalmente explicar y conciliar la supuesta antinomia entre aquél principio y el principio de legalidad administrativa.

De inmediato, un segundo capítulo que abarca el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado en sentido general, su exordio, transformación y dilatada aceptación en el derecho europeo y los obstáculos identificados para su aplicación en la República Dominicana. En adición, se detallarán las diversas clases de responsabilidad en que puede incurrir el Estado, destacando aquellas que resulten de interés al presente trabajo por ser aplicables a la Administración Pública en sentido estricto, y se abordarán los requisitos necesarios para la configuración de dicha responsabilidad.

Finalmente, mediante un ejercicio pragmático de razonamiento de los elementos examinados, todo el marco teórico expuesto servirá de soporte para la comprobación concreta de la hipótesis propuesta y los objetivos planteados en el apartado destinado a tal

efecto, el cual se orienta a la revisión integral del principio de la confianza legítima y de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en la República Dominicana. A tales fines se incorporará a esta reflexión un potencial modelo extraído del derecho comparado que a futuro pudiera servir de base para el desarrollo legal de esta institución en el derecho administrativo dominicano.

CAPÍTULO I

EL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA

1.1. Origen y evolución

La institución objeto del presente discurso traza su exordio hacia la justicia administrativa alemana de 1956, observándose desde entonces una expansión diacrónica que alcanzó primero al resto de Europa y, eventualmente al continente americano.

En efecto, etimológicamente, la locución “confianza legítima” deriva del alemán *vertrauensschutz*, cuya traducción textual quiere decir “protección de la confianza”. Así, en el derecho italiano se utiliza la terminología *affidamento legítimo*, en tanto que el *Common Law* la ha asimilado bajo la rúbrica de *legitimate expectations* (Coviello 2012, 110).

En todo caso, cualesquiera sean las denominaciones admitidas, lo importante a retener es que el contenido de esta doctrina apunta hacia un medio de resistencia ante el empleo inflexible del principio fundamental de la legalidad, en aquellas situaciones en que la determinación de nulidad de un acto administrativo afecte derechos válidamente adquiridos por los particulares, razón por la cual es habitualmente asociado con otros valores firmemente relacionados al Estado social y democrático de Derecho, como la seguridad jurídica, irretroactividad de la ley y la buena fe que debe prevalecer en las relaciones con la Administración Pública.

En tal sentido es esencial resaltar, en cuanto a la formación incipiente de este principio, el caso de “La viuda de Berlín”, mediante el cual el Tribunal Administrativo Superior de Berlín, en fecha 14 de noviembre de 1956, reconoció por primera vez el derecho de protección a la confianza legítima aducida por la viuda de un funcionario alemán, residente en la otrora República Democrática Alemana, a quien le fue certificado por la Conserjería del Interior que de trasladarse a Berlín occidental tendría acceso a una pensión de viudedad, acción que fue concretada por la señora –con los gastos de mudanza que

aquello implicaba— percibiendo subsecuentemente las sumas prometidas. Empero, al comprobar la Administración que la viuda no cumplía con las condiciones legalmente establecidas, pretendió la revocación retroactiva (*ex tunc*) y a futuro (*ex nunc*) del acto, postura que fue finalmente descartada por el tribunal en ambas vertientes, mediante sentencia posteriormente confirmada por el Tribunal Administrativo Federal en octubre de 1957 (García Macho, 1987 citado por Coviello 2012, 111).

No obstante, la progresión relativamente acelerada de este sistema no supuso en todos los casos una evaluación positiva del mismo, como ocurrió en Francia, verbigracia, donde tradicionalmente tanto el Consejo Constitucional como el Consejo de Estado han sido renuentes a su aceptación, salvo la existencia de alguno que otro precedente aislado. Por contraste, la Europa Comunitaria y el Reino Unido lo han acogido en sus respectivos ordenamientos jurídicos, no sólo por la vía normativa, sino igualmente a través de estamentos pretorianos y de la academia (Coviello 2012, 110).

En este orden, la doctrina más calificada coincide en reconocer expresamente la sentencia de fecha 13 de julio de 1965 como el primer estadio en que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea utilizó el término confianza legítima para definir una situación susceptible de amparo en el marco de una actuación de la Administración Pública que produjo daños a particulares. En aquella ocasión, la sociedad demandante, Lemmerz-Werke, reprochaba a las autoridades el hecho de haber retirado con efecto retroactivo una decisión de exoneración del pago de compensaciones. En la ponderación de los hechos, el Tribunal determinó, en primer lugar, la medida en que el afectado pudo haberse fiado de la legalidad de la existencia de la exoneración que luego fue objeto de controversia y, en segundo lugar, si dicha circunstancia en sí misma podía ser suficiente para anular la actuación administrativa (Castillo Blanco 1998, 163-164).

Así, el Tribunal optó por rechazar la protección de la confianza legítima en la estabilidad de la exoneración de que se trataba, en el entendido de que la sociedad demandante nunca pudo ni debió confiar en la legalidad de la exoneración, puesto que no había tenido en cuenta que las decisiones que instituían el mecanismo de reparto equitativo no preveían

exenciones de esta naturaleza y que, en materia de contrataciones públicas, las exenciones no se presumen, sino que deben encontrarse expresamente reglamentadas. El razonamiento anterior fue adoptado a pesar de la defensa del abogado de la sociedad demandante, en el sentido de que en la especie había transcurrido un periodo de siete años entre la decisión que otorgó la exoneración y la que posteriormente retiró la misma (Castillo Blanco 1998, 163-164).

Tras este y otros fallos que siguieron a la primera etapa de reconocimiento del principio de *marras* en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea, siguió una fase de consolidación que permitió a esta jurisdicción calibrar el principio, delimitando su ámbito de actuación y requisitos de viabilidad hasta alcanzar una última etapa de pronunciamientos que han reconocido el principio de protección de la confianza legítima junto a la exigencia de requisitos rigurosos de apreciación, a fin de evitar la petrificación del ordenamiento jurídico (Castillo Blanco 1998, 169, 183).

1.2. Nociones generales

Conforme a la reglas tradicionales, la Administración Pública podía dejar sin efecto, *motu proprio*, cualquier acto administrativo cuya legalidad se encontrare (o no) viciada, aun cuando el acto fuese de carácter favorable para el administrado. Sin embargo, cuando interviene y se configura correctamente el principio de protección de la confianza legítima, no puede la Administración Pública emitir un acto administrativo que contradiga otro anterior, en detrimento de un particular que se ha beneficiado del aquél, dotándoles en consecuencia de cierto carácter de irrevocabilidad.

En atención a lo anterior, al día de hoy se entiende que el principio de referencia responde a la noción de que cuando la actividad estatal –*latu sensu*– ha generado perspectivas verosímiles de estabilidad, lo que a su vez ha provocado un ajuste en la esfera de comportamiento de los particulares, no puede el Estado desconocer esa certidumbre que previamente ha estimulado. Ergo, al comprometer la facultad de revisión de los actos propios de que goza la autoridad administrativa (*venire contra factum proprium non*

valet), la salvaguarda de la confianza legítima implica el mantenimiento del acto controvertido –aun cuando sea ilegal–, o bien de sus consecuencias jurídicas (Arrieta Pongo 2011, 47).

Así, como bien asevera SANZ RUBIALES, este principio limita la actividad del poder público, impidiendo que pueda destruir sin razón justificada la confianza que haya podido crear en los ciudadanos sobre la estabilidad de una determinada situación jurídica (2000, 92).

De su lado, FERNÁNDEZ MARTÍNEZ asevera que la protección de la confianza legítima “básicamente consiste en que la Administración genera una confianza en el ciudadano en el sentido de que va a actuar en determinado sentido, lo que condiciona la conducta del ciudadano que entiende (confía) en que dicha posición administrativa [no cambiará]” (2006, 209).

Finalmente, SÁNCHEZ MORÓN ofrece una certera conceptualización del principio de *maffae*, al exponer que “éste obliga a la Administración a respetar la confianza que el ciudadano haya adquirido en su comportamiento futuro y que haya sido inspirada por actuaciones inequívocas de aquélla, ya sean actos declarativos de derechos, informaciones, declaraciones o una situación de tolerancia, incluso si se trata de actuaciones no plenamente conformes a Derecho, siempre que el destinatario no haya actuado dolosamente o no fuera conocedor de la ilegalidad” (2008, 129).

1.3. Fundamento y distinción con el principio de seguridad jurídica

La sociedad contemporánea y el modelo económico de libre mercado y competencia mayormente asumido por los ordenamientos jurídicos actuales, además de la alta especialización y división del trabajo, implica en gran medida de la cooperación entre los distintos participantes y, por extensión, del comportamiento tanto de los individuos como del propio Estado. Así, la actuación de los individuos requiere del comportamiento de

otros sujetos, el cual necesariamente marca y determina el propio, o lo que es igual, que no hay mercado sin confianza (Castillo Blanco 1998, 108-109).

De lo anterior se desprende que la aplicación del principio de protección de la confianza legítima tiene especial relevancia en el ámbito del derecho económico, en cuanto la estabilidad es vital para que los operadores económicos y los ciudadanos que se desenvuelven en un sistema de libre mercado puedan proyectar, con cierta certeza, sus inversiones, operaciones y compromisos de naturaleza económico (Sanz Rubiales 2000, 94).

Por otra parte, según lo ha entendido la jurisprudencia alemana y comunitaria, así como la doctrina especializada en la materia, es uno de los principios asociados a la idea de la seguridad jurídica y un corolario de ésta última.

Para SANZ RUBIALES, los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica constituyen las caras “subjetiva” y “objetiva”, respectivamente, de una misma moneda.

De esta forma, mientras que el principio de seguridad jurídica *stricto sensu* exige que las actuaciones públicas se adecúen a una regla objetiva de seguridad (estabilidad de regulaciones y de situaciones jurídicas), el principio de confianza legítima tiene por objeto proteger la confianza que los destinatarios de aquellas actuaciones pueden tener en la estabilidad, al menos por un cierto tiempo, de las situaciones establecidas sobre la base de dichas reglas. Así, el principio de seguridad *sensu stricto* puede ser aplicado de forma abstracta (sin tener en cuenta la situación concreta de los administrados), mientras que el de confianza sólo puede aplicarse a la luz de la situación concreta y de la actitud –buena fe, compromisos, inversiones— de los interesados. De acuerdo con ello, cabría señalar que, en abstracto, **el principio de confianza sólo puede jugar en favor del particular, mientras que el principio de seguridad jurídica podría jugar, tanto en favor del interesado, como en su contra**; la confianza legítima se manifiesta, pues, especialmente en el plano funcional, más que en el propiamente sustantivo, y se inspira, sobre todo, en la equidad: en la necesidad de evitar los efectos perjudiciales que para los operadores jurídicos puede producir el excesivo dinamismo del ordenamiento (2000, 100-101).

A pesar de lo anterior, al momento de reconocer el principio de protección de la confianza legítima, la jurisprudencia comunitaria ha incurrido en ocasiones, en cierta confusión no

sólo respecto del principio de seguridad jurídica, sino además del principio de irretroactividad de la ley y la noción de los derechos adquiridos (Castillo Blanco 1998, 166).

Lo propio ha ocurrido también en el marco de la incipiente y escasa jurisprudencia dominicana intervenida al efecto, donde la Suprema Corte de Justicia ha hechos esfuerzos positivos pero insuficientes en cuanto a la construcción de este principio, como se desarrollará en el capítulo tercero de este estudio.

1.4. Requisitos de aplicación

Para la aplicación válida del principio que nos ocupa se exige el cumplimiento de cuatro requisitos primarios, a saber: a) que exista una determinada acción estatal generadora de la confianza que se pretende proteger; b) que el particular haya externalizado su confianza sobre la actuación estatal mediante signos concretos y constatables (v.gr. gastos o inversiones); c) que la confianza sea legítima, es decir, conforme al ordenamiento jurídico y; d) que exista una acción posterior del Estado que quebrante la confianza previamente alentada (Arrieta Pongo 2011, 47-48).

De lo anterior se desprenden una serie de cuestiones sobre las cuales resulta conveniente abundar. En primer lugar, que no basta con que el individuo haya sufrido un daño puramente anímico o psicológico, sino que debe demostrar, inexorablemente, el deterioro material y económico suscitado en función de la variación en el proceder de la Administración.

Dicho esto, lo cierto es que la conculcación reclamada por el administrado en menoscabo suyo, no se materializa por el sólo hecho de que la Administración invalide una actuación anterior que le haya dispensado beneficios de cualquier naturaleza, sino que se requiere, en la misma medida, que transcurra un intervalo de tiempo determinado dentro del cual pueda edificarse una verdadera confianza, es decir, que el sujeto haya podido acumular esas señales externas que permitan constatar el perjuicio ocasionado. Así lo ha estatuido el

Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Primera Ampliada) en sentencia de fecha 16 de octubre de 1996, cuando interpretó que “(...) *si el acto que puede fundar la confianza legítima es revocado por la Administración dentro de un plazo razonable, no puede afirmarse que se haya creado la confianza legítima*”.

1.5. Doctrina de los actos propios

La doctrina de los actos propios, fundamentada sobre la base de las exigencias del principio general de buena fe, señala que el ordenamiento jurídico no protege las conductas contradictorias; la buena fe impone que el comportamiento sea coherente, por lo que toda relación o situación jurídica debe garantizar la confianza que ha generado un cambio en el comportamiento de una de las partes, es decir, que ninguna de las partes puede desentenderse de las expectativas que su actuación ha provocado en la otra (Arrieta Pongo 2011, 42-43).

En esta misma línea, la Sala Séptima de la Corte Constitucional de Colombia, mediante Sentencia T-295/99, de fecha 4 de mayo de 1999, consideró que la doctrina de los actos propios tiene su fundamento en la confianza legítima, al dictaminar que “**un tema jurídico que tiene como sustento el principio de la buena fe es el del respeto al acto propio**, en virtud del cual las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe (C. N., art. 83). Principio constitucional que sanciona entonces como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria, con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto. **La teoría del respeto del acto propio tiene origen** en el brocardo *venire contra pactum proprium nelli conceditur* y, **su fundamento radica en la confianza despertada en otro sujeto de buena fe**, en razón de una primera conducta realizada. Esta buena fe quedaría vulnerada, si fuese admisible aceptar y dar curso a una pretensión posterior y contradictoria. El tratadista y magistrado del Tribunal Constitucional español Luis Díez Picazo enseña que la prohibición no impone la obligación de no hacer sino, más bien, impone un deber de no poder hacer; por ello es que se dice “no se puede ir contra los actos propios” (énfasis añadido).

Adicionalmente, la doctrina ha entendido que la condición de “regla del derecho” de la teoría de los actos propios responde a un carácter residual; su empleo debe circunscribirse a los casos en que no exista una provisión legal que resuelva el supuesto analizado de modo específico (Arrieta Pongo 2011, 42).

1.5.1. Requisitos de aplicación y efectos

La aplicación de la doctrina de los actos propios requiere la concurrencia de los siguientes requisitos:

- a. Una conducta relevante dentro de una determinada relación o situación jurídica;
- b. Un intento de ejercer una pretensión, dentro de esa misma relación o situación jurídica, en contradicción con la conducta anterior (la conducta relevante o conducta inicial);
- c. Identidad de partes y unidad de situación o relación jurídica (Arrieta Pongo 2011, 43).

De cumplirse los requisitos arriba enumerados, el efecto de la aplicación de esta doctrina es que toda pretensión –en el caso que nos ocupa, proveniente de la Administración Pública– que contradiga una conducta inicial debe ser desestimada y resulta inaplicable, puesto que de lo contrario vulneraría el principio de protección de la confianza legítima.

1.6. El principio de protección de la confianza legítima y el principio de legalidad administrativa

El principio de legalidad administrativa, pilar del Estado Social y Democrático de Derecho y, por extensión, del Derecho Público, se encuentra fundamentado en la idea de la primacía de la ley.

A fines de conceptualización, conviene remitirse a la noción formulada por DIGUIT en el seno del derecho francés, quien sostiene que “no hay un órgano del Estado que pueda adoptar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general dictada con anterioridad. O de otra forma, una decisión individual no puede jamás ser tomada más que dentro de los límites determinados por la ley material anterior. Éste es el principio esencialmente protector del individuo, y se puede decir que no hay, que no podría, que no debería recibir excepción alguna. Una sociedad que no lo reconozca, o que, reconociéndolo, le agregue reserva o excepciones, no vive verdaderamente bajo un régimen de Estado de Derecho” (1930, 732-733).

Así, la aparente antinomia entre una y otra institución se encuentra en el hecho de que si se admite que la confianza legítima esté por encima de la legalidad, especialmente en los casos en que la confianza proviene de un acto ilegítimo, es decir, contrario a la legalidad, se estaría socavando el Estado de Derecho en sí mismo. Pero tal análisis prescinde de un elemento vital, en el sentido de que la confianza legítima integra la legalidad y que tanto una como la otra interpretación se formulan siempre dentro del ordenamiento jurídico y no fuera de él; además, que al día de hoy la norma jurídica positiva no es la única fuente del Derecho (Coviello 2012, 123).

En cualquier caso, de producirse una contradicción entre ambos principios, basta con que el tribunal apoderado en cada caso realice una ponderación de los intereses en juego a fin de alcanzar una solución armonizada; para ello puede auxiliarse de modelos como el juicio de razonabilidad o proporcionalidad, el “*two steps analysis approach*” aplicado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (consistente en enunciar y responder las siguientes cuestionantes: ¿Puede el acto o comportamiento generar confianza? Y, en caso afirmativo ¿puede ampararse esa confianza?), o bien la prudencia judicial, para decidir quién tiene el derecho cuando la norma positiva no lo determina expresamente (Coviello 2012, 124-126).

CAPÍTULO II

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

2.1. Origen y evolución

En la esfera del Derecho Público, la afirmación de una responsabilidad patrimonial al soberano pugnaba frontalmente con un principio tradicional del mundo medieval, basado en la concepción teocéntrica del poder del monarca, esto es, el principio de exordio jurídico inglés según el cual “*the King can do not wrong*” (el rey no puede hacer algo ilícito) (García de Enterría y Fernández 2011, 371).

La fuerza de este principio no disminuyó aun con el advenimiento del Estado moderno, en cuya teoría encontró nuevo vigor, ni tampoco con el colapso del *ancien régime* francés hacia finales del siglo XVII. En cambio, la ruptura con el principio de irresponsabilidad del soberano se produjo a partir del siglo XX, en el propio derecho anglosajón, cuyo *Crown Proceedings Act* de 1947 sometió a la Corona británica a la misma responsabilidad que “si fuera una persona privada con plena edad y capacidad”. Dicha ruptura evolucionó en el derecho francés a partir de la obra de la doctrina y de la jurisprudencia, en especial el célebre *arrêt Blanco* de Tribunal de Conflictos del año 1873 (García de Enterría y Fernández 2011, 372-377).

En ese orden, la responsabilidad patrimonial de la Administración en España se produjo con particular retraso, cuando el 16 de diciembre de 1974 la Ley de Expropiación Forzosa consagró en los términos más amplios esta responsabilidad, liquidando una grave imperfección del ordenamiento (García de Enterría y Fernández 2011, 383).

Finalmente, en la República Dominicana, a pesar de que por razones históricas harto conocidas, muchas de sus figuras e instituciones de derecho administrativo provienen, *mutandis mutandis*, de sus contrapartes francesas, el tema de la responsabilidad e la responsabilidad del Estado por los daños que cause con su actividad nunca ha sido objeto de grandes debates, lo que se atribuye al carácter fuertemente caudillista que desde la

fundación de la República, ha tenido ejercicio del Poder Ejecutivo, y de otro lado, el principio de inembargabilidad del Estado (De la Cruz Alvarado 1997, citada por Rodríguez Huertas 2009, 113).

En efecto, a la entrada del siglo actual, el ordenamiento jurídico dominicano apenas contenía menciones escuetas al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, contenidas en normas dispersas de rango legal; a saber: (i) artículo 6(d) de la Ley núm. 183-02 que establece el Código Monetario y Financiero; (ii) artículos 45 y siguientes de la Ley núm. 10-04 que instituye el Sistema Nacional de Control y Auditoría; (iii) artículos 90 y 91 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública; y (iv) artículos 39 y siguientes de la Ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario.

No fue sino hasta el año 2010, con la más reciente modificación de la Constitución, que la República Dominicana instauró un sistema de responsabilidad patrimonial dirigido a las actuaciones de la Administración Pública y de sus funcionarios, el cual sirve de referencia para la estructuración de dicho régimen en todo el ordenamiento jurídico, conforme se describirá en el capítulo tercero del presente estudio.

2.2. Fundamento

El reconocimiento de personalidad jurídica al Estado *–latu sensu–* habilita a los particulares a incoar acciones en responsabilidad patrimonial en contra de éste y/o de sus funcionarios actuantes, según el ordenamiento jurídico de que se trate.

Esta responsabilidad imputable al Estado, tanto en el ordenamiento jurídico español como en el dominicano, encuentra su fundamento en el texto constitucional, mismo que no se deriva únicamente a través de su expresa consagración en el articulado de la Constitución, sino por medio del reconocimiento de otros principios constitucionales que acarrear la obligación de indemnización a cargo del Estado, verbigracia: proporcionalidad e igualdad ante las cargas públicas, derechos adquiridos, derecho de propiedad (Dromi 2001, 938).

2.3. Clases

La actividad estatal puede generar responsabilidad en cualquiera de los siguientes supuestos: (i) Previo a la celebración de un contrato (responsabilidad precontractual); (ii) En la ejecución y extinción de un contrato (responsabilidad contractual); y (iii) En las relaciones con los administraciones cuando se ocasionan perjuicios especiales, sin que medie vínculo contractual o precontractual (responsabilidad extracontractual).

En lo que concierne a la responsabilidad extracontractual, ella surge de una conducta del Estado, ya sea un acto o hecho del Poder Legislativo, del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo. Ahora bien, conforme a la división de las funciones estatales, no cualquier acto o hecho de los poderes Legislativo y Judicial comportan una responsabilidad legislativa o judicial, respectivamente.

La responsabilidad legislativa se concreta mediante el daño causado por una ley emanada del Congreso Nacional (*v.gr.* declaratoria de inconstitucionalidad de una ley), en tanto que cualquier otro daño del Congreso o de sus órganos no originado de una ley en sentido formal, se encuadra en el campo de la responsabilidad administrativa y no legislativa. En ese mismo orden, la responsabilidad judicial opera en la medida que emerge de actos jurisdiccionales (*v.gr.* existencia de un error judicial en una sentencia impugnada), no en ocasión del cumplimiento de funciones del tipo administrativo, lo que genera igualmente una responsabilidad administrativa (Dromi 2001, 939).

De otro lado, la responsabilidad por actos y hechos administrativos constituye la causa más frecuente de daños y perjuicios, dado su carácter inmediato, permanente y continuo en la actividad administrativa exteriorizada por los tres poderes del Estado (Dromi 2001, 946-947).

Para el caso de marras no resulta relevante el análisis de los regímenes de responsabilidad contractual y pre-contractual, cuyo valor se genera en el ámbito de los contratos administrativos, ni tampoco de la responsabilidad legislativa o judicial, cuyos

presupuestos y estadios de aplicación son distintos del de la responsabilidad por actos y hechos administrativos, ésta última sobre la cual se centrará el resto del presente capítulo.

2.3.1. Responsabilidad por actos y hechos administrativos

La responsabilidad en materia extracontractual planteada desde el foco de la actividad de la Administración Pública plantea ciertos problemas interpretativos, en lo que refiere a la distinción entre: (i) responsabilidad directa y responsabilidad indirecta; y (ii) responsabilidad subjetiva y responsabilidad objetiva.

A continuación se analizan estos problemas de interpretación de la responsabilidad administrativa.

2.3.1.1. Responsabilidad directa e indirecta

La doctrina ha diseñado varios criterios de distinción entre la responsabilidad directa y la indirecta del Estado; a saber: (i) actuación por funcionarios y empleados; (ii) actuación por actos y hechos; (iii) actuación legítima e ilegítima; (iv) actuación de órganos y entes estatales.

De entrada, se argumenta que los funcionarios públicos representan la voluntad del aparato estatal y que, en consecuencia, son órganos suyos, mientras que los empleados son sus dependientes, entendiéndose por empleados aquellos que realizan actividades materiales de ejecución. Bajo este razonamiento, habría responsabilidad directa del estado cuando actúe un funcionario (órgano) e indirecta cuando la persona actuante sea un empleado (dependiente). Empero, la separación entre funcionario y empleado no siempre existe en el ordenamiento jurídico, como ocurre en el derecho administrativo argentino y también en el dominicano, por lo que todo servidor público, cualquiera que sea su naturaleza, jerarquía o función, asume el carácter de órgano del Estado; siendo así, la responsabilidad del Estado por los hechos y actos de sus agentes será siempre directa, no pudiendo configurarse la responsabilidad indirecta en tales supuestos (Dromi 2001, 947).

En segundo lugar, se ha pretendido encontrar la distinción entre responsabilidad directa e indirecta según se trate de actos (directa) o hechos de la Administración (indirecta), apreciación la cual al día de hoy resulta obsoleta, toda vez que ha sido demostrado que los hechos de la Administración pueden serle directamente imputables. Igualmente ha sido desestimado el criterio según el cual sólo la actuación legítima de la Administración genera responsabilidad directa, es decir, aquella realizada por sus agentes dentro de sus atribuciones legales; no así las actuaciones que las excedan, en cuyo caso se configuraría una responsabilidad indirecta (Dromi 2001, 948-949).

Finalmente, se ha elaborado la tesis que sostiene que el Estado es directamente responsable por la actuación de sus órganos –sin personalidad jurídica propia–, en tanto que los organismos descentralizados de la Administración Central, puesto que poseen personalidad jurídica propia, sólo comprometen la responsabilidad indirecta del Estado (Dromi 2001, 948-950).

2.3.1.2. Responsabilidad objetiva y subjetiva

El desarrollo de las teorías antitéticas de la responsabilidad objetiva y subjetiva del Estado constituyen, al día de hoy, la principal discusión en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

En primer lugar, conviene abordar la corriente clásica de la responsabilidad subjetiva, cuyo fundamento se determina a partir de la idea de la culpa intervenida en la conducta del autor, o lo que es igual, que no basta con la existencia del daño, sino que el daño del autor debe ser doloso o culposos.

La doctrina de la responsabilidad subjetiva encuentra su origen en el derecho francés, de la mano de los hermanos MAZEAUD, quienes sostenían que “la culpa debe ser mantenida como requisito y fundamento de la responsabilidad civil. Tal es el principio: no hay responsabilidad civil sin una culpa” y además que “[e]stablecer una responsabilidad

automática es despojar a la responsabilidad de toda moral y de toda justicia. La justicia y la moral suponen una diferenciación entre el acto culpable y el acto inocente, un examen de la conducta del agente (...) Resolver que un acto inocente compromete la responsabilidad de su autor, puede justificarse rara vez sobre el terreno de la utilidad social, y jamás sobre el de la moral” (Mazeaud, citados por Irisarri Boada 2000, 23).

Por contraste, la característica principal de la responsabilidad objetiva es, precisamente, que “prescinde en absoluto de la conducta del sujeto, de su culpabilidad; en ella se atiende única y exclusivamente al daño producido. Basta éste para que su autor sea responsable cualquiera que haya sido su conducta, haya habido o no culpa o dolo de su parte. Es el hecho perjudicial, el hecho liso y llano y no el hecho culpable o doloso el que genera la responsabilidad” (Alessandri, citado por Irisarri Boada 2000, 24).

En este sentido, la idea que sostiene la responsabilidad objetiva es “la necesidad de asegurar a la víctima una reparación por el perjuicio sufrido; solución que en muchos casos la teoría de la culpa es incapaz de proveer, sea por la imposibilidad de determinar el agente material del daño, sea porque su conducta ilícito-culposa no puede ser probada, o porque, salvados estos últimos escollos, el sujeto responsable resulta insolvente” (Ordoquí y Olivera, citados por Irisarri Boada 2000, 27).

La discusión sobre la responsabilidad objetiva y subjetiva de la Administración Pública conlleva especial interés para el presente trabajo de investigación, toda vez que, como se explicó anteriormente, la vulneración al principio de la confianza legítima puede suscitarse como consecuencia de un acto lícito de la Administración, esto es, en ausencia de culpa, configurándose en estos casos un régimen de responsabilidad objetiva.

Sobre el régimen de responsabilidad asumido por el ordenamiento jurídico dominicano se discutirá en detalle en el capítulo tercero.

2.4. Requisitos para la configuración de la responsabilidad patrimonial

Conforme describe AHUMADA RAMOS, el ordenamiento jurídico español (Ley núm. 30/1992) exige la configuración de los siguientes requisitos para retener responsabilidad patrimonial en contra de la Administración Pública –aplicables indistintamente de si se trata de una responsabilidad objetiva o subjetiva–; a saber:

1. Que se haya producido una lesión de un derecho o bien jurídicamente protegido de un particular, lo que implica que el daño no es indemnizable cuando se ha producido en el marco de una prerrogativa legalmente atribuida a la Administración (*v.gr.* sanciones administraciones, embargos).
2. Que la lesión sea imputable a la Administración en calidad de autora, es decir, que el daño haya sido ocasionado por la acción u omisión de la Administración.

En este supuesto, debe existir un nexo causal entre la lesión sufrida por el particular y la actuación u omisión de la órgano u organismo administrativo. Lo anterior conlleva a que no sean indemnizables las lesiones ocurridas por causa de fuerza de mayor (*v.gr.* terremotos, huracanes), toda vez que no son le son imputables a la Administración Pública y el derecho perece para el titular, debiendo éste último soportar las consecuencias.

En cambio, cuando el daño se ha producido por caso fortuito en el cual, si bien se desconoce la causa puntual del daño, se presume que tuvo su origen en un servicio público de la Administración, el daño sí resulta indemnizable (*v.gr.* explosión de un edificio militar).

3. Que se trate de un daño: a) efectivo, es decir, cierto y ya producido, en contraposición a un daño eventual o meramente posible; b) individualizado en cuanto al o los particulares afectados, no pudiendo afectar a la generalidad de los ciudadanos de manera indeterminada; y c) evaluable en términos económicos, excluyendo así los daños morales. Sin embargo, la tendencia doctrinaria y jurisprudencial actual reconoce en la misma

medida la existencia de los daños morales como de los materiales, aun cuando en algunos casos se mantiene la dificultad de su evaluación pecuniaria (Ahumada Ramos 2009).

Por otra parte, la ley española establece un plazo de un año para que el afectado interponga su reclamación en responsabilidad patrimonial, computado a partir del día en que se haya producido el daño, o bien, a partir del día en que se haya consolidado los efectos lesivos tratándose de daños proyectados en el tiempo, como sucede con las lesiones físicas.

Finalmente, se admite la responsabilidad solidaria cuando los daños son producidos por dos o más Administraciones Públicas o en concurrencia con un particular. Si en el daño ha intervenido falta de la víctima, los tribunales deben reducir el monto indemnizable de manera equitativa al comportamiento faltoso de la víctima (Ahumada Ramos 2009).

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA COMO TÍTULO JUSTIFICATIVO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DOMINICANA

3.1. Reconocimiento jurisprudencial del principio de confianza legítima

El primer acercamiento de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana al principio protector de la confianza legítima fue introducido mediante sentencia del 7 de marzo de 2007, en ocasión de una acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad elevada por la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas, Inc., en contra del artículo 1 de la Ley No. 236-05, de fecha 19 de mayo de 2005, que modifica el artículo 2 de la Ley No. 28-01, de fecha 1ro de febrero de 2001, que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, en el entendido de que suprimía injustificadamente beneficios fiscales otorgados a empresas que se habían establecido en una zona especial de desarrollo fronterizo al amparo de los beneficios otorgados por la aludida Ley No. 28-01.

(...) [E]ntre las soluciones que la necesidad de determinar cuándo una norma jurídica debe descartarse a causa de su retroactividad, figura en primer lugar, la teoría de los derechos adquiridos, tradicionalmente consagrada por nuestra Constitución (...) [Q]ue, en efecto, cuando este canon se refiere a situaciones establecidas conforme a una legislación anterior, alude necesariamente a la teoría o doctrina de los derechos adquiridos que se identifica con el principio de la irretroactividad de las leyes, de lo que se infiere, por lógica jurídica, que sería retroactiva toda ley que altera o alterara derechos adquiridos, no simples expectativas, establecidos conforme a una legislación anterior; **que la supresión o desmonte o variación de los beneficios fiscales que otorgó la Ley No. 28-01 a las empresas que se establecieron en la zona especial de desarrollo fronterizo, no sólo vulnera**, como válidamente afirman los impetrantes, **el principio que prohíbe a la ley regir la validez y los efectos de situaciones jurídicas nacidas antes de su promulgación**, salvo las excepciones previstas en la Constitución, **sino el derecho a la seguridad jurídica o a la confianza legítima, como se le llama en derecho europeo, y que es definida por la mejor doctrina, expresando que la misma consiste en la confianza que tiene en un Estado de Derecho el ciudadano en el ordenamiento jurídico**, es decir, al conjunto de leyes que garantizan la seguridad y el orden jurídico; que, igualmente, con la puesta en vigor del Reglamento, el cual establece la obligación de volver a clasificar las

empresas ya clasificadas en base al régimen de la Ley No. 28-01 y exigir nuevos requisitos para mantener el status reconocido por dicha ley, se hace una aplicación retroactiva de la ley y se alteran los derechos adquiridos de las empresas accionantes¹ (énfasis añadido).

Si bien resulta evidente que el caso citado se refiere a un supuesto vulneración a la confianza legítima por el hecho de las leyes, ello no excluye que constituya uno de los primeros registros jurisprudenciales, sino el primero, en el que el criterio asimilado por el máximo tribunal hizo alusión expresa al principio de confianza legítima, declarando no conforme con la Constitución el artículo 1 de la Ley No. 236-05.

Por otra parte, en tanto que loable el ánimo de la Suprema Corte de Justicia en incorporar, si acaso de manera rudimentaria el principio de marras al ordenamiento jurídico dominicano, la motivación desarrollada consta de un desacierto palpable al confundir el principio de confianza legítima como el equivalente del derecho europeo continental al principio de seguridad jurídica, ignorando que uno y otro principio tienen claros caracteres diferenciadores.

En defensa del Tribunal Supremo dominicano, este error en la correcta distinción entre principios no le exclusivamente imputable, puesto que como se expresó en el capítulo I de la presente investigación, tal confusión existió en su momento incluso en el ámbito del derecho comunitario.

Posteriormente, en sentencia de fecha 6 de agosto de 2008, la Suprema Corte de Justicia fundó el criterio de que la actuación de la Administración Pública no puede conducirse en contra de la doctrina de los actos propios. La controversia tratada en dicha sentencia versó sobre unos ajustes practicados por la Dirección General de Impuestos internos a la declaración anual de Impuesto Sobre la Renta (ISR), a las retenciones de dicho impuesto y a las Declaraciones Juradas del Impuesto a la Transferencia de Bienes y Servicios (ITBIS)

¹ Suprema Corte de Justicia. Sentencia No. 1, de fecha 7 de marzo de 2007. B.J. 1156. Marzo de 2007.

realizadas por la sociedad Cobra, Instalaciones y Servicios, S. A., en relación al ejercicio fiscal del año 2003.

Agotada infructuosamente la vía administrativa, la discusión alcanzó al Tribunal Superior Administrativo de la República Dominicana, que anuló el acto administrativo impugnado sobre la base de que la Dirección General de Impuestos Internos había iniciado una segunda fiscalización luego de que el contribuyente había presentado su declaración jurada, que a su vez había sido aceptada y liquidada por la Administración Tributaria.

En tal sentido, la valoración de que se sirvió el tribunal *A quo*, pura y simplemente corroborada por la Suprema Corte de Justicia, lee como sigue:

(...) [L]os actos administrativos tienen vigencia, validez y ejecutoriedad y la excepción es que estos pueden ser revocados o anulados unilateralmente; que la nulidad de los actos está sujeta a que estén afectados de irregularidades o hayan emanado de autoridades no competentes, que no es el caso de la especie. Que **de la actuación de la Administración Tributaria, al realizar una nueva fiscalización a un periodo liquidado y pagado conforme a la ley, se advierte que ir en contra de sus propios actos, es la excepción que va en detrimento de derechos adquiridos, tales como el principio de la seguridad jurídica y de buena fe, los cuales limitan la potestad de la administración tributaria**; que liquidado el impuesto por la Administración Tributaria y efectuado el pago por el contribuyente, automáticamente queda saldada la obligación tributaria, concluyendo así el procedimiento de la administración, de donde no es posible que la administración vuelva y liquide la obligación tributaria, sobre todo cuando han sido pagados los impuestos previamente, por lo que al actuar de esta manera la Administración Tributaria violenta el principio de seguridad jurídica y garantía de los derechos ciudadanos y por lo tanto el procedimiento de liquidación es nulo desde su inicio² (énfasis añadido).

La más reciente incursión en el principio de confianza legítima abordada por la escasa actividad jurisprudencial al respecto, tuvo lugar mediante sentencia de fecha 7 de abril de 2010, en ocasión de una litis que generó considerable exposición y atención mediática. La polémica se originó a partir de la Resolución No. 116-2007, dictada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional en fecha 15 de agosto de 2007, la cual ordenaba el retiro de todos

² Suprema Corte de Justicia. Sentencia No. 1, de fecha 6 de agosto de 2008. B.J. 1173. Agosto de 2008.

aquellos elementos publicitarios que se encontraren en supuesto estado de ilegalidad, ya fuere por incumplimiento a las resoluciones que regulaban la cantidad y distancia de dichos elementos o por cualquier otra circunstancia aplicable.

La referida resolución fue recurrida por la sociedad Impacto Urbano, S.A. ante el Tribunal Superior Administrativo, en el entendido de que violaba la ley y afectaba derechos adquiridos establecidos a su favor en un contrato de concesión anterior. Sin embargo, la jurisdicción contencioso-administrativa confirmó en todas sus partes el contenido del acto administrativo, lo que conllevó a la interposición de un recurso de casación que fue finalmente acogido por la Suprema Corte de Justicia, entre otros motivos, sobre la base del principio de protección de la confianza legítima.

(...) [S]i bien es cierto, que tal como lo expresa dicho tribunal en su sentencia, los Ayuntamientos tienen la potestad reglamentaria que los faculta para dictar resoluciones y otros actos administrativos a fin de ajustar su aplicación a las condiciones y necesidades locales y a las peculiaridades y características de sus comunidades, así como también pueden revisar de oficio dichas decisiones, también lo es que, **si en el ejercicio de estas atribuciones, deciden separarse de su criterio anterior y revocan sus decisiones precedentes**, como ocurrió en la especie, **esta actuación obliga a motivar suficientemente las razones por las cuales se ha separado de su criterio anterior**, ya que de conformidad con las disposiciones establecidas por la Constitución y con los principios garantizados en ella, dentro de los que se encuentra el de la seguridad jurídica, que es uno de los elementos fundamentales del principio del Estado de Derecho y que en primer lugar **significa para el ciudadano la protección de la confianza legítima**, los poderes públicos están obligados a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas, lo que obliga a la existencia de un marco jurídico estable que promueva el adecuado desarrollo de los derechos sociales y económicos, y uno de los principios básicos para conseguir estos objetivos es el de la seguridad jurídica; que en la especie, frente al argumento esgrimido por la recurrente de que **al dictar la resolución impugnada, mediante la cual el Ayuntamiento revocó sus decisiones anteriores, dicha entidad lesionó los derechos adquiridos de la recurrente derivados de esas decisiones anteriores**, dicho tribunal estaba en la obligación de analizar el aspecto constitucional que le fue invocado, por lo que al no hacerlo incurrió en los vicios denunciados por la recurrente, tal como fue analizado en el motivo anterior; que en consecuencia procede acoger los medios de casación examinados y casar la sentencia impugnada³ (énfasis añadido).

³ Suprema Corte de Justicia. Sentencia No. 13, de fecha 7 de abril de 2010. B.J. 1193. Abril de 2010.

Así, de la lectura de la motivación que antecede, se desprende que la Suprema Corte de Justicia retuvo acertadamente una responsabilidad patrimonial a cargo del Ayuntamiento del Distrito Nacional por la revocación de una resolución anterior que beneficiaba a Impacto Urbano, S.A., sobre la base de la cual ésta última había ajustado de buena fe su esfera de comportamiento y hecho inversiones cuantiosas, por lo que resulta indudable que el Tribunal Supremo fundamentó su decisión en una vulneración al principio de protección de la confianza legítima.

3.2. Reconocimiento del principio de confianza legítima en la Ley núm. 107-13

La Ley núm. 107-13 finalmente incorpora a la normativa el principio de protección de la confianza legítima. El artículo 3.15, al tiempo que lo consigna expresamente, ordena que *“(..) la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia Administración en el pasado”*.

El artículo 45 de la ley de marras propone una solución ecléctica, si se quiere, para la anulación *ex post* de actos administrativos que hayan reportado efectos jurídicos favorables a terceros en detrimento del interés general, mediante un procedimiento denominado “declaración de lesividad”, el cual, ya sea impulsado por iniciativa de la propia Administración o bien a solicitud de parte interesada, implica una impugnación ulterior por ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, la admisibilidad de dicha acción estaría condicionada no sólo por un plazo de prescripción de un año a partir del dictamen del acto contestado sino, además, por el respeto de la equidad, la buena fe y la confianza legítima, como bien se salva en la parte *in fine* del citado texto.

En adición, la Administración Pública tendría la facultad de descartar cualquier solicitud de inicio de proceso de declaración de lesividad mediante acto motivado, cuando tales solicitudes carezcan manifiestamente de fundamento o sean contrarias a la buena fe y la confianza legítima.

El procedimiento de declaración de lesividad existe por igual en el derecho administrativo español y fue probablemente de aquél que el legislador dominicano extrajo dicho recurso para su incorporación en la Ley núm. 107-13. En el caso español, la Ley núm. 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de fecha 26 de noviembre de 1992, establece que cuando la Administración Pública de la cual ha emanado el acto administrativo lesivo tiene interés en su anulación, inicia un procedimiento en contra del ciudadano en cuyo favor se dictó el acto y por el que los derechos le fueron reconocidos.

Similar al régimen de la Ley núm. 107-13, la declaración de lesividad en la ley española es un trámite administrativo previo para interponer un recurso jurisdiccional por ante el Dtribunal contencioso administrativo. La propia Administración Pública que dictó el acto administrativo de efectos lesivos asume la anormal posición procesal de demandante y coloca en la posición de demandado al particular favorecido por el acto, que a la vez está interesado en su mantenimiento. En tal sentido, los requisitos para el ejercicio del recurso de lesividad son los siguientes:

- a. Que lo interponga la misma Administración Pública que dictó el acto administrativo impugnado;
- b. Que exista un quebrantamiento o lesión al interés público;
- c. Que el acto se encuentre viciado de nulidad;
- d. Que la Administración pruebe la ilegalidad del acto administrativo impugnado (Bermúdez Soto 2005, 87).

En consecuencia, tanto en el derecho español como en el dominicano, el poder invalidatorio sobre actos favorables a particulares pertenece a la jurisdicción contencioso administrativa, no así a la Administración Pública, cuya función se limita a la declaración previa de lesividad del acto.

3.3. Responsabilidad patrimonial administrativa a partir de la Constitución dominicana de 2010

El artículo 148 de la Constitución de la República Dominicana de fecha 26 de enero de 2010, en la misma medida que la Constitución española, regula los principios de la responsabilidad administrativa, al establecer lo siguiente: *“Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una **actuación u omisión administrativa antijurídica**”* (énfasis añadido).

De entrada y según una lectura textual del artículo 148 citado, a raíz del uso del término “antijurídico” para describir la actuación u omisión administrativa podría interpretarse que la Constitución dominicana instaura un precepto de responsabilidad de la Administración Pública basado exclusivamente en un sistema de responsabilidad subjetiva, excluyendo así la objetiva. Empero, como bien ha argüido la doctrina *“el hecho de que la Constitución sólo contemple una situación de responsabilidad subjetiva, no quiere decir que en el texto fundamental excluya la responsabilidad objetiva derivada del sacrificio especial impuesto a un particular por una decisión lícita de los órganos que conforman los entes públicos, y que éste no tiene el deber de soportar, pues el mismo encuentra fundamento en otros principios de raigambre constitucional, como el de la igualdad ante la ley y el de proporcionalidad ante las cargas públicas”* (Rodríguez Huertas, 2011, 283).

De allí que debe entenderse que el régimen de responsabilidad a cargo de la Administración Pública fijado por la actual Constitución dominicana, acoge tanto el sistema de responsabilidad objetiva como el de la responsabilidad subjetiva. Asimismo, debe entenderse que cuando el texto constitucional fija el precepto de la responsabilidad solidaria entre la Administración Pública y sus funcionarios actuantes, se refiere únicamente a los casos en que la responsabilidad identificada sea de carácter subjetivo, puesto que ante una responsabilidad objetiva, esto es, en ausencia de una conducta

negligente o culposa del funcionario y, por extensión, de la Administración, no puede existir responsabilidad solidaria entre los sujetos citados.

Así, cuando la Administración Pública ha dictado un acto administrativo ilegal que otorga beneficios a los particulares y que más adelante revoca por medio de un segundo acto administrativo, la vulneración a la confianza legítima que dicha actuación arrastra consigo supone, en principio, el reconocimiento de una responsabilidad de carácter subjetivo por la negligencia o inobservancia de la Administración al haber producido un acto al margen de sus potestades legalmente conferidas. Por contraste, de ser lícito el acto primigenio posteriormente revocado por la Administración, la responsabilidad imputable a ésta sería objetiva al no haber intervenido la noción de culpabilidad, en tanto que la Administración si bien en ningún momento se estaría apartando del ordenamiento jurídico aplicable, habría provocado al administrado un perjuicio que éste no está en la obligación de soportar.

3.4. Responsabilidad patrimonial administrativa y principio de confianza legítima en la Ley núm. 107-13

A diferencia de la Constitución dominicana, la Ley No. 107-13, sobre derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo, asume expresamente tanto el régimen de la responsabilidad objetiva como el de la subjetiva. En efecto, el artículo 57 de la indicada pieza legislativa indica que el derecho a la buena administración comprende la prerrogativa de los particulares a ser reparados por los daños y perjuicios sufridos en sus bienes o derechos *“como consecuencia de una acción u omisión administrativa antijurídica”*, con lo que de entrada reproduce la parte *in fine* del texto constitucional.

Ahora bien, el párrafo I del propio artículo 57 establece una excepción a la regla, reconociendo el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados aun ante la *“ausencia de funcionamiento irregular”*, en vista de las circunstancias concretas y de la actividad que

haya generado los riesgos, o bien, de la existencia de sacrificios especiales derivados del ejercicio lícito de potestades administrativas.

Por otra parte, varios de los elementos y requisitos analizados en el capítulo II en relación a la Ley española núm. 30/1992, son copiados por la ley dominicana. Así, el párrafo II del artículo 57 de la Ley núm. 107-13 excluye los casos de fuerza mayor del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, en tanto que el párrafo III excluye o modera dicha responsabilidad ante la concurrencia de falta de la víctima en la producción del daño.

El párrafo I del artículo 58 de la Ley núm. 107-13 también admite la responsabilidad cuando en los daños son producidos intervengan diversos órganos u entes públicos; el artículo 59 consagra expresamente los daños tanto físicos como morales, siempre que sean reales y efectivos, lo cual, conforme se explicó anteriormente, no sucede en la ley española, puesto que ésta última no contempla los daños morales, aunque la doctrina y jurisprudencia se hayan encargado de extender correctamente su alcance para incluir este tipo de daños.

En adición, la Ley núm. 107-13 establece un plazo de dos años para la reclamación de los daños ocasionados –en contraposición al plazo de un año de la ley española– contados a partir del momento en que se ha causado el daño o bien, para los casos de daños continuos, desde que se conoce su alcance definitivo.

3.5. Revocación de actos administrativos e indemnización en la Ley Alemana de Procedimiento Administrativo: potencial modelo para el derecho dominicano

El Título III, Sección 1 de la Ley Alemana de Procedimiento Administrativo relativa al tema del acto administrativo, aborda en sus artículos 48 y 49 los presupuestos de revocación de un acto administrativo lícito o ilícito, respectivamente, así como el régimen de indemnización aplicable en cada caso.

De entrada, el artículo 48 de la indicada ley establece que un acto administrativo ilícito puede ser retirado total o parcialmente, con efectos *ex nunc* o *ex tunc*. Cuando se trata de un acto administrativo ilícito que garantiza al administrado una prestación monetaria única o periódica o una prestación material divisible, el artículo 48.2 señala que éste no puede ser retirado siempre que la confianza sea digna de protección, esto es, que el particular pueda invocar válidamente la protección de la confianza legítima demostrando que ha incurrido en prestaciones o disposiciones patrimoniales que no puede restituir o bien, que si lo hace, conllevaría graves perjuicios a su patrimonio.

El artículo 48.3 manda a que en los casos en que el acto administrativo ilícito sea retirado por no encontrarse comprendido en el apartado 2 antes citado, la autoridad administrativa se encuentra obligada, a solicitud de parte, a recompensar en metálico al afectado el perjuicio patrimonial sufrido por su confianza en dicho acto administrativo, en la medida en que ésta sea digna de protección tras haber sido ponderada con el interés público. Empero, ordena además que el perjuicio patrimonial no sea recompensando más allá del monto del interés que el afectado tiene en la firmeza del acto administrativo en cuestión. La acción debe ser ejercida dentro del año contado a partir de la fecha en que la Administración Pública comunicó el acto administrativo al afectado, en tanto que el monto recompensable será fijado por la propia Administración Pública.

Por otra parte, el artículo 49 permite la revocación total o parcial de los actos administrativos lícitos que no confieran ningún beneficio al administrado. Inversamente, si el acto administrativo lícito confiere un beneficio al particular, no puede ser revisado y retirado por la Administración Pública con efectos a futuro, salvo que: (i) la revocación se encontrare admitida por norma o el acto administrativo contuviere tal reserva; (ii) el acto administrativo estuviere vinculado a una obligación que no ha sido cumplida por el administrado o cumplida tardíamente; (iii) la autoridad administrativa, por razón de hechos sobrevenidos, tuviere el derecho de no dictar el acto administrativo y que el interés público estuviere perjudicado sin la revocación del acto; (iv) la autoridad administrativa, como consecuencia de la modificación de una norma, tuviere el derecho de no dictar el acto administrativo, en la medida que el administrado no se haya beneficiado del mismo,

y que el interés público estuviere perjudicado sin la revocación del acto; (v) se retire para prevenir o eliminar graves perjuicios al interés común.

En aplicación de la misma fórmula utilizada para los actos administrativos ilícitos, el artículo 49.6 prevé que cuando la Administración Pública revoca un acto administrativo lícito que confiere un beneficio al particular, ésta debe, a solicitud, indemnizar al afectado en metálico por el perjuicio ocasionado a razón de la confianza generada, en la medida en que dicha confianza sea digna de protección. En adición, la Administración Pública debe reembolsar al administrado los gastos en que haya incurrido, monto que debe fijar por medio de acto administrativo.

Finalmente, el articulado de la aludida Ley Alemana de Procedimiento Administrativo otorga competencia a los tribunales ordinarios, en oposición a la jurisdicción administrativa, para conocer y decidir de los litigios relativos al monto de la indemnización debida por la autoridad administrativa.

CONCLUSIONES

El principio de protección de la confianza legítima ha sido tímidamente esbozado en el ordenamiento jurídico dominicano por vía de jurisprudencia reciente de la Suprema Corte de Justicia. Empero, fuera de los tres casos citados en el cuerpo del presente trabajo de investigación, los cuales datan de los años 2007, 2008 y 2010, respectivamente, no existe en la República Dominicana registro pretoriano alguno que permita deducir la admisibilidad del principio de que se trata en el contexto de la jurisprudencia del tribunal supremo. En todo caso, si bien el esfuerzo es loable a falta de derecho positivo que le sirviera de base, el historial pretoriano examinado resulta manifiestamente exiguo e incompleto, limitado a sucintas menciones que en ocasiones rayan en la confusión, demostrando así una falta de cultura adecuada sobre esta institución originada en el derecho alemán.

Con la integración a la normativa interna de la Ley núm. 107-13, la confianza legítima encuentra finalmente un sustento positivista que podría facilitar la labor de magistrados y letrados por igual al momento de optar por el mecanismo más idóneo para la solución de las controversias que les sean presentadas.

En tal sentido, la citada ley dominicana propone un remedio denominado “declaración de lesividad” duplicado de su contraparte española para la anulación *ex post* de actos administrativos dictados *contra legem* que sin embargo hayan generado beneficios particulares. Fuera de este recurso, nueva vez el derecho dominicano deviene en insuficiente para dar una respuesta eficaz a las situaciones jurídicas concretas derivadas de la vulneración a la confianza legítima. Ergo, conviene acudir al sistema jurídico alemán para encontrar un modelo lúcido que *mutandis mutandis* puede ser emulado y aplicado en el derecho local con efectos ventajosos para la ciudadanía.

En adición, el sistema dual responsabilidad patrimonial adoptado por la República Dominicana a partir de la Constitución del año 2010, proporciona una plataforma para

colegir una responsabilidad tanto objetiva como subjetiva en contra de las actuaciones de la Administración Pública.

Así, siempre que la negligencia del aparato estatal produzca un acto administrativo incoherente de frente a la legalidad del ordenamiento pero beneficioso para un particular, el cual más adelante pretenda corregir por intermedio de un nuevo acto administrativo, el acto de que se trate podrá ser revocado por la Administración Pública bajo determinadas condiciones (*v.gr.* cuestiones de interés general), pudiendo imputársele una indemnización proporcional al daño ocasionado atendiendo a un régimen de responsabilidad de naturaleza subjetiva.

En cambio, cuando la vulneración a la confianza legítima se haya originado de una actuación lícita de la Administración Pública, esto es, sin que el hecho sea negligente o culposo pero habiendo provocado un daño susceptible de reparación, cuando dicho acto administrativo sea retirado del ordenamiento el régimen de responsabilidad patrimonial aplicable a favor del administrado será de carácter objetivo.

La reglamentación pertinente deberá ser implementada a través de una modificación de las disposiciones de la referida Ley núm. 107-13. En el entretiem po, la Administración Pública, a través de sus distintos órganos y entes, deberá adoptar las medidas transitorias que sean de lugar para mitigar los corolarios desfavorables que puedan tener los actos administrativos capaces de quebrar la confianza alentada y el cambio en el comportamiento desplegado buena fe por parte de los particulares afectados.

RECOMENDACIONES

- **Modificar** la Ley núm. 107-13 sobre derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo, de fecha 6 de agosto de 2013, a fin de que el principio de protección de la confianza legítima sea propiamente reglamentado en el marco del derecho administrativo, regulando de manera expresa los criterios para la revocación total o parcial de los actos administrativos que hayan vulnerado el principio de protección de la confianza legítima ya reconocido en la propia ley, sean estos lícitos o ilícitos, incluyendo las fórmulas y el procedimiento aplicables a la indemnización debida por la Administración Pública a favor del particular afectado como consecuencia de dicha revocación, siempre que la misma le ocasione al particular un daño resarcible.
- **Disponer** en atención al principio de buena administración y al margen de la modificación que se realice de la Ley núm. 107-13, que los órganos y entes públicos que dicten actos administrativos cuya consumación conlleve una manifiesta vulneración a la confianza legítima de su(s) destinatario(s), asuman la práctica de incluir en dichos actos la adopción de medidas transitorias tendentes a proteger los bienes y/o derechos de los administrados.
- **Fomentar** una mayor cultura jurídica de exigibilidad de responsabilidad patrimonial a la Administración Pública dominicana como consecuencia de la vulneración al principio de protección de la confianza legítima, que a su vez resulte en una mayor meticulosidad y eficiencia de parte de la Administración Pública con respecto de la revocación de los actos administrativos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

▪ Doctrina

1. ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo (1981). *De la responsabilidad extracontractual en el derecho civil*. Santiago de Chile: Imprenta Universal.
2. ÁLVAREZ BARBEITO, Pilar (2004). La responsabilidad patrimonial del estado legislador: especial referencia a la vulneración del derecho comunitario. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*. N. 8, p.p. 61-75.
3. ARRIETA PONGO, Alejandro (2011). Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los actos propios frente al principio de protección de la confianza legítima. *Ita Eus Esto*. Año IV. N. 7, p.p. 41-51.
4. AHUMADA RAMOS, Javier (2009). *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas: elementos estructurales: lesión de derechos y nexo causal entre la lesión y el funcionamiento de los servicios públicos*. Pamplona: Editorizal Aranzadi, SA.
5. BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2005). El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria. *Revista de Derecho* Vol. XVIII. N. 2, diciembre, p.p. 83-105.
6. CASTILLO BLANCO, Federico A. (1998) *Protección de Confianza en el Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
7. DE LA CRUZ ALVARADO, ROSINA (1997). La Responsabilidad de las Personas Públicas. *Revista Estudios Jurídicos*, Vol. VII, N. I, Enero-Abril.
8. DROMI, Roberto (2001). *Derecho Administrativo*. 9na edición. Madrid: Editorial

Ciudad Argentina.

9. CORTÉS CAMPOS, Josefina (2008). Cambio regulatorio y seguridad jurídica:. Breves notas sobre el principio de confianza legítima. Latin American and Caribbean Law and Economics Association (ALACDE) Annual Papers, Berkeley Program in Law and Economics. Recuperado en fecha 06/04/2014. Disponible en <http://escholarship.org/uc/item/3h66p191>
10. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2002). El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. *Revista de Administración Pública (RAP), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. N. 159, septiembre-diciembre, p.p. 173-2006.
11. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández (2011). *Curso de Derecho Administrativo II*. Decimoquinta edición. Navarra: Editorial Aranzadi, SA.
12. GARCÍA MACHO, Ricardo (1987). Contenido y límites del principio de la confianza legítima: Estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*. N. 56, p.p. 557–571.
13. GONZÁLEZ ALONSO, Augusto (2008). *Responsabilidad patrimonial del Estado en la administración de justicia*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
14. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2008). *Tratato de Derecho Administrativo. Parte General. Tomo I*. Navarra: Editorial Aranzadi, SA.
15. IRISARRI BOADA, Catalina (2000). “El daño antijurídico y la responsabilidad extracontractual del estado colombiano”. Tesis de grado no publicada. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
16. MAZEAUD, Henri, Leon y Jean (1960). *Lecciones de Derecho Civil. Parte segunda*.

Volumen II. La responsabilidad civil. Los cuasicontratos. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América.

17. MEDINA ALCOZ, Luis (2005). Confianza legítima y responsabilidad patrimonial. *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*. N. 130, p.p. 301-304.

18. MUÑOZ MACHADO, Santiago (2005). *Diccionario de Derecho Administrativo. Tomo II. H-Z-índices*. Madrid: Portal Derecho, S.A.

19. ORDOQUÍ, Gustavo y Ricardo Olivera (1974). *Derecho Extracontractual. Volumen II, Compendio de Responsabilidad Extracontractual*. Montevideo: Ediciones Jurídicas Amalio M Fernández.

20. RODRÍGUEZ HUERTAS, Olivo (2009). Derecho administrativo dominicano y principios generales. *Revista de derecho de la Universidad de Montevideo. Año XVIII, N. 16*, p.p. 105-122.

21. RODRÍGUEZ HUERTAS, Olivo (2011). “Artículo 148. Responsabilidad civil de las entidades públicas, sus funcionarios o agentes” en *Constitución Comentada*. Santo Domingo: Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc., p.p. 283-284.

22. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2008). *Derecho Administrativo. Parte General*. 4ta edición. Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.).

▪ **Jurisprudencia nacional**

23. REPÚBLICA DOMINICANA. Suprema Corte de Justicia. Sentencia No. 1, de fecha 7 de marzo de 2007. B.J. 1156. Marzo de 2007.

24. REPÚBLICA DOMINICANA. Suprema Corte de Justicia. Tercera Cámara. Sentencia No. 1, de fecha 6 de agosto de 2008. B.J. 1173. Agosto de 2008.

25. REPÚBLICA DOMINICANA. Suprema Corte de Justicia. Tercera Cámara. Sentencia No. 13, de fecha 7 de abril de 2010. B.J. 1193. Abril de 2010.

▪ **Jurisprudencia internacional**

26. COLOMBIA. Corte Constitucional de Colombia, Sala 7ª. Sentencia T-295/99, de fecha 4 de mayo de 1999, ponente: Alejandro Martínez Caballero.

27. UNIÓN EUROPEA. Sentencia del 16 de octubre de 1996. – Efisol, S.A. contra la Comisión de las Comunidades Europeas. - Reglamento (CEE) núm. 594/91 relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.

▪ **Legislación nacional**

28. REPÚBLICA DOMINICANA. Ley núm. 183-02 que establece el Código Monetario y Financiero, de fecha 20 de noviembre de 2002, Gaceta Oficial núm. 10187, p.p. 3-86.

29. REPÚBLICA DOMINICANA. Ley núm. 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, de fecha 20 de enero de 2004, Gaceta Oficial núm. 10252, p.p. 3-29.

30. REPÚBLICA DOMINICANA. Ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario, de fecha 23 de marzo de 2005, Gaceta Oficial núm. 10316, p.p. 7-46.

31. REPÚBLICA DOMINICANA. Ley núm. 41-08 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública., de fecha 16 de enero de 2008, Gaceta Oficial núm. 10458, p.p. 11-50.

32. REPÚBLICA DOMINICANA. Constitución Política de la República Dominicana, de fecha 26 de enero de 2010. Gaceta Oficial núm. 10561, p.p. 2-98.

33. REPÚBLICA DOMINICANA. Ley núm. 107-13 sobre derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo, de fecha 6 de agosto de 2013, Gaceta Oficial núm. 10722, p.p. 24-57.

- **Legislación internacional**

34. ESPAÑA. Ley núm. 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de fecha 26 de noviembre de 1992 (BOE 271/1992, núm. 285).

35. REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA. Ley alemana de procedimiento administrativo, de fecha 25 de mayo de 1976. BGBl IS 1253, con modificaciones de fecha 14 de agosto de 2009, BGBl IS 2827, 2839. Trad. Hermann-Josef Blanke, Evelyn Patrizia Gottschau y Pedro Aberastury. Colaboración: Konrad Scheuermann.

- **Ponencias**

36. COVIELLO, J.J. “Las tensiones entre el principio de confianza legítima y el principio de legalidad administrativa”. En Memorias del Congreso Internacional de Derecho Administrativo Dr. Raymundo Amaro Guzmán, auspiciado por la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS) y la Asociación Dominicana de Derecho Administrativo (ADDA) (Santo Domingo 12-14 de septiembre de 2012).

- **Metodología**

37. BALCÁZAR NAVA, Patricia (2005). *Investigación cualitativa*. Toluca: Universidad Autónoma de México.

38. BERNAL TORRES, César Augusto (2008). *Metodología de la investigación: para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Ciudad de México, D.F.:

Editorial Pearson.

39. BUENDÍA E., Leonor (2001). *Métodos de investigación en psicopedagogía*. Madrid: Editorial McGraw-Hill.

40. HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto (1991). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México, D.F.: Editorial McGraw-Hill.

41. KREMMIS, Stephen (1991). *Improving education through action research*. Brookfield, Virginia: Editorial Action Research for Change and Development.

42. ORTIZ URIBE, Frida y María del Pilar García (2003). *Metodología de la investigación: el proceso y sus técnicas*. Ciudad de México, D.F.: Limusa.