

**UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO HENRIQUEZ UREÑA  
(UNPHU)**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS  
ESCUELA DE DERECHO**

**“LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO EN EL  
NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL”**



**Trabajo de Grado presentado por:**

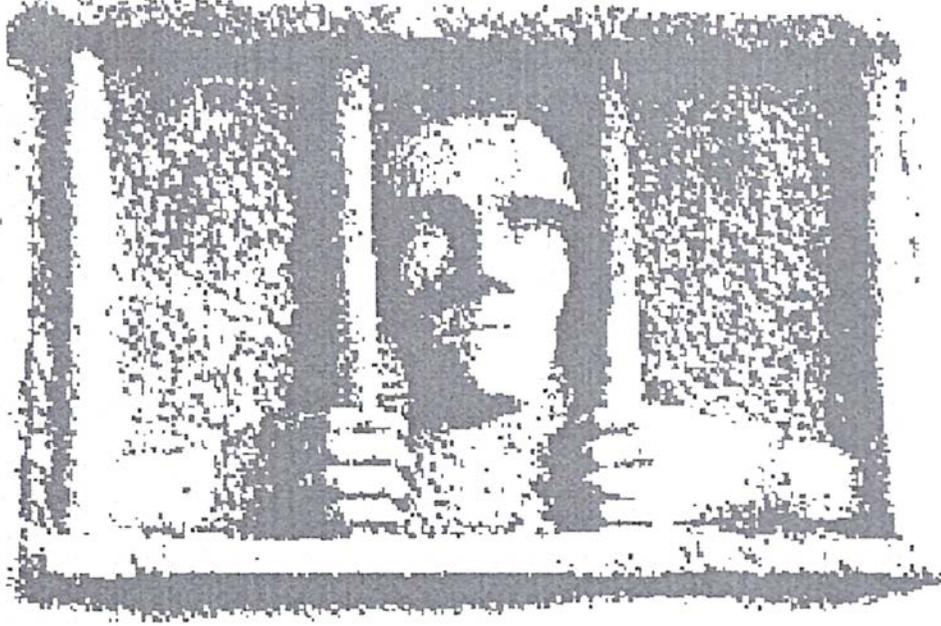
*Daniel Aristy Nuñez Bautista*  
*Mat. 96-0265*

**Para la obtención del Grado:**

*Licenciado en Derecho*

*Asesor: Licdo. Francisco Ortega*

Santo Domingo, D. N.  
2003



**"LA RESPONSABILIDAD CIVIL  
DEL ESTADO EN EL NUEVO  
CODIGO PROCESAL PENAL"**

## INDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS.....	4
DEDICATORIA.....	6
INTRODUCCION.....	8
<b><u>CAPÍTULO I- GENERALIDADES SOBRE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO</u></b> .....	<b>12</b>
Objetivos.....	13
<b>1.1) El Estado</b> .....	<b>14</b>
1.1.1) Concepto.....	14
1.1.2) Origen.....	20
1.1.3) Personalidad.....	22
1.1.4) Patrimonio.....	25
<b>1.2) La Responsabilidad Civil</b> .....	<b>27</b>
1.2.1) Concepto.....	27
1.2.2) Fundamento.....	32
1.2.3) Naturaleza.....	34
1.2.4) Clases.....	37
1.2.4.1) Responsabilidad Contractual.....	38
1.2.4.2) Responsabilidad Extracontractual.....	38
1.2.4.2.1) De los Particulares.....	39
1.2.4.2.2) Del Estado.....	39
1.2.4.2.2.1) Por Acto de la Administración Pública.....	40
1.2.4.2.2.2) Por Acto Legislativo.....	42
1.2.4.2.2.3) Por Acto Judicial.....	44
Conclusiones del Capítulo.....	47
<b><u>CAPÍTULO II- ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO</u></b> .....	<b>49</b>
Objetivos.....	50
<b>2.1) Ordenamiento Jurídico Internacional y Análisis comparativo.....</b>	<b>51</b>
2.1.1) Argentina.....	52
2.1.2) Ecuador.....	53
2.1.3) Uruguay.....	54
2.1.8) México.....	57
2.1.9) España.....	58
2.1.10) Venezuela.....	58

2.1.4) Chile.....	55	2.1.11) Perú.....	60
2.1.5) El Salvador.....	55	2.1.12) Guatemala .....	61
2.1.6) Honduras.....	56	2.1.13) Paraguay.....	61
2.1.7) Panamá.....	57	2.1.14) Colombia.....	62

<b>2.2) Ordenamiento Jurídico en la República Dominicana, sobre la Responsabilidad Civil del Estado.....</b>	<b>65</b>
2.2.1) Legislación.....	67
2.2.2) Jurisprudencia.....	72
2.2.3) Doctrina.....	83

<b>Conclusiones del Capítulo.....</b>	<b>89</b>
---------------------------------------	-----------

**CAPÍTULO III- LA PROBLEMÁTICA DE LA APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO EN EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL.....** 91

<b>Objetivos.....</b>	<b>92</b>
<b>3.1) Análisis de los Artículos 255–258 del Nuevo Código Procesal Penal....</b>	<b>95</b>
<b>3.2) Colisión de Derechos: Principio de Inembargabilidad del Estado VS. Indemnización del Imputado. ....</b>	<b>104</b>
3.2.1) Fundamentos y necesidad de la Inembargabilidad del Estado.....	105
3.2.2) Principios que intervienen en el Derecho de Indemnización del Imputado.....	107
3.2.2.1) Libertad.....	108
3.2.2.2) Tutela Judicial efectiva...112	
3.2.2.3) Igualdad.....	116
3.2.2.4) Responsabilidad Judicial .....	118
<b>3.3) Posible solución a la colisión de Derechos: Principios de Inembargabilidad del Estado Vs. Indemnización del Imputado.....</b>	<b>119</b>

<b>CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>125</b>
--	------------

<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>131</b>
--------------------------	------------

<b>ANEXOS.....</b>	<b>134</b>
--------------------	------------

## AGRADECIMIENTOS

*A DIOS: Porque solo en tus propias palabras puedo expresar lo que siento y lo que has dado "riquezas, sabiduría y seguridad" Ef. 1:8-9, la gloria, la alabanza y el poder sean tuyas, gracias Señor, mis gratitudes te las expresaré por toda la eternidad.*

*A MI MADRE: (In memoriam) Porque el amor y cariño que me diste nunca lo podré olvidar, estás conmigo siempre en mi corazón en el día a día, esto me ha hecho ser lo que soy y lo que en cada momento trae paz y sosiego a mi vida; pues tengo la esperanza de que estés en bien eterno. Este era uno de tus sueños, mami querida de mi corazón, te amaré siempre con toda mi alma.*

*A MI PADRE: Unas líneas en un trozo de papel no pueden expresarle lo que usted ha sido, es y será para mí, su inmovible ejemplo, su espléndida honradez e intachable moral que los ofrecimientos no pudieron empañar, somos ricos en nuestra humildad, lo he tratado y trataré de imitar, gracias por sus sacrificios que los conozco muy bien, gracias por ser mi compañero y amigo, esta Jesús pertenece a los dos, gracias por complementarme con su tranquilidad, espero no defraudarle, recuerde que en mi corazón hay un espacio que le pertenece.*

*A LA FAMILIA ROMERO BAUTISTA:*

*Porque ha sido mi refugio todo este tiempo, a tío Aquiles, a tía Belén (mi segunda mamá), creo que no me hubiese desarrollado como hasta ahora sin usted, a Eddy eres mi hermano mayor, porque me has provisto con tu persona más de lo necesario, gracias por abrirme tus puertas de esa forma.*

*A GUILLERMINA CONTRERAS:*

*Somos dos colores que ha tomado tiempo mezclar, gracias, por tu compañía y por ser para mí, ahora puedo disfrutar el dulce placer de nuestra unión y quiero disfrutarlo por el resto de mi vida, en fin, este logro es nuestro, amor. J.A.Q.M.*

*A JOSE AGUSTIN JIMENEZ: Compañero y amigo por excelencia en todo momento, nuestra amistad, creo, nos unirá por el resto de la vida. Gracias por tu apoyo, para realización de este trabajo, y a sus padres y hermanos, por su trato.*

*A MI ASESOR, FRANCISCO ORTEGA BRITO: Gracias, por sus palabras y confianza que ha depositado en mí, es usted el gestor y cuidador de este trabajo, espero que signifique lo que ha sido su vida, un esfuerzo bien recompensado.*

*A LA UNPHU Y MIS PROFESORES: Por ser la institución que bajo su techo me ha permitido crecer, hechizado con esa magia con uno a los que te quieren; y a mis Profesores por ser las piedras esenciales de mi formación, los recuerdos a todos uno por uno, sus enseñanzas y lo mejor de ustedes, no los olvidaré.*

## DEDICATORIA

*A MIS FAMILIARES: A Ramón Trinidad, lo diré una sola vez, en mí, tienes un hermano; y a Charo su esposa.*

*A MI TIO ANTONIO: Mi memoria es testigo de su constancia y cariño para nosotros, gracias por su fidelidad.*

*A MIS PRIMOS: A Carlos (Nano) eres parte especial para mí aunque no lo creas, no he olvidado nuestra infancia y aquellos años maravillosos que vivimos y a su esposa Albania y a sus crias.*

*A MORENO Y FLIA., A CARLITOS Y FLIA., A VITICO, solo falta tu por familia.*

*A MIS TIAS: A tía Jana, gracias por su apoyo siempre nunca lo he olvidado, a mi tía Emilia, Ramona, Moña, Martha, Juliana y a mis tíos...*

*A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS: Melania (Gracias por socorrerme, cuando estaba solo), Jobianka, Elizabeth, Lina, Julia, María Virgen, John Henry, Edwin (el Cuba), Jhon Henry, Lenin, Taipei y a todos, porque son muchos.*

*A RAFAEL SANTANA VIÑAS: (El Emperador) Verdadero compañero de batallas del diario vivir, gracias por tu amistad, confianza y apoyo.*

*A JOSELYN MUÑOZ: Por brindarme tu apoyo y confianza, gracias de corazón.*

*A JOHANA STREESE: Por tus bellas y alentadoras palabras y tu cariño.*

*A LUZ ANGEL: Porque tu nombre expresa lo que has sido, gracias.*

*A MI FAMILIA ETERNA: Este espacio está reservado de manera especial para el linaje a que pertenezco:*

*A MIS ANCIANOS: CLARENCE GEORGE: Has conjugado para mí cosas grandes, como: compañero, amigo, consejero y hermano, en simples palabras, gracias.*

*FELIX RUIZ: Por la confianza que has depositado en mí y tu buen trato, hace tiempo que puedo sentirla.*

*RAMON REYES: (In memoriam) es usted nuestro baluarte que nunca será olvidado, Dios le siga recompensando en su gloria.*

*A MIS DEMAS HERMANOS: Adelina, creo que te escribí una vez, así que solo diré que gracias por lo que has hecho y haces, a José Tejada por gran ayuda en la realización de este Trabajo, a Yeimi, Yolanda, Radhamés, Julito, Annerys, Marisol, Bidó, Leudis, Minerva, Carolina, Yorquini, Berenice, Sugeiris, Santa Félix, mis vastagos Ramón Montero y Franklín Pérez y los nuevos, a los que están por llegar y a todos los demás porque no puedo mencionarlos todos.*

## INTRODUCCION

En la antigüedad, los monarcas poseían el poder absoluto sobre su reino, su origen era divino, por lo que sus actos eran infalibles y abarcaban todas las áreas del saber humano: política, ciencia, religión, educación, derecho, entre otros. De esa vieja concepción; se desprende la absoluta irresponsabilidad del Estado, la cultura enseñaba que los actos del gobernante aunque no fueran comprensibles, eran necesarios y con fines buenos. A través del tiempo se han tornado más realistas los principios socioculturales que nos rigen, estableciendo límites a esos actos, es decir, el reconocimiento de derechos individuales, inviolables sin excepción, todo como consecuencia del despojo de lo místico en las personas que ejercen el poder.

La trifurcación del Estado en la función ejecutiva, legislativa y judicial ha dejado atrás la soberanía absoluta de los gobernantes y se sabe que, son individuos que ostentan en determinado momento la representación del pueblo y como humanos sus actos están sujetos a revisión y que, por tanto, involucran su responsabilidad.

La teoría de la Responsabilidad se enmarca en el principio de derecho que consiste en la obligación de reparar el daño causado en virtud de un hecho o acto jurídico. La noción de daño corresponde al detrimento, pérdida o menoscabo que puede afectar a una persona en sí misma o los que pueden comprometer su patrimonio, como consecuencia de una violación a una norma jurídica sin derecho intencionalmente o por negligencia o imprudencia del infractor.

La Responsabilidad Civil, es el derecho que ampara a una persona para ser reparada del daño que se le ha causado. La Responsabilidad, en principio, involucra a dos actores: la persona que tiene que reparar (deudor) y la persona a ser reparada (acreedor), entre los cuales debe existir un vínculo de causalidad, es decir, aquel acto o circunstancia que crea la obligación de reparar al otro.

En cuanto a la naturaleza propiamente dicha de la responsabilidad civil se enmarca en el principio cuyo postulado resume magistralmente Sergio Valls Hernández **“A cada ilícito le corresponde un daño y cada daño una reparación”**.

Son bien conocidos los efectos perjudiciales de la irresponsabilidad. El no responder niega la garantía a la población de una respuesta por los daños causados, desalentando de esta manera el cuidadoso desempeño de cualquier función y/o actividad. El principio de la responsabilidad del Estado es un principio cardinal del Estado de Derecho. Si alguien no responde está fuera del sometimiento al derecho, y por tanto, no cumple el postulado básico del estado de Derecho: “todo el poder está sometido a derecho”. Esto no debe de excluir a la máxima persona del Derecho Público, precisamente encargada de hacer cumplir el anterior postulado: El Estado.

El Derecho a la Indemnización es uno de esos derechos reconocidos por las leyes y establecido como una protección a los ciudadanos despojados injustamente de los derechos que gozan, consagrados por la Constitución, el legislador de la República Dominicana lo ha consagrado en el Nuevo Código Procesal Penal, por ser justo y una garantía de un estado de Derecho Moderno.

Estos importantes postulados han llevado a los Estados a abordar este tema, como queda evidenciado en la Convención Interamericana de los Derechos Humanos (Art. 10) que ha establecido como una Garantía Judicial, el Derecho a la Indemnización del imputado, derecho que, como hemos dicho, la República Dominicana ha abrazado de una manera fehaciente en el Nuevo Código Proceso Penal en sus Artículos 255 al 258. Por otro lado, la legislación dominicana consagra el principio de la Inembargabilidad de los Bienes del Estado, por lo que no puede ejecutarse un título ejecutorio ni sentencia que reconozca un crédito en contra del Estado.

De ahí la importancia de conocer y estudiar a fondo la problemática y trazar un camino viable para la solución del conflicto que plantean los supuestos anteriores. Como, administrador, el Estado debe ser protegido de los particulares inescrupulosos que solo pensando en sus propios beneficios perjudicarían a todos los miembros de la sociedad, si se volviera incapaz de suministrar los servicios que le han sido delegados, de esta idea se desprende la figura de la **Inembargabilidad de los bienes del Estado**, que resguarda a los bienes dedicados al servicio público de medidas ejecutorias a favor de los acreedores para el cobro de sus acreencias, que contiene la **Ley 1494 del 2 agosto de 1947, en su artículo 45**, sin embargo; es necesaria la protección del individuo ante el poderoso gigante que se erige ante él: “El Estado”, el cual actúa por medio de seres humanos sujetos a errores y capaces de dañar. El daño causado debe ser reparado, sin excepción, no importa que la persona que lo hizo sea física, moral, pública, privada o inclusive el Estado; por ser una cuestión de justicia, de humanidad.

Esta protección ha sido establecida por medio de una sanción a favor del individuo, la indemnización. Estas ideas son las que han tenido en mente los redactores de nuestro Nuevo Código Procesal Penal al consignar la indemnización del imputado frente el daño causado por mala administración de la justicia, aspirando a colocar a la República Dominicana en las sendas de la Ciencia Jurídica. Esto, porque el Estado ha surgido de la necesidad de administrar los bienes de los hombres en sociedad, por lo que su administración debe ser justa en cualquiera de sus poderes y la regla no puede ser el daño a los particulares que lo conforman.

El anterior, es un panorama que se torna más complicado al detenernos en los detalles y repercusiones del mismo, por un lado **el Derecho a la Indemnización del imputado**, es un Derecho Humano, a partir de ahí Constitucional; su reclamación es en virtud de una sentencia, por tanto, implica el Derecho a la Ejecución de las Sentencias Judiciales, como consecuencia entra en el territorio del Derecho a una

Tutela Judicial Efectiva y cabría esgrimir desde este punto de vista el Derecho a la Igualdad por otorgar privilegios a la persona del Estado en desventaja de sus acreedores, por el otro lado la Inembargabilidad de los bienes del Estado reclama ser una medida de interés social, de protección a la sociedad para suplir las necesidades básicas de los coasociados, ratificada por nuestra jurisprudencia y que ha creado leyes especiales para su aplicación.

El ataque indiscriminado a la Cosa Pública se traduciría en un caos económico y como consecuencia social, que eliminaría la paz y el sosiego para la coexistencia de los hombres, por eso, se han resguardado los bienes del Estado de las medidas coercitivas aplicables a todo deudor, resultando la inembargabilidad de los mismos ¿Cómo entonces conciliar estas proposiciones, antagónicas entre sí? ¿Puede un individuo con una Sentencia que condene al Estado a una Indemnización ejecutarla en caso de que se negara a pagarle o retrase intencionalmente?

Para contestar esta interrogante hemos trazado el siguiente plan: Primero, en el Capítulo I “Generalidades sobre la Responsabilidad Civil del Estado”: establecer y profundizar en los conceptos que atañen al tema de la Responsabilidad Civil del Estado. En Segundo lugar, en el Capítulo II, “Ordenamiento Jurídico vigente de la Responsabilidad Civil del Estado”: observar las regulaciones del tema haciendo énfasis en la Indemnización del Imputado tanto en el marco Internacional como el Nacional, con un análisis comparativo y, en el tercer y último Capítulo “La problemática de la aplicación de la Responsabilidad Civil del Estado en el Nuevo Código Procesal Penal”: hacer un análisis de los Artículos del Nuevo Código Procesal Penal, tomar las experiencias aprendidas a lo largo del trabajo de investigación y exponer las reflexiones de los Principios que intervienen para llegar a una solución crítica y equilibrada de este interesante tema, tan rico que navega en las aguas del Derecho Procesal Penal, Derechos Humanos, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y Derecho Internacional.

# Capítulo 7

## "GENERALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO"

*"...Quien dice Derecho dice responsabilidad"*

*Mosseti Iturraspe*

### Objetivos:

- Establecer los conceptos fundamentales del tema de la Responsabilidad Civil del Estado en Rep. Dom.;
- Establecer el desarrollo histórico de esos conceptos;
- Establecer la naturaleza de esos conceptos;

## Capítulo I

# GENERALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO

## 1.1) EL ESTADO

### 1.1.1) Concepto

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al Estado como: *“El Cuerpo político de una nación”*. Desde el punto de vista administrativo *“Es el conjunto de instituciones que conforman la organización gubernamental”*.

En la República Dominicana se puede citar como ejemplo antiquísimo de noción de Estado la de Eugenio María de Hostos: *“Conjunto de medios orgánicos que se aplica a cada uno de los organismos de la sociedad para relacionarlos y articularlos entre sí”* y más adelante agrega *“que da por resultado el orden y armonía de la sociedad”*<sup>1</sup>.

El Lic. Manuel Amiama en su obra *“Notas de Derecho Constitucional”* establece que: *“El estado es una comunidad social, más o menos numerosa, con una organización gubernativa propia e independiente de toda otra comunidad, y asentada*

---

<sup>1</sup> HOSTOS, Eugenio María de, *“Lecciones de Derecho Constitucional”*, 2da. Ed. Preparada y editada, Sto. Dgo.: Publicaciones ONAP, 1997, Págs. 20 y 23

sobre un territorio propio”<sup>2</sup> y expresa “Lo esencial a la idea de Estado es la posesión de una organización gubernativa propia y la independencia de ésta de toda otra comunidad”.

Más recientemente, se puede citar el concepto del Licdo. Nestor Contín Aybar que dice: “Sociedad establecida sobre un territorio determinado, cuyo fin esencial es el bien común, por la realización del Derecho”<sup>3</sup>.

Modernamente, existen diversas teorías acerca de la definición del Estado las que junto a las antiguas tratan de conceptualizar lo que es el Estado, entre ellas se pueden destacar las siguientes:

A) Organicista: consideran que el Estado es un ser de la naturaleza, es decir, constituye un organismo biológico semejante a los organismos animales, pero en el que el tejido epitelial, está conformado por las instituciones protectoras del Patrimonio, de la salud, del orden, de la seguridad exterior, etcétera.

Esta teoría es demasiado “natural”, pues, no abarca el aspecto del Estado que es fruto de la ficción, del ordenamiento humano.

---

<sup>2</sup> AMIAMA, Manuel “Notas de Derecho Constitucional” Publicaciones ONAP, Sto. Dgo. Rep. Dom. Octubre de 1980, Pág. 13.

<sup>3</sup> CONTÍN AYBAR, Nestor “Diccionario de Derecho Procesal Civil y Comercial”, Editora de Colores, Colección de Estudios Jurídicos, 1996, Pág. 63.

El Estado no es azar de la naturaleza, sino una organización del hombre para sobrevivir al mismo hombre y al medio que le rodea.

B) Relaciones de fuerza: Los que apoyan esta teoría, afirman que el Estado es la consecuencia del sometimiento de los más débiles, por los más fuertes.

Si bien es cierto que no es extraño el caso del surgimiento de un Estado sea consecuencia de actividades bélicas, también consideramos un extremo esta posición, pues a todas luces es más ventajoso vivir en sociedad que vivir aislado, pues como dijera el filósofo Aristoteles ; quien incapaz de vivir en sociedad, o es una Dios o es un animal.

C) Normativista: Afirma que el Estado es pura y simplemente un sistema normativo, a saber: el sistema del orden jurídico vigente y nada más. Es la personificación metafórica del ordenamiento jurídico positivo. Para los seguidores de esta teoría el territorio y el pueblo no son más que la esfera espacial y humana de validez del derecho.

No obstante el Estado es más que “la personificación metafórica del Derecho” existe un vínculo entre esas personas que le animan ha estar bajo el régimen de ese Estado, una cultura, unos rasgos, un sentimiento una experiencia que los alienta.

D) Doble faz del Estado: el Estado es una realidad social en la cual se produce y se aplica el ordenamiento normativo del derecho, y que, por consiguiente, es necesario estudiar al Estado desde dos puntos de vista: 1) Real, que exige un estudio sociológico; 2) Ideal, que debe ser considerada por la ciencia jurídica.

Esta última teoría, es la que consideramos más apropiada para tener una óptica correcta respecto del Estado, sin embargo, independientemente de la teoría, se definirá al Estado, dependiendo del área a enfocar. Por ejemplo, una definición Administrativa es la que recoge Gloria María Hernández: *“la nación organizada política, territorial y socialmente, formando por un conjunto de órganos administrativos y políticos destinados a ejercer su función social el mantenimiento y funcionamiento de los servicios públicos”*<sup>4</sup> y de igual naturaleza es la anteriormente citada del Licdo. Manuel Amiama: *“El Estado es una comunidad social, más o menos numerosa, con una organización gubernativa propia e independiente de toda otra comunidad y asentada sobre un territorio propio”*<sup>5</sup>

No obstante, a todo lo expuesto la corriente del Derecho Internacional Moderno está orientado a buscar un concepto del Estado orientado a su finalidad, en República Dominicana hace muchos años decía el ilustre profesor Manuel de Jesús Troncoso de la Concha: *“El Estado no es una persona, provista*

---

<sup>4</sup> HERNÁNDEZ, Gloria María *“La Responsabilidad Patrimonial del Estado”* Publicaciones ONAP 1985, Pág. 9.

<sup>5</sup> Ob. cit. Pág. 13.

de conciencia y voluntad: no es tampoco una potencia que manda; es una cooperación de servicios públicos organizados y fiscalizados por gobernantes”<sup>6</sup>

Cabe resaltar de este concepto las palabras “cooperación” y “servicios públicos”, que evidentemente señalan la finalidad del Estado.

Hoy más que nunca debe de reconocerse que la concepción moderna del Estado es aquella que acentúa su finalidad social. Esa labor dice la Licda. Gloria Maria Hernández: *“consiste en guiar, conducir, organizar y mantener los medios para que la multitud logre el mayor desarrollo y progreso frente a los demás... de no hacerlo compromete su responsabilidad frente a su particular y se le impone reparación”*<sup>7</sup>

Dice el Profesor Amiama, refiriéndose a las actividades del Estado: *“si las reducimos a sus finalidades esenciales, veremos que todas ellas tienden a estos objetivos fundamentales; la garantía de la seguridad, la consecución y el mantenimiento del bien común y el imperio de la justicia igual para todos en igualdad de circunstancias”*<sup>8</sup>

Actualmente existe el peligro de que el Estado se convierta en una mera estructura de poder al servicio de la ideología, privilegios, intereses económicos o posiciones políticas de un sector dominante de la sociedad, poniéndose al servicio de su propia burocracia, para obtener otros fines distintos de los de la

---

<sup>6</sup> TRONCOSO DE LA CONCHA, Manuel de Jesús “Créditos y deudas del Estado: Responsabilidad Civil del Estado. Inembargabilidad de sus Bienes” Anales de la Universidad de Santo Domingo 1(1): Pág. 13, 1937

sociedad en general y de los de cada uno de sus miembros. En este orden de ideas el Estado bajo ese disfraz de proteger los intereses generales de la sociedad defendería en realidad los intereses particulares de los sectores dominantes.

Recapitulando, sólo las definiciones de Eugenio María de Hostos, Nestor Contín Aybar y de Manuel de Jesús Troncoso de la Concha contienen el propósito esencial y paradigmático del Estado moderno, cuando refieren las expresiones: “da por resultado el orden y armonía de la sociedad” , “cuyo fin esencial es el bien común” y “cooperación de servicios públicos” *Para concluir esta parte, somos de opinión que el Estado debe ser una forma de organización de la sociedad para garantizar el ejercicio y favorecer el desarrollo de los intereses y derechos de cada uno de sus integrantes.*

---

<sup>7</sup> Ob. cit. Pág. 15

<sup>8</sup> Ob. cit. Pág. 14

## 1.1.2) Origen del Estado

Aunque no se conoce con exactitud la historia primitiva de los pueblos, el origen del Estado está sujeto a conjeturas que, por ser lógicas, tienen fundamento. Se cree que la forma primitiva del Estado fue Patriarcal o el gobierno del más viejo padre de la tribu, acaso con el consejo de los sacerdotes y jefes guerreros. Tal vez, gobernaba el guerrero más audaz, más experimentado o aquel que tuviere más victorias en su haber, lucubraciones éstas de las cuales da testimonio el Sagrado Libro, en el Génesis capítulo 10 en los versos 8 y 9.

Una realidad irrefutable es que el Estado no apareció en la Historia como la organización política de una sociedad compleja, como la conocemos hoy, apareció una organización política en una ciudad aquí, otra allá etcétera., distintas, conforme a las relaciones que sostenían con los que la habitaban, pero siempre sobre la base de una comunidad que, por el hecho de una larga convivencia sobre un mismo territorio o por la fuerza unificadora de una cultura común, han llegado a adquirir una conciencia común de sus necesidades materiales y espirituales, y sobre todo, una voluntad de unión y cooperación para la conquista de un mejor futuro.

El primer modo es el de una comunidad que, por un lento proceso de espontánea organización jurídica, llega, en un momento dado, a darse cuenta de que todo ese orden jurídico se ha ido jerarquizando hasta culminar en la

constitución de un centro de autoridad que todos los asociados, sin necesidad de mutuo acuerdo, aunque a veces mediante la confirmación de ese estado de cosas por medio de un acuerdo más o menos explícito, llegan a considerar como la base de la organización jurídica.

La mayor parte de los pueblos que desde antiguo tiempo constituyen Estados, han creado leyendas en las cuales se trata de fijar el momento y las circunstancias precisas en que surgió en ellos un acuerdo para establecer un gobierno y por tanto un Estado. Pero la verdad parece ser que, si hubo tales acuerdos, se trató más bien de convenciones para dar carácter explícito a una situación social ya existente, o para introducir cambios deliberados en la organización política existente desde un tiempo anterior. En todos esos casos, se ha tratado casi siempre de un proceso lento, acaso de siglos, como el de formación de todos los demás productos de la cultura y la convivencia humanas.

En otros casos, el proceso ha ocurrido de otro modo. Comunidades que ya formaban Estados han realizado colonizaciones sobre territorios inhabitados, o se han impuesto por la fuerza a otras comunidades en proceso de desarrollo y las han absorbido, creando así nuevas comunidades que, por la obra de metrópolis, han asimilado en relativamente pocos años una cultura intensiva, y han podido así en un momento dado adquirir su independencia y formar un nuevo Estado, sin tener que atravesar los largos períodos de consolidación social y espiritual que han necesitado otros pueblos para constituirse en Estados.

Antes de concluir este punto el autor de este trabajo considera importante destacar el origen del Estado desde el punto de vista judicial. En el aspecto judicial, el Estado nació como una herramienta para evitar los efectos disociativos de la venganza privada. Recordemos los periodos clásicos de la venganza privada, la Ley del Tali3n, la composici3n etc3tera. Hoy d3a, debe quedar claro como lo enuncia Constituci3n Dominicana en su art3culo 8, que: "Se reconoce como finalidad principal del Estado la protecci3n efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social compatible con el orden p3blico, el bienestar general y los derechos de todos". No creo que existe otra expresi3n m3s elocuente para decirlo, que supere este precepto del magno texto.

### **1.1.3) Personalidad del Estado**

Como es sabido, a trav3s de la historia, la idea de Estado estuvo intimamente ligada a ideas metaf3sicas o relacionadas con la Divinidad tanto de los gobernantes como de conformaci3n general del Estado.

A continuaci3n presentamos una s3ntesis de las diversas teor3as que sobresalen en este aspecto:

A) Teoría negativa: Esta teoría sostiene que el hombre, y solamente él, puede ser persona, por ser el único que posee inteligencia y voluntad.

La persona física es la única que tiene personalidad jurídica. Para quienes apoyan ésta idea, una asociación es un conjunto de personas que actúan colectivamente, pero que de esta unidad de intereses no surge una nueva persona, distinta de quienes la conforman. En consecuencia, el Estado no puede ser persona.

B) Teoría de la identidad del orden jurídico y del Estado: Esta es la teoría en la que se postula que Estado y derecho son una misma cosa. El Estado es la totalidad del derecho convertido en sujeto, y por tal circunstancia, son palabras que designan un mismo objeto en palabras textuales de Hans Kelsen éste decía: “El Estado, como sujeto de actos, no es más que una expresión personificadora de la unidad este orden”<sup>9</sup> (refiriéndose al Derecho)

C) Teorías que consideran al Estado como una persona: Admiten la existencia del Estado como persona, debido a que los destinos de la comunidad no pueden ser regidos por las voluntades individuales de cualquiera de sus miembros, sino que deben serlo por aquellos que han recibido, por la misma

---

<sup>9</sup> KELSEN, Hans, “Teoría General del Estado” (Trad. de Luis Legaz Lacambra), Madrid, Ed. Labor, 1934, Pág. 62

organización estatal, potestad, y que están erigidos en órganos de una voluntad superior y única.

D) Teoría de la doble personalidad del Estado: Algunos autores sostienen que: “el Estado tiene una doble personalidad, una de derecho público y otra de derecho privado, ejerciendo en una su soberanía y en otra siendo titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial”<sup>10</sup>

E) Teoría de la personalidad única del Estado: El Estado como persona es uno, sólo el ámbito en que actúa es plural. El Estado constituye un mismo sujeto de derecho que actúa, ya sea en su función de poder público, ya en defensa de sus intereses como persona de derecho privado.

Nosotros por nuestra parte sin entrar en disquisiciones hemos visto que como apunta Troncoso de la Concha<sup>11</sup>, la forma moderna de ver al Estado como una persona, es el resultado de solucionar los problemas del Derecho Público adaptándolo a las teorías civilistas, en otras, palabras concebir al Estado como sujeto de derechos y obligaciones, de dañar y ser dañado, es la analogía del Estado con la de una persona física, del individuo que posee esas características.

---

<sup>10</sup> BOUTIN, Gilberto: "El Arbitraje en el Derecho Latinoamericano y Español dedicado al Liber Amicorum". Editorial Cultural Cusco, S.A. Editores Lima, Perú 1989. Pág. 480

<sup>11</sup> Ob. cit. Pág.6

#### 1.1.4) Patrimonio del Estado

No podemos dejar de lado que si bien es cierto que el Estado es una persona, no es una persona cualquiera, su patrimonio por ser “de todos” tiene prerrogativas que le caracterizan.

La Justificación de las prerrogativas del Patrimonio del Estado se encuentra en el “interés social”, “interés público” o “interés general de la sociedad”

Las prerrogativas con las que gozan los bienes del Estado son:

1).- **Inalienables**: Es decir, que no pueden ser enajenados. Principio consagrado en el artículo 5 y el artículo 37, Inciso 4, de la Constitución e implícito en la combinación de los Artículos 538 y 1558 del Código Civil, aquello que no puede venderse, es decir, del Dominio Público.

2).- **Imprescriptibles**: Significa, que sus prerrogativas no se extinguen con el tiempo (exceptuando la regulada prescripción adquisitiva) Por Ejemplo: Si el Estado abandona una carretera, esto no bastaría para que prescribiera en favor de algún particular. Art. 2226 Código Civil Dominicano.

3).- **Inembargables**: Que no pueden ser objeto de expropiación privada o que no pueden ejecutarse las medidas forzosas del Acreedor en contra de su deudor. Consagrado en el Art. 45 de la Ley 1494, del 2 de agosto de 1947. Desde un punto de vista se considera que esta prerrogativa es como una consecuencia de la inalienabilidad pues todo proceso de embargo finaliza en una venta.

Es por esto, que la mayoría de las reclamaciones frente al Estado son continuamente rechazadas y consideradas injustas, considerándose en la práctica como “un valiente” aquel magistrado que autorice las medidas coercitivas en contra de una empresa del Estado, aunque la misma proceda.

De las prerrogativas mencionadas, la que llama nuestra atención para la tesis que desarrollamos es la de la Inembargabilidad. Esta prerrogativa concedida a los bienes del Estado por forma parte de lo que se denomina el “DOMINIO PUBLICO”, cuya característica esencial es la UTILIDAD PUBLICA. Anteriormente, hemos establecido que la finalidad esencial del Estado son los servicios públicos y ya hemos dado por sentado que el Estado en su concepción moderna debe ser orientada a este respecto, por ser la razón del mismo, es decir, como dice la Constitución en su Art. 8 es “su finalidad”, de modo tal, que los bienes cuyo objetivo tienen esta sagrada misión, deben ser protegidos de las vías concedidas al Acreedor para constreñir a su deudor “Inembargabilidad”.

Aclaremos, sólo los que revisten la prerrogativa antes mencionada, los consagrados a tal misión, la de servir a todos, la utilidad pública, aquella que si se interrumpiera toda la sociedad se trastornaría, son los que están revestidos de Inembargabilidad.

La Inembargabilidad es el Principio mediante el cual el legislador excluye determinados bienes y derechos de la ejecución forzosa por razones de interés público y social.

La Inembargabilidad significa el no trámite de embargo o mandamientos de ejecución contra los bienes, ni contra sus rentas, frutos o productos, cuya base como hemos expresado anteriormente se encuentra en los servicios públicos y más específicamente en el “**Principio de continuidad de los servicios públicos**”,

aunque otros arguyen el “Principio de legalidad presupuestaria”, deducido del Numeral 4, del Art. 37 de la Constitución, que establece que no puede salir ningún bien del Patrimonio del Estado, sino por disposición del Congreso Nacional o de un acto contractual realizado por el Poder Ejecutivo y aprobado por aquél, cuando se trate de la enajenación de inmuebles que sobrepasen el valor de Veinte Mil Pesos (RD\$20,000.00), por lo que de una manera indirecta, como dice el Licdo. Luis Yépez Suncar<sup>12</sup>: “consagra la prohibición de la enajenación forzosa mediante embargo”

Este punto lo abordaremos más ampliamente cuando enfoquemos la perspectiva dominicana sobre el tema de este trabajo.

## 1.2) LA RESPONSABILIDAD CIVIL

### 1.2.1) Concepto

Según el diccionario de la Real Academia Española, el término "Responsabilidad" indica la "*obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro un daño o perjuicio a consecuencia de una causa legal*". Otra acepción, según la Academia, es el que se refiere a la responsabilidad como "*la deuda u obligación que resulta de un posible yerro*".

Jurídicamente, el término admite dos conceptos principales, capacidad de responder ciertos actos en abstracto, y necesidad de responder actos concretos e imputables a determinado sujeto.

---

<sup>12</sup> YÉPEZ SUNCAR, Luis, “La Astreinte en lo Contencioso Administrativo” Sto. Dgo. Editora Corripio 1986, Pág. 85

En un caso hablamos, por ejemplo, de la que tiene en la realización de determinados actos jurídicos un mayor de edad. En el segundo caso se refiere, en cambio, a las consecuencias por actos realizados.

Dentro de la literatura jurídica dominicana no existe mucho que detallar en cuanto a la concepción de la Responsabilidad Civil, los principales autores de este tema han copiado más o menos lo argüido por los Mazeaud<sup>13</sup> o Mazeaud-Tunc<sup>14</sup>, algunas veces de Louis Joserrand, lo que a continuación, haremos es un breve resumen de lo expuesto a este propósito y con los aportes y aclaraciones pertinentes.

Todos los autores identifican el origen de la Responsabilidad en la figura de la palabra "Spondeo", usada por los romanos en el contrato "Verbis", para obligar solemnemente al deudor, entró en uso en el lenguaje jurídico, tomada por los filósofos del Siglo VIII y que en lenguaje vulgar, responsabilidad denota la idea del hombre que cumple con sus deberes.

Es de nuestro interés, analizar a la responsabilidad en el ámbito estatal, es decir, aquella que le cabe al Estado o a sus agentes, en el desempeño de funciones por él asignadas, ya sea por su actuación como sujeto de derecho público o privado.

---

<sup>13</sup> "Lecciones de Derecho Civil" Ediciones Europa-América, Buenos Aires, 1960

<sup>14</sup> MAZEAUD, Henry y León y Tunc, André. "Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil Delictual y Contractual" Tomo I. Volumen I. Pág. 1.

El concepto de Responsabilidad sugiere reparar las injusticias cometidas en aras de una justicia mayor, abarca un espectro amplio, que va desde el Estado propiamente dicho, como entidad con una personalidad jurídica independiente de los funcionarios que los representan, y también la de los mismos funcionarios por los actos que ellos desempeñan en el ejercicio de sus funciones.

Atinadamente afirma Juan A. Morel que: "la idea de Responsabilidad está íntimamente ligada con la de obligación y la de garantía"<sup>15</sup>

Tanto en el Código Civil Dominicano como en otras Leyes, se usan indistintamente los términos Responsabilidad y Garantía, lo que sugiere una similitud entre ambos.

### **Definiciones de la Responsabilidad Civil:**

Jorge Mosset Iturraspe afirma que "*la responsabilidad civil no es otra cosa que el deber de indemnizar los daños causados culposamente a otro*"<sup>16</sup>

Jacques Henriot, citado por el mencionado autor Mosset Iturraspe, nos brinda un concepto mucho más amplio indicando que la responsabilidad "*no es sino el deber de reparar un daño originado en la violación de un derecho ajeno*"<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> "Responsabilidad Civil" Ed. Tiempo Pág. 3

<sup>16</sup> "Introducción a la Responsabilidad Civil. Las Tres Concepciones" en "Responsabilidad Por Daños" Homenaje a Jorge Bustamante Alsina. Obra dirigida por Alberto J. Bueres. Pág. 30

<sup>17</sup> Ob. cit. Pág. 31

Geneieve Viney, también citado por Mosset expone que *“la expresión responsabilidad civil designa en el lenguaje jurídico actual, el conjunto de reglas que obligan al autor de un daño causado a otro a reparar el perjuicio, ofreciendo a la víctima una compensación”*<sup>18</sup>

La colombiana Visser del Pino<sup>19</sup> sostiene que: *“la responsabilidad civil es “la obligación que surge en cabeza de una persona de reparar un daño a otro, como consecuencia de la comisión de un hecho ilícito, doloso o culposo, o por el incumplimiento de una obligación”*

El maestro argentino Jorge Bustamante Alsina en su notable obra Teoría General de la Responsabilidad Civil, se limita a decir que *“la responsabilidad civil comporta siempre un deber de dar cuenta a otro del daño que se ha causado”*<sup>20</sup>

Juan A. Morel la define como: *“parte del Derecho que trata de la obligación que tiene una persona de reparar el daño causado a otro, siempre que, en principio, haya cometido falta”*<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Ibidem

<sup>19</sup> VISSER DEL PINO, Diana Cristina. “De la Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual por el Hecho de Otro”

Pág. 17

<sup>20</sup> BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. “Teoría General de la Responsabilidad Civil” editorial Abeledo Perrot de Buenos Aires - Argentina. Pág. 73

<sup>21</sup> Ibidem

Otra definición interesante es la que reza *“Es el derecho que ampara a una persona de ser reparada del daño que se le ha causado”*, una de las más recurridas y es la que se establece según nuestro Código Civil, en virtud de la cual una persona es responsable todas las veces que ella está obligada a reparar un daño.

Si analizamos los elementos esenciales de la responsabilidad civil según todas las definiciones que encontremos, siempre estarán presentes: 1) La existencia de un daño causado a otro, 2) La obligación de repararlo, 3) El sujeto de derecho como único susceptible de adquirir obligaciones, descartando a las cosas y a los animales, 4) El daño como resultado de la violación de una obligación convencional, que es materia del régimen de responsabilidad civil contractual, 5) El daño como resultado de la violación de una obligación legal u obligación de no dañar a nadie, *“alterum non laedere”*, que es materia del régimen de responsabilidad civil extracontractual, 6) El daño como resultado de un hecho propio, ajeno o de las cosas.

Pese a lo dicho, para escoger una de las concepciones de la Responsabilidad Civil, sólo debe observarse el fundamento en que basa el autor, para definirla o profundizar en la naturaleza de la misma, agotaremos otros títulos y capítulos. No obstante con las acepciones de Geneive Viney y Viser del Pino, son con las que más nos identificamos pues de la combinación de ambas obtendríamos una definición completa de la Responsabilidad Civil, que en

nuestras palabras sería : *“la Responsabilidad Civil el conjunto de reglas que obligan al autor de un daño causado a otro a reparar el perjuicio, como consecuencia de comisión de un hecho ilícito, doloso o culposo, o por el incumplimiento de una obligación, ofreciendo a la víctima una compensación”* .

## **1.2.2) Fundamento de la Responsabilidad Civil**

El Fundamento de la Responsabilidad ha sido estudiado por diferentes teorías, a saber:

La Teoría de la Falta: Que funda la responsabilidad sobre la falta probada o presumida. Es la imperante en la Republica Dominicana y de la cual se valió la Suprema Corte de Justicia para enumerar los requisitos de esta, desde 1931, siendo un criterio jurisprudencial constante, lo siguiente:

- Una falta imputable al demandado
- Un perjuicio
- Un vínculo de causalidad<sup>22</sup>

La Teoría del Riesgo: que funda la responsabilidad sobre la idea de riesgo creada. Conforme a esta teoría, el Juez no tiene que examinar la conducta del

---

<sup>22</sup> B.J. No. 250 Sent. 27 de Mayo de 1931, Pág. 68

daño ni el carácter lícito o ilícito el acto imputable al pretendido responsable, esta teoría ha sido calificada como teoría objetiva. En nuestro país se encuentra consagrada en la Ley sobre accidentes de trabajo y aeronáutica.

Teoría de la Garantía: Es la teoría que omite el punto de vista de la víctima, es decir, si corría riesgo o si se causó daño. Está basada en la hipótesis de que la víctima ha sufrido un atentado a sus derechos y que por tanto, como todo derecho es sujeto de protección, el fundamento de la responsabilidad es la Garantía que existe contra el menoscabo de esos derechos.

De ahí que la concepción de falta de su creador, Starck sea “un error de conducta que un hombre normalmente prudente no comete cuando se encuentra en las circunstancias de hecho” o “una manera de comportarse, de actuar o de no actuar, que es moralmente reprochable”<sup>23</sup>.

A la luz del derecho dominicano, la Responsabilidad Civil conforme apunta Víctor Livio Cedeño: “tiene un fundamento dualista: la falta y el riesgo que son los dos polos de atracción”<sup>24</sup>, por lo que las decisiones y comentarios de la doctrina que presentamos se enfocan desde ese punto de vista.

---

<sup>23</sup> Citado por CEDEÑO, Víctor Livio en “La Responsabilidad Civil Extracontractual en Derecho Francés y Derecho Dominicano” Sto. Dgo. 1987, Editora de Colores, Pág. 191.

<sup>24</sup> Ibidem.

Ciertamente, de manera general e indiscutible, el fundamento de la Responsabilidad Civil en la República Dominicana se encuentra consagrado en el Art. 1382 del Código Civil, que dice: “Cualquier hecho del hombre que causa un daño a otro, obliga a aquel por cuya culpa sucedió, a repararlo”

### 1.2.3) Naturaleza de la Responsabilidad Civil

Se ha dicho que la Responsabilidad Civil es el “**Talión económico-Jurídico**”, recordemos que en la Ley del Talión, la reparación era en especie, tal cual lo dañado o perdido, por ejemplo, si sacabas un ojo a alguien se sacaba el ojo también al culpable para igualarlo a la víctima; en la Responsabilidad Civil no se responde pagando en la misma naturaleza del daño, sino resarcido el daño con un pago, es decir, pecuniariamente de ahí que sea “**económico**”.

Tampoco se responde observando la regla única de igualar al culpable con su víctima sino que, conforme al avance de la ciencias jurídicas se toman en cuenta las circunstancias, factores, implicaciones, atenuantes etcétera, por lo que se efectúa bajo los requisitos establecidos por la Ley, de ahí entonces “**Jurídico**”.

La Responsabilidad Civil supone un daño, un perjuicio y por consiguiente una persona que sufre, una víctima; por consiguiente, se encuentra en la esfera de la protección y orden de las cosas y de la sociedad.

Juan A. Morel precisa que la Responsabilidad Civil “Es una de las grandes reglas que podrían, por sí sola, resumir el derecho entero”<sup>25</sup> Conviene, pues, reducirlo a sus dominios o aplicarlo con cautela. Aplicarlo sin restricción alguna, podría inutilizar las reglas particulares dictadas en la materia. Cada vez que un texto especial someta la reparación del perjuicio a condiciones particulares, deben existir y probarse en justicia estas condiciones para que procedan daños y perjuicios. En estos casos, la acción en daños y perjuicios de derecho común, como es la del Art. 1382 del Código Civil, es una acción subsidiaria.

Esta importante exposición requiere de nuestra observación, en síntesis, podríamos decir que establece el **carácter universal** de la Responsabilidad Civil, esto se explica por las siguientes razones:

1) **Ser Reguladora**: se dice que puede “resumir el derecho entero” ¿Porqué?

No olvidemos que el fin del Derecho es asegurar un ambiente donde los seres humanos en sociedad puedan desarrollarse en paz, respetando cada cual su espacio y persona; e indudablemente que si no se pudiera responsabilizar a alguno de sus hechos, cada cual haría lo que le plazca, convirtiendo la sociedad en caos. Incluso los aparatos represivos creados por el Derecho, no existirían o no fueran eficaces, el ejercicio del Ius

---

<sup>25</sup> Ibidem.

puniendi del Estado se basa en que el hombre es responsable, por ser libre de elegir los cambios que va realizar en el mundo material.

- 2) **Ser Complementaria**: No hay actividad dañosa que no sea objeto de Responsabilidad, aunque esté previamente reglamentada y penalizada por una Ley, siempre es objeto de la acción de daños y perjuicios.

En otras palabras, si hay una actividad del hombre tipificada como un delito, (porque ser perjudicial y por tanto, sancionable) legítimamente basada en el citado Principio “todo el que cause un daño debe repararlo”, vuelve a ser penalizada esa misma conducta antijurídica, de manera subsidiaria, cuando se comprueba o se realiza en los hechos, de ahí no sólo su carácter regulador (al dar origen a la norma) sino complementario (al poder ser reclamado cuando se verifica el hecho), es decir, existe una conducta tipificada y sancionada con una indemnización específica por la Ley, no obstante, al verificarse el hecho la víctima reclama los daños y perjuicios causados, en adición a las indemnizaciones predeterminadas en la ley, esto se da, por ejemplo, en materia laboral, en el cual el Despido Injustificado lleva consigo una indemnización de 6 meses de Salarios del Trabajador, más los daños y perjuicios que éste pueda reclamar, todo porque en este caso el empleador es RESPONSABLE.

En la actualidad, la naturaleza de la responsabilidad civil se considera no solo en la idea de la culpa, sino en la reparación y la subsanación del daño

producido, la culpa puede variar e imputársele a varias personas, pero el sujeto dañado es uno, por tanto, es “más constante, único e invariable” fundar la naturaleza de la Responsabilidad Civil en éste. Por lo que somos de opinión que tal actitud está acorde con el avance de las Ciencias Jurídicas, modernamente, al ser más benignas y tornarse hacia el más débil: la víctima.

#### 1.2.4) Clases de Responsabilidades Civiles

La Responsabilidad Civil puede clasificarse de varias maneras, pero el criterio que nos interesa, es el que alude su fuente, es decir, **Contractual**: cuando surge en la ejecución y extinción de un contrato y **Extracontractual**: Cuando es fruto de una actividad sin que medie vínculo contractual.

El reconocimiento de la personalidad jurídica del estado, permite las acciones por responsabilidad contractual y extracontractual contra él y su consecuente deber reparatorio con bienes propios, respecto de los actos y hechos estatales emitidos por sus órganos en ejercicio de las funciones del poder. Aunque existen autores que consideran como: “un eufemismo, el término de Responsabilidad Civil del Estado”<sup>26</sup>, porque ni se trata de la clásica responsabilidad del derecho privado, ni es tampoco civil en el sentido de regirse por las normas de dicho código. A lo sumo podría llamársela así para señalar que es un tipo de responsabilidad que se traduce en una reparación pecuniaria, esto es, en una indemnización de daños y perjuicios ocasionados por la acción estatal.

Veamos pues, los mencionados tipos de responsabilidades:

#### **1.2.4.1) Responsabilidad Contractual**

Según Guillermo Cabanellas la Responsabilidad Contractual *“es la que procede ante una infracción de un contrato válido”*<sup>27</sup>. De lo dicho anteriormente, deducimos que es una responsabilidad que procede esencialmente del dolo.

Esta es la responsabilidad de origen convencional, es decir, la que deriva del incumplimiento de vínculos jurídicos convencionales. Esa responsabilidad se rige por otros principios, que no enfoca el tema abordado y de ahí que no sea objeto de nuestro estudio.

La diferencia fundamental con la Extracontractual es precisamente el objeto que le da su nacimiento, que es el contrato, y el de la extracontractual es otro, como veremos.

#### **1.2.4.2) Responsabilidad Extracontractual**

Es aquella que no se origina de una convención entre las partes, sino como resultado de la violación de una obligación legal u obligación de no dañar a nadie, *“alterum non laedere”*.

---

<sup>26</sup> ALTAMIRA GIGENA, Julio I, *Responsabilidad del Estado*, (Buenos Aires, Astrea, 1973), Pág. 225

<sup>27</sup> CABANELLAS, Guillermo, *“Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”*, Ed. Heliasta T.VII, Buenos Aires, Argentina, Pág. 193.

La base de la Responsabilidad Extracontractual en la República Dominicana es el artículo 1382 del Código Civil: “Cualquier hecho del hombre que causa un daño a otro, obliga a aquel por cuya culpa sucedió, a repararlo.”

Pueden ser dos los tipos de Responsabilidades Extracontractuales:

#### **1.2.4.2.1) Responsabilidad Extracontractual de los Particulares:**

La Responsabilidad Extracontractual tiene como base no el Contrato como la tratada anteriormente sino la idea de una “obligación general de prudencia” que recoge la ley, esto se aplica a los particulares y generalmente a aquellos que tienen bajo su supervisión a otros, es que: a falta de las circunstancias verídicas establecidas a voluntad en el contrato, surge una obligación asumida de prudencia y diligencia.

Para nuestro estudio, sin embargo nos interesa la Responsabilidad Extracontractual del Estado, que es donde se deriva el derecho a indemnización del imputado, propósito de este escrito.

#### **1.2.4.2.2) Responsabilidad Extracontractual del Estado**

La Responsabilidad Extracontractual del Estado surge de una conducta de sus órganos. Puede originarse en un acto o hecho de órgano legislativo, judicial o administrativo. No cualquier acto o hecho del órgano judicial o legislativo

comporta responsabilidad judicial o administrativa, así en el congreso cualquier daño ocasionado por él o sus órganos debido a conductas que no comporten específicamente una ley en sentido formal, encuadran en la responsabilidad administrativa y no en la legislativa. En igual sentido, la responsabilidad judicial sólo opera por actos judiciales concretos. De lo estudiado en torno a este tema podemos afirmar que:

La Responsabilidad Extracontractual del Estado es consecuencia de los daños causados por el Estado, dado el carácter inmediato, permanente y continuo de la actividad administrativa exteriorizada a través de los tres órganos del poder.

La Responsabilidad Civil de acuerdo a su origen, mencionado más arriba, puede ser:

#### **1.2.4.2.2.1) Responsabilidad Extracontractual por Hechos o Actos de la Administración Pública**

Los casos referentes a la responsabilidad por acto o hechos emanados de la administración pública constituyen los más frecuentes.

Las características propias de la actividad administrativa, el contacto frecuente y directo que la administración mantiene con los administrados, y la amplia gama de esas actividades, son las que inducen ese resultado, pues de tales relaciones se producen frecuentes roces, choques y, como consecuencia, perjuicios en detrimento de los derechos e intereses de los administrados.

Conviene aclarar que al hablar de administración pública se hace referencia a la actividad administrativa de Estado, con independencia de si esa actividad es cumplida por el Poder Ejecutivo, que es lo más frecuente o por los poderes Legislativo o Judicial, por lo que no habrá de hacerse ninguna distinción en este aspecto.

Es en el ejercicio de la función administrativa, cuando los órganos públicos entran mas fácilmente en conflicto con los intereses particulares, originando perjuicios que motivan reclamaciones de las partes afectadas.

La responsabilidad por acto o hecho administrativo es la que primero aparece en derecho público con caracteres propios y definidos. Pero a ese resultado se llega sólo después de una larga y lenta evolución, todavía en proceso en muchos países, de los cuales no podemos excluirnos, como se dice popularmente, "a boca llena".

El sentido general de esa transformación en el derecho moderno es siempre más o menos el mismo; el viejo dogma de la irresponsabilidad estatal, predominante hace siglo y medio, fue cediendo paulatinamente para dar paso a los principios de la responsabilidad civil aplicados a la actividad administrativa; luego, a su vez, éstos fueron desplazados por conceptos más avanzados en ámbito del derecho público.

#### 1.2.4.2.2.2) Responsabilidad Extracontractual por Acto Legislativo.

En principio, si el acto legislativo se ajusta a la Constitución, aunque su aplicación ocasione daños a los particulares, no implica responsabilidad para el Estado, en virtud de que las leyes se presumen constitucionales y todo acto emanado de uno de los poderes del Estado debe considerarse conforme a la Constitución, hasta tanto lo contrario sea determinado por el organismo competente a tales fines (Principio de presunción de Constitucionalidad)<sup>28</sup> y además se presume, según otro de los principios gestores de todo acto del Estado: el de la "Razonabilidad", consagrado en el Artículo 8, Ordinal 5 de la Constitución; como señala Luis Miguel Rivas: "la aplicación de toda ley, acto e incluso decisiones jurisdiccionales se encuentra supeditada a la condición de la Razonabilidad, para cuya condición se deberá tomar en cuenta la idea de lo justo y lo útil para la comunidad<sup>29</sup>.

Por lo que tales presunciones requieren ser destruidas, para establecer su inconstitucionalidad y aún así, existe la duda de cual sería la acción adecuada, si la interposición del Recurso de Inconstitucionalidad o la acción de daños y perjuicios, o ambas de igual manera.

---

<sup>28</sup> VALERA, Miguel A. "Principios que caracterizan la Constitución y la Interpretación Constitucional" Estudios Jurídicos Volumen IX, No.3 Sept-Diciembre 2000, Pág.171.

Algunos doctrinarios opinan que en esta virtud, el Estado no debe indemnización y la Suprema Corte de Justicia Argentina ha establecido en ese sentido que: *"El ejercicio de un poder legal..., puede ciertamente producir perjuicio en el patrimonio de los particulares, sin que tal circunstancia sea óbice contra su legitimidad, so pena de detener la actividad gubernativa, en consideración de una garantía, la de propiedad privada, que no puede interpretarse con semejante extensión"*, sin embargo, parecen dar existencia a ciertas excepciones en que la viabilidad de la responsabilidad legislativa parece ser indiscutible, por ejemplo, cuando el perjuicio sea especial (desde el momento en que esa limitación o contribución afecta a un individuo de manera desigual y desproporcionada, debe actuar la equidad y cuando el perjuicio se traduce en un daño material debe indemnizarse), o en ocasión de una ley inconstitucional (si se sanciona una ley inconstitucional y con ella se ocasiona un daño, no hay duda que éste constituirá un daño jurídico necesariamente indemnizable), entre otros etcétera.

En la República Dominicana sólo ha existido una disposición expresa en el sentido de la Responsabilidad Extracontractual por Acto Legislativo y es la del Artículo único de la Ley No. 1232, del 18 de diciembre de 1936, que reza: *"Toda acción contra el Estado, que tenga por causa el daño o perjuicio causado por una Ley,*

---

<sup>29</sup> Rivas, Luis Miguel "La Inconstitucionalidad del Principio del Solve Et Repete" Estudios Jurídicos Volumen IX, No.3 Sept-Diciembre 2000, Pág.132

*decreto, resolución o reglamento dictados constitucionalmente por los poderes públicos, cuando dicha acción proceda, prescribe por dos años”.*

#### **1.2.4.2.2.3) Responsabilidad Extracontractual por Acto judicial**

La Responsabilidad del Estado por el acto judicial, es uno de los problemas que más se ha discutido. Esta responsabilidad surge por errores judiciales, el caso más común es cuando se condena a un inocente.

Cuando se produce un hecho de éste tipo, son dos los aspectos que se deben considerar: por un lado el daño de índole patrimonial, (cesación del negocio, pérdida de empleo, etcétera.) pero por sobre todas las cosas, el daño moral que sufre el ajusticiado como consecuencia del error judicial, en cuanto a su relación con su familia, la sociedad, y la posible privación de la libertad y en nuestro país, para ser francos, dadas las condiciones de nuestras cárceles, la apreciación del daño sería gigantesca.

A lo largo de la historia se ha tratado esta posibilidad de resarcir al particular ante un error judicial. No fue así en la época monárquica, en la que debido a la creencia del origen divino del Rey, no se dudaba de su veredicto. Poco a poco, con los cambios producidos en los diversos Estados, fueron surgiendo ordenanzas que reconocían este derecho.

La solución clásica ha sido la irresponsabilidad estatal, basada en que el acto jurisdiccional se caracteriza por su fuerza de verdad legal (cosa juzgada). Si se considera que la sentencia declara el derecho, no puede surgir responsabilidad de ella, pues el acto es conforme a derecho.

Pero este principio cesa cuando, por un acto jurisdiccional posterior (revisión), se reconoce que hubo **error judicial** en la sentencia impugnada. El Profesor Ecuatoriano Dr. José C. García Falconi define como Error Judicial: *“Falso concepto que tiene el Juez respecto de la verdad de los hechos que son materia del proceso; y que se recalca que comprende no solamente los perjuicios producidos en el inocente sino en los errores o faltas que afectan al culpable y pueden incluir tanto el error de hecho como el derecho”*<sup>30</sup>

Así que el error judicial se tipifica cuando:

- 1).-Hay una errónea apreciación de los hechos;
- 2).-Hay un mal encuadramiento de las circunstancias fácticas en el ordenamiento jurídico (tipificación);
- 3).-Hay una utilización errónea de las normas legales.

La responsabilidad del Estado por actos judiciales se da, por ejemplo, cuando una persona es condenada en Primera Instancia y absuelta en última

instancia, o procesada y detenida, siendo después sobreseída definitivamente. El daño y la responsabilidad consecuente pueden emerger de conductas judiciales ilegítimas o, como en la generalidad de los casos, legítimas, razón por la cual alguna doctrina clásica se resiste a aceptar la responsabilidad estatal.

Las víctimas del error judicial, tienen derecho indemnizatorio, si no fuese así, dicha persona quedaría en inferioridad de condiciones en cuanto al principio de igualdad de cargas públicas.

Los daños no sólo son provocados por sentencias erróneas, sino también por actos procesales que no son sentencias, o por la irregularidad o deficiencia con que se ejecutan dichos actos. Se sostiene la irresponsabilidad del estado-juez, en primer lugar, basándose en el principio de la autoridad de cosa juzgada y, en segundo lugar, porque la actividad jurisdiccional, generalmente y pese a la existencia de un daño y de una víctima, es legítima y no culpable. No obstante, el Estado debe garantizar la integridad y plenitud de la justicia, por ello se propugna la sanción de leyes que expresamente establezcan la obligación de indemnizar a las víctimas en caso de error judicial, cosa que ha hecho la República Dominicana en su Nuevo Código Procesal Penal en los artículos 255 al 258 y que seguirán siendo objeto de análisis, en el desarrollo de este Trabajo.

---

<sup>30</sup> GARCÍA FALCONI, José C., "Responsabilidad civil del Estado Ecuatoriano por error judicial" Revista Judicial en Derechoecuador.com

## CONCLUSIONES DEL CAPITULO I

- I- Los conceptos fundamentales para entender la Responsabilidad Civil del Estado son: el Concepto de Estado y de Responsabilidad Civil.
  
- II- El Estado no apareció con la complejidad con que le conocemos hoy en día, apareció con una ciudad aquí y otra allá, pero siempre fruto de la voluntad de unión y cooperación para la conquista de un futuro mejor, de ahí que el concepto moderno de Estado deba, y así lo contempla el Derecho Moderno, ser definido por la suprema finalidad que descansa sobre sus hombros: “la justicia social compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos” como hemos precisado: “una organización para sobrevivir al mismo hombre y al medio que le rodea”.
  
- III- El Estado es una persona pública, responsable, porque puede accionar, es capaz de dañar y ser dañado, como un individuo, debido a la aplicación de la analogía con el individuo que se hace de él (aplicación de las teorías civilistas al Derecho público). Sin embargo; por ser recipiente de los servicios que no pueden ser interrumpidos por los cambios disociativos que producen en la sociedad, debe ser protegido en esos bienes dedicados a esos fines esenciales, que han sido resguardados por los principios de Inalienabilidad, Imprescriptibilidad e Inembargabilidad.

IV- La Responsabilidad Civil es el “Tali3n econ3mico-Jur3dico”, recordemos que en la Ley del Tali3n la reparaci3n era en especie, tal cual lo da3ado o perdido, en la Responsabilidad Civil se responde pecuniariamente (econ3mico) y bajo los requisitos y circunstancias establecidos por la Ley (Jur3dico). Su origen es el da3o, su fundamento un contrato o la ley (presunci3n de prudencia), su naturaleza el resarcimiento, su car3cter universal y de suprema justicia. Dependiendo del objeto que le sirve de base (fundamento) puede ser contractual y extracontractual y el Estado no escapa de su 3mbito, como ya lo consagra nuestra legislaci3n actual.

# Capítulo 11

## "ORDENAMIENTO JURIDICO VIGENTE DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO "

*"A cada ilícito le corresponde un daño y a cada daño una reparación"*

*Sergio Valls Hernández, Abogado Mexicano*

## Objetivos:

- Examinar la Responsabilidad Civil del Estado en el ordenamiento jurídico internacional.
- Examinar la Responsabilidad Civil del Estado en el ordenamiento jurídico nacional.
- Examinar la Responsabilidad Civil del Estado en el ordenamiento jurídico vigente de la Rep. Dom. con el fin de tener una perspectiva a la Reforma Penal.

## Capítulo II

# ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO

### 2.1) Ordenamiento Jurídico Internacional y Análisis comparativo

La idea tradicional de la irresponsabilidad del Estado, que señalábamos en la introducción de este trabajo, se ve reflejada en la actualidad (claro, no en toda su magnitud) en algunos países cuya forma de gobierno es monárquica, por ejemplo:

La Constitución de **Bélgica** establece que: "La persona del Rey es inviolable, sus ministros son responsables". Art. 63. La Constitución de **Grecia**, en su Art. 29: "La persona del Rey es irresponsable e inviolable, sus ministros son responsables." La Constitución del **Reino Unido de Dinamarca** en su Art. 13: "El Rey es irresponsable, su persona es sagrada. Los ministros son responsables de la conducta del gobierno; la reglamentación especial de su responsabilidad es determinada por una ley" y la Constitución de **Marruecos** establece en su artículo 23 : "La persona del Rey es inviolable y sagrada."

Como señala Loewestein<sup>31</sup>, la no intervención estricta de los tribunales en la actividad del gobierno fue un principio constitucional de la Revolución Francesa. Loewenstein continúa diciendo que, la irresponsabilidad de la administración ante los tribunales, se extendió sobre toda Europa Continental y ha mostrado un extraordinario arraigo. En Austria ha regido un Decreto de Corte, emitido en la era del absolutismo imperial de 1806, que excluía la demanda ante los tribunales contra los funcionarios por acciones realizadas

---

<sup>31</sup> LOEWENSTEIN, Karl, "Teoría de la Constitución", Ed. Ariel, Barcelona, España, 1982, págs. 305 y 306

durante el desempeño de su cargo, hasta que fue introducida la responsabilidad general por el cargo en 1948.

Sin embargo, existen países hispanohablantes que han consagrado, de una u otra forma, la Responsabilidad Civil del Estado, como son:

### **2.1.1) Situación en la Argentina**

Los requisitos exigidos al error judicial por los códigos procesales penales de las provincias en Argentina para una indemnización, son:

1).- Supuesto de revisión judicial, es decir segunda sentencia de la que resulte la inocencia de un condenado;

2).- Procedencia de la indemnización sólo a petición de partes, no de oficio;

3).- La condena debe ser privativa de la libertad y por más de 3 meses es decir, no procede cuando la condena es de multa, inhabilitación o privación de la libertad por menos de 3 meses;

4).- La víctima no debe haber contribuido al error judicial con su dolo o con su culpa.

Cuando no se den los supuestos establecidos por las normas procesales procederá a la acción civil o criminal contra el juez y, en principio, su responsabilidad se regirá por el Código Civil Argentino, por lo que, sería él personalmente responsable y no el Estado-juez.

## 2.1.2) Situación en el Ecuador

De la Constitución del Ecuador vale resaltar; en cuanto interesa al tema, los siguientes artículos:

### Artículo 1.

"El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable y alternativo."

### Artículo 20.

"El Estado y demás entidades del sector público estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irrogaren como consecuencias de los servicios públicos por los actos de sus funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos." "Las entidades antes mencionadas tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios y empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hubieren causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados será establecida por los jueces competentes."

### Artículo 21

"Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada por efecto de recurso de revisión, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal Sentencia, será rehabilitada e indemnizada por el Estado, de acuerdo con la ley".

### Artículo 22

"El Estado será civilmente responsable en los casos de error judicial, por inadecuada administración de justicia, por los actos que hayan producido la prisión de un inocente o su detención arbitraria, y por los supuestos de violación

de las normas establecidas en el Art. 24. El Estado tendrá derecho de repetición contra el juez o funcionario responsable”.

Artículo 39.

"El ejercicio de la función pública es un servicio a la colectividad. No hay autoridad exenta de su responsabilidad en el desempeño de sus funciones..."  
"Todo órgano de poder público es responsable y no puede ejercer otras atribuciones que las consignadas en esta constitución y en las demás leyes".

### **2.1.3) Situación en Uruguay**

De la Constitución de la República Oriental del Uruguay, cabe destacar los siguientes artículos:

Artículo 23.

“Todos los jueces son responsables ante la ley, de la más pequeña agresión contra los derechos de las personas, así como por separarse del orden de proceder que en ella se establezca”.

Artículo 24.

"El Estado, los gobiernos departamentales, los entes autónomos, los servicios descentralizados, y en general, todo órgano del Estado, serán civilmente responsables del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión".

Artículo 25.

"Cuando el daño haya sido causado por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio, en caso de haber obrado con culpa grave o dolo, el órgano público correspondiente podrá repetir contra ellos, lo que hubiere pagado en reparación".

#### **2.1.4) Situación en Chile**

Artículo 19

“La Constitución asegura a todas las personas: (...)

7.- El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual. En consecuencia: (...) Ordinal i) Una vez dictado el sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria, el que hubiere sido sometido a proceso o condenado en cualquier instancia por resolución que la Corte Suprema declare injustificadamente errónea o arbitraria, tendrá derecho a ser indemnizado por el Estado de los perjuicios patrimoniales y morales que haya sufrido. La indemnización será determinada judicialmente en procedimiento breve y sumario y en él la prueba se apreciará en conciencia”.

#### **2.1.5) Situación del tema en El Salvador**

La Constitución de la República de El Salvador establece, como la de Chile, la responsabilidad directa del Estado en materia penal, y además el Estado se hace responsable subsidiariamente por la actividad de los funcionarios:

Artículo 17.

"...En caso de revisión en materia penal el Estado indemnizará, conforme a la Ley, a las víctimas de los errores judiciales debidamente comprobados".

Artículo 245.

"Los funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales y morales que causaren a consecuencia de la violación de los derechos consagrados en esta Constitución".

### **2.1.6) Situación en Honduras**

La Constitución de Honduras es una de las establecen la responsabilidad solidaria del Estado cuando el funcionario en el ejercicio de su cargo infringe la ley en perjuicio de los particulares.

La Constitución de Honduras establece:

Artículo 324.

"Si el servidor público en el ejercicio de su cargo infringe la ley en perjuicio de particulares será civil y solidariamente responsable junto con el Estado o con la institución estatal a cuyo servicio se encuentre sin perjuicio de la acción de repetición que estos pueden ejercitar contra el servidor responsable, en los casos de culpa o dolo..."

Artículo 327.

"La ley regulará la responsabilidad civil del Estado así como la responsabilidad civil solidaria, penal y administrativa de los servidores del Estado."

### **2.1.7) Situación en Panamá**

La Carta Fundamental del Panamá lo consagra así, en los Arts. 18, 34, 186 y en el numeral 5 del Art. 195. Esa Constitución sólo se refiere a la responsabilidad directa del Estado en lo referente a la expropiación: Arts. 45, 47 y último párrafo del Art. 255. El artículo 260 establece, en principio, la responsabilidad subsidiaria del Estado de las obligaciones que contraigan los bancos oficiales o semioficiales.

### **2.1.8) Situación en México**

El artículo 109 de la Carta Magna de México se refiere a responsabilidades en que puede incurrir un servidor público; sin embargo, es omiso en cuanto a la responsabilidad civil. No obstante, el párrafo octavo del artículo 111 constitucional dispone: "En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia", lo cual presupone el reconocimiento en la Constitución de la responsabilidad civil a cargo de los servidores públicos. Ahora bien, de acuerdo con lo que dispone el artículo 1927 del Código Civil Federal, el Estado sólo será responsable solidario del pago de los daños y perjuicios que causen sus servidores con motivo de las funciones que les sean encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituya un ilícito doloso, mientras que la responsabilidad será subsidiaria en todos los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado, cuando el servidor público directamente responsable no cuente con bienes o los que tenga no sean suficientes para reparar el daño.

## **2.1.9) Situación en España**

El artículo 121 de la Constitución Española dice que: «los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley».

## **2.1.10) Situación en Venezuela**

Artículo 25.

“Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo, y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores”.

Artículo 26.

“Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente”.

“El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles”.

#### Artículo 30.

“El Estado tendrá la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos que le sean imputables, y a sus derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios. El Estado adoptará las medidas legislativas y de otra naturaleza, para hacer efectivas las indemnizaciones establecidas en este artículo”.

#### Artículo 49

“El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas y, en consecuencia: (...) 8. Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados. Queda a salvo el derecho del o de la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o magistrada, juez o jueza y del Estado, y de actuar contra éstos o éstas”.

#### Artículo 140.

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración pública”.

#### Artículo 259.

“La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por

desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos; y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

Artículo 326.

“La seguridad de la Nación se fundamenta en la correspondencia entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar”.

### **2.1.11) Situación en Perú**

Artículo 139.

“Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 7.- La indemnización , en la forma que determine la ley, por los errores judiciales en los procesos penales y por las detenciones arbitrarias, sin perjuicio de la responsabilidad que hubiere lugar”.

### **2.1.12) Situación en Guatemala**

Artículo 19.

“...La infracción de cualquiera de las normas establecidas en este artículo, da derecho al detenido a reclamar del Estado la indemnización por los daños ocasionados y la Corte Suprema de Justicia ordenará su protección inmediata”.

Artículo 155.

“Responsabilidad por infracción a la ley. Cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causaren”.

### **2.1.13) Situación en Paraguay**

Artículo 17. Numeral 11.

“En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: la indemnización por el Estado en caso de condena por error judicial”.

Artículo 39.

“Toda persona tienen derecho a ser indemnizada justa y adecuadamente por los daños o perjuicios de que fuere objeto por parte del Estado. La ley reglamentará este derecho”.

#### Artículo 106.

“Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abandonar en tal concepto”.

#### Artículo 136.

“En las decisiones que dicte, el magistrado judicial deberá pronunciarse también sobre las responsabilidades en que hubieran incurrido las autoridades por obra del proceder ilegítimo y, de mediar circunstancias que prima facie evidencien la perpetración de delito, ordenará la detención o suspensión de los responsables, así como toda medida cautelar que sea procedente para la mayor efectividad de dichas responsabilidades. Asimismo, si tuviese competencia, instruirá el sumario, pertinente y dará intervención al Ministerio Público; si no la tuviese, pasará los antecedentes al magistrado competente par su prosecución”.

### **2.1.14) Situación en Colombia**

#### Artículo 6.

“Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

## Artículo 90.

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que hayan sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.

## Artículo 91.

“En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta”.

Hasta aquí hemos hecho un recorrido breve por algunos de los países hispanohablantes de manera principal por sus Constituciones que por cuestiones de espacio hemos limitado, sin embargo, quisimos precisar algunos aspectos sobre lo que nos enseña la experiencia internacional.

No es usual encontrar en las Constituciones Latinoamericanas normas que, en forma expresa, establezcan la responsabilidad directa del Estado. Lo común es encontrar normas que responsabilizan a los funcionarios cuando actúan fuera del ámbito legal o reglamentario en el ejercicio de sus funciones. Los doctrinarios han establecido que la teoría sobre la Responsabilidad Civil del Estado más avanzada es aquella en que el Estado se responsabiliza por los daños que ocasionen sus agentes en el ejercicio de sus funciones, es decir, una

responsabilidad directa y plena del Estado por el perjuicio ocasionado. (que como se puede apreciar en los países tratados es escasa). De igual forma se entiende que en esta corriente, el concepto se extiende a los actos que realicen cualquiera de los tres órganos del gobierno. Así, responsabilidad directa del Estado por los actos de la administración, por sentencias judiciales y por actos legislativos.

La mayoría de las Constituciones establecen la Responsabilidad de los funcionarios en una actuación ilícita, existe silencio casi en todas sobre la responsabilidad del Estado si el funcionario sujeta su actuación a funciones legítimas. No vamos a cerrar esta parte sin hacer una breve síntesis de lo aprendido de esta experiencia internacional, de manera general podríamos decir que para haya Responsabilidad del Estado, por mala administración de justicia, los criterios más afianzados son:

- 1) *Debe de existir una Sentencia que sea la base la reclamación de la indemnización.*
- 2) *Debe existir un perjuicio al imputado error judicial, retardo u omisión injustificados.*
- 3) *No debe existir contribución de parte de la víctima al error judicial con su dolo o con su culpa.*
- 4) *Debe tratarse de una actuación de un órgano del Estado.*

Por otro lado cabe establecer ciertas precisiones sobre la indemnización, como son:

- 1) El Derecho de Repetición;
- 2) El establecimiento de perjuicios “no sólo patrimoniales” sino también morales que haya sufrido;

3) La determinación de la indemnización en proceso judicial breve y sumario;

4) La solidaridad del Estado juntamente con el funcionario.

No todas las reglas que rigen en nuestros países hermanos son las que hemos adoptado en nuestra reciente legislación como más adelante veremos, pero un principio que nos rige y debe de regirnos y con el cual concluimos esta parte lo consagra la Constitución del Ecuador en su Artículo 39 y que exhortamos al lector a no olvidar:

**"El ejercicio de la función pública es un servicio a la colectividad. No hay autoridad exenta de su responsabilidad en el desempeño de sus funciones".**

## **2.2) Ordenamiento Jurídico en la República Dominicana sobre la Responsabilidad Civil del Estado**

Siguiendo el orden del apartado anterior, a nivel Constitucional, en la República Dominicana no se establece con rango Constitucional la Responsabilidad del Estado en ninguna de las formas expresadas anteriormente, no obstante; vale decir que existió en nuestro texto Constitucional tal afirmación, introducida por la Reforma Constitucional del 1955 que, en su Artículo 108, Párrafo VI, decía:

"El Estado garantiza, sin limite alguno, todos los compromisos pecuniarios que legalmente contraigan tanto la Administración Pública como sus organismos autónomos. En consecuencia, las acciones, cédulas,

bonos y otras obligaciones que emitan o contraigan los Bancos propiedad del Estado, gozarán, en todo momento, de la garantía ilimitada de éste y no podrán ser cancelados sin el previo pago del valor íntegro de los mismos”.

Este principio fue derogado en la Reforma Constitucional del 1959.

La legislación Dominicana es hija, en cierto modo, del Derecho Francés, por lo que las figuras que se consagraron en él son las de que una u otra forma conservamos, salvo los esfuerzos actuales, entre los cuales incluimos al Nuevo Código Procesal Penal. Es en el derecho francés donde, bajo la influencia de los principios romanos, comienza a separarse por primera vez la responsabilidad civil de la penal, sin embargo, la distinción entre ambas instituciones no fue absoluta. La acción conferida a la víctima siempre mantuvo en algo su origen penal.

Sólo los daños relativos a los bienes daban lugar a una acción puramente indemnizatoria. Llegó a admitirse que la acción de la víctima no era para castigar al autor del daño, proclamándose la existencia de un principio general de Responsabilidad Civil: todo aquel que por su falta ocasionare un daño cualquiera, está obligado a repararlo.

La obra más importante del antiguo derecho es la de haber separado la responsabilidad civil de la responsabilidad penal y la de haber consagrado un principio general de responsabilidad civil, que recogió el Código Civil Dominicano.

## 2.2.1) Legislación

La base legal de la Responsabilidad Civil en la República Dominicana, se encuentra:

**1) En el Código Civil Dominicano, en el Capítulo titulado “De los Cuasidelitos y los Cuasidelitos”:**

Art. 1382. - “Cualquier hecho del hombre que causa un daño a otro, obliga a aquel por cuya culpa sucedió a repararlo”.

Art. 1383. - “Cada cual es responsable del perjuicio que ha causado, no solamente por un hecho suyo, sino también por su negligencia o su imprudencia”.

Art. 1384. - “ No solamente es uno responsable del daño que causa un hecho suyo, sino también del que se causa por hechos de las personas de quienes se debe responder, o de las cosas que están bajo su cuidado. El padre, y la madre después de la muerte de su esposo, son responsables de los daños causados por sus hijos menores, que vivan con ellos. Los amos y comitentes, lo son del daño causado por sus criados y apoderados en las funciones en que estén empleados. Los maestros y artesanos lo son, del causado por sus discípulos y aprendices, durante el tiempo que estén bajo su vigilancia. La responsabilidad antes dicha tiene lugar, a menos que el padre, la madre, los maestros y los artesanos, prueben que les ha sido imposible evitar el hecho que da lugar a la responsabilidad”.

Art. 1385. - “El dueño de un animal, o el que sirve de él, por el tiempo de su uso, es responsable del daño que ha causado aquel, bien sea que estuviese bajo su custodia, o que se le hubiese extraviado o escapado”.

Art. 1386. - “El dueño de un edificio es responsable del daño que acuse su ruina, cuando ha tenido lugar como consecuencia de culpa suya o por vicio de su construcción”.

Así como también en el siguiente artículo:

Art. 1147. - “El deudor, en los casos que procedan, será condenado al pago de daños y perjuicios, bien con motivo de la falta de cumplimiento de la obligación, o por causa de su retraso en llevarla a cabo, siempre que no justifique que el no cumplimiento procede, sin haber mala fe por su parte, de causas extrañas a su voluntad, que no pueden serle imputadas”.

## 2) En Leyes Especiales, de las cuales mencionaremos algunas:

En la legislación dominicana existen diversas leyes que establecen un régimen especial de indemnización:

1. *La Ley Sobre Accidentes de Trabajo*, No. 385, del 11 de Noviembre de 1932, establece un régimen mediante el cual el obrero o empleado recibe una indemnización en caso de accidente, fijada en una escala, conforme a la gravedad de las lesiones y el salario percibido por el obrero. En caso de la muerte la indemnización no excederá en ningún caso de RD\$2,000.00. El reclamante no tiene que probar la falta del patrono.
2. *El Código de Trabajo de la República Dominicana*, en su artículo 95, establece también otro régimen para el caso de despido injustificado del obrero, según el contrato, sea por tiempo indefinido o por cierto tiempo o para una obra indeterminada y expresamente dedica todo el Libro Octavo que se llama “De la Responsabilidad y las Sanciones” para establecer la Responsabilidad por violación a sus normas.
3. *La Ley No. 1608 sobre Venta Condicional de Muebles* del 29 de junio de 1949, establece también un régimen especial para el ajuste de cuentas entre el vendedor y el comprador en caso de resolución de la venta.
4. *La Ley No. 20-00, del 8 de mayo del 2000*, sobre Propiedad Industrial en su Artículo 175, establece que “para efectos del cálculo de la indemnización de daños y perjuicios, la parte correspondiente al lucro cesante que debiera repararse se calculará en función de alguno de los criterios siguientes: a) Según los beneficios que el titular del derecho habría obtenido previsiblemente si no hubiera existido la competencia del infractor; b) Según el monto de los beneficios obtenidos por el infractor como resultado de los

actos de infracción; c) Según el precio que el infractor hubiera debido pagar al titular del derecho por concepto de una licencia contractual, teniendo en cuenta el valor comercial del objeto del derecho infringido y las licencias contractuales que ya se hubiera concedido". Y en el párrafo de ese mismo Artículo consagra la responsabilidad del denunciante temerario, al decir: "Toda persona que presente una demanda por infracción de derechos, será responsable por los daños y perjuicios que ocasione al presunto infractor en el caso de acciones o denuncias maliciosas o negligentes".

5. En materia de tierras, está el artículo 227 de la *Ley No. 1542 del 7 de Noviembre de 1947 sobre Registro de Tierras* que establece un sistema de indemnización llamado "La Demanda contra el Fondo de Seguro" que trataremos más adelante.

El Concepto de Responsabilidad del Estado en la mayoría de países ha ido evolucionando desde la irresponsabilidad absoluta hasta la responsabilidad directa del Estado por su actuación. Pasando por el criterio de responsabilidad parcial del Estado, que distinguía entre los actos de gestión y los actos de autoridad. Los primeros caerían en la esfera del derecho privado, pues las partes se presentarían con igualdad de derechos. Los actos de autoridad serían reglados por el derecho público, donde se haría patente la desigualdad de las partes.

El Estado se responsabilizaría por los actos de gestión, no así por los actos de autoridad. Otra posición intermedia corresponde a la subsidiaridad del Estado en responder por lo actos de los funcionarios cuando estos actúan infringiendo la ley en el ejercicio de sus funciones. Hoy día, según manifiesta

Lowenstein<sup>32</sup>, entre todas las democracias constitucionales, Francia garantiza la mejor protección a sus ciudadanos contra actos administrativos ilegales.

El Conseil d'Etat ha desarrollado un gran arsenal de eficaces recursos contra medidas administrativas cuya legalidad es dudosa - Recurso por Exceso de Poder (recours pour excès de pouvoir) y la Excepción de Ilegalidad (exception d'illégalité) -, y aun contra el abuso del poder discrecional administrativo - détournement du pouvoir -. Además, distingue cuidadosamente entre una falta personal (faute personnelle) del funcionario y una falta de servicio (faute de service) de la cual el funcionario, en general, no es responsable personalmente. Cabe pues, señalar que las críticas dirigidas al Nuevo Código Procesal Penal, por apartarse de nuestra tradición jurídica, no pueden tener como objetivo este aspecto, porque el país de nuestra legislación de origen se ha adelantado más que nosotros en cuanto a la Responsabilidad Civil del Estado.

El art. 45, de la ley No. 1494 del 2 de agosto de 1947 es la primera disposición formal al respecto, lo cual no significa que anteriormente los procedimientos ejecutorios fueran posibles sobre los bienes del dominio público del Estado.

El mencionado proceso de evolución en cuanto al concepto de la Responsabilidad Civil del Estado no se ha dado aún en la República Dominicana. La Responsabilidad del Estado, si bien fue cuestionada en el pasado, no se ha asumido legalmente, pues siempre se legisló para que no hubiera dudas de la posición del Estado Dominicano en este aspecto, cuando por medio de la Ley No. 6-88, del 5 de Febrero de 1988, declaró que los bienes de las empresas de la Corporación de Empresas Estatales (CORDE) inembargables.

---

<sup>32</sup> Ibidem.

En cuanto a la Responsabilidad Extracontractual como hemos señalado: La base de la Responsabilidad Extracontractual en la República Dominicana es el Artículo 1382 del Código Civil: “Cualquier hecho del hombre que causa un daño a otro, obliga a aquel por cuya culpa sucedió, a repararlo.”

En el país solo ha existido una disposición expresa sobre la Responsabilidad Extracontractual por un Acto legislativo, la del Artículo único de la Ley No. 1232 del 18 de Diciembre de 1936: *“Toda acción contra el Estado, que tenga por causa el daño o perjuicio causado por una Ley, decreto, resolución o reglamento dictados constitucionalmente por los poderes públicos, cuando dicha acción proceda, prescribe por dos años”*. Aunque Guillermo Cabanellas<sup>33</sup> dice que cuando los actos legislativos causen un daño procede un Recurso de Inconstitucionalidad contra el mismo, por lo que se plantearía una aparente contrariedad con la redacción del artículo citado, que reza: *“dictados constitucionalmente”*.

Un tema ineludible lo constituye el cuestionamiento de si **¿ha existido en la legislación dominicana la responsabilidad civil del Estado por un Acto Jurisdiccional?**, la respuesta es afirmativa. Los Artículos 225 al 234 de la Ley de Registro de Tierras consagran la llamada “Demanda contra el Fondo de Seguro” que el Licdo. Víctor Santana Polanco<sup>34</sup> en su obra Derecho Procesal en Materia de Tierras: “es una acción que tiene que ser conocida recorriendo el doble grado de jurisdicción”. Constituye una de las excepciones a la Ley de Tierras, cuyas demandas son “IN REM”, sobre la cosa, por el contrario esta es una demanda personal “IN PERSONAN”, dirigida al Tesorero Nacional, como custodio del Fondo de Seguro de Terrenos Registrados.

---

<sup>33</sup> Ob. cit., Tomo IV, Pág.194.

<sup>34</sup> SANTANA, Víctor, “Derecho Procesal Penal en Materia de Tierras”. Tomo I, Editora Centenario, 2002, Pág. 320

La referida Demanda es una acción personal que se dirige contra el Tesorero Nacional a fin de que sea resarcido del daño que se le ha ocasionado por la aplicación de la Ley de Tierras y que tiene como requisito la imposibilidad de entablar una acción para recuperar el terreno o el interés en cuestión y la no negligencia del reclamante.

El Estado en este caso es Responsable del daño que ha causado, la evidencia de que es una verdadera Demanda, a nuestro entender la encontramos en el Artículo 231 que al decir "...pero siempre que los creyere necesario, el Procurador General de la República, a petición del Tesorero Nacional, podrá nombrar a otro abogado para la defensa de dicha demanda", Evidencia que el Estado es una parte del proceso. Aquí el Abogado del Estado no es Ministerio Público ni Guardián del Certificado de Título, sino quien se opondrá al desembolso del Fondo constituido, utilizando las excepciones y defensas que le otorga la Ley.

## **2.2.2) Jurisprudencia**

En el Capítulo precedente tratamos del carácter regulador de la Responsabilidad Civil por lo que, no es extraño que el artículo 1382 tenga aplicación en muchas materias, que tratan de actividades regidas por disposiciones especiales. Aunque hace mucho tiempo que la SCJ dispuso, que el Art. 1382 "deja de tener aplicación cuantas veces el legislador ha previsto expresamente el daño sufrido por el demandante, o somete a determinadas condiciones más o menos estrictas el cumplimiento de ciertas formalidades o reglamenta una institución particular en la que pone de manifiesto su intención de eliminar ciertas acciones en responsabilidad civil". (Sentencia 25 de enero de 1956, p. 194). Que definitivamente no es la tendencia actual.

Para hacer un análisis jurisprudencial sobre este tema, es necesario tomar en cuenta: A) Los Antecedentes, que fueron recogidas por el profesor Troncoso De La Concha; B) Las decisiones de la Comisión de Reclamación de 1917; C) Las decisiones de la Suprema Corte de Justicia entorno a este tema.

A) *Los Antecedentes recogidos por Prof. Troncoso* son tres casos en los cuales con la intervención del Congreso, los demandantes recibieron reparación por los daños causados por el Estado<sup>35</sup>:

1) El caso del señor Gregorio Rivas, a quien había sido otorgada una concesión el 10 de diciembre de 1875, para canalización y navegación del Río Yuna, concesión que fue revocada por el hecho de que se otorgó posteriormente una concesión al señor Allen H. Crosby para el establecimiento de una vía férrea de Las Cañitas a Santiago.

En ese caso, refiere Troncoso De La Concha, el congreso “considerando que el concesionario invirtió una suma de dinero que debía reembolsar con el usufructo de dicha obra por cincuenta años, que de la anulación en hecho resulta lucro cesante y daño emergente para el concesionario, los cuales deben repararse en justicia”, resolvió en fecha 8 de mayo de 1886, indemnizar al señor Rivas con la suma de treinta mil pesos.

2) El segundo caso fue el de la sociedad anónima Muelle & Enramada de San Pedro de Macorís, esta compañía fue perjudicada por una concesión otorgada al señor Bartolomé Ferrecio, expresando el Congreso: “considerando que las razones expuestas en la instancia hacen evidente la necesidad de que el Estado repare los perjuicios causados, porque se trata de un contrato cuya base era la construcción de obras públicas por cuenta de Estado, a cambio de

---

<sup>35</sup> Ob. Cit. Pág. 5-22

determinadas franquicias cuyo tenor y cláusulas no podían variarse ni rescindirse sino por la autoridad de ambas partes contratantes”, resolvió pagarle el 18 de junio de 1888 con la suma de RD\$7,563.10.

3) El tercer caso referido por Troncoso De La Concha es el de Mark & Co., a causa de la confiscación de un cargamento de maderas abordo del bergantin Irma por la Aduana del Puerto de Santo Domingo, el Congreso, "considerando que, es un principio de derecho conocido y generalmente aceptado que el que ocasionare daños y perjuicios se obliga a reparación consiguiente, reconoció a Mark & Co. como acreedores del Estado por la suma de RD\$4,000.00.

#### *B) Las Comisiones de reclamación.*

Además de la intervención del Congreso para reparar los daños causados por el Estado, otros mecanismos de reparación han sido creados en distintas épocas, entre los cuales, en palabras de la Dra. Alvarado<sup>36</sup> tanto Troncoso De La Concha como Amiama citan:

- 1) La comisión de ajuste de 1906;
- 2) La comisión de Reclamaciones de 1917;
- 3) La comisión Depuradora de Créditos contra el Estado de 1941; y
- 4) La comisión Depuradora de Reclamaciones por Daños de Guerra de 1965.

Aunque la creación de todas las anteriores comisiones no reposan en el reconocimiento de la necesidad de reparar los daños causados por la actividad de la administración, no es menos cierto que más de una de ellas sirvió para esos fines.

---

<sup>36</sup> DE LA CRUZ ALVARADO, Rosina, "La Responsabilidad de las Personas Públicas" Estudios Jurídicos, Vol. VII, No. 1 Enero-Abril 1997, Pág. 21

Fuera del caso de la Comisión de Reclamaciones de 1917, las demás Comisiones incluyendo las de 1965 y 1984 no tenían carácter jurisdiccional y por tanto las soluciones a que arribaron no tenían el carácter de verdaderas sentencias, de ahí, que sea la que tratemos.

En el caso de la Comisión Dominicana de Reclamaciones de 1917, que concebida como "tribunal especial para investigar todas las reclamaciones pendientes contra la Republica Dominicana que tuvieron su origen después del ajuste hecho para cumplir con los términos de la Convención Dominico-Americana del 8 de febrero de 1907 y antes de establecerse el gobierno militar por los Estados Unidos por medio de la proclama del 29 de noviembre de 1916 y para dar a cada reclamación su debido laudo, y con el objeto además de que recomiende los medios de satisfacer dichos laudos (Orden Ejecutiva No.60 del 26 de junio de 1917, G. O. 2816).

En ese tenor, "El primer deber de la Comisión será preparar y someter ante el jefe del Gobierno Militar un plan para proveer los medios aprobados por la Comisión" (Orden Ejecutiva No.65 del 9 de julio de 1917, G. O. 2819).

Al terminar su mandato en 1920, la Comisión de Reclamaciones de 1917, rindió un informe en el cual, al decir del profesor Troncoso De La Concha, constan las reglas por las cuales se guió para las cuestiones relativas a la Responsabilidad del Estado, expresándolas de esta manera:

1).- "El Estado solo es responsable por las expropiaciones o empréstitos, forzosos o no, hechos por sus agentes o autorizados subalternos, **cuando estos hubieren obrado en su carácter público** y en interés del servicio que estaban prestando al gobierno. En estos casos las limitaciones se limitaran al pago del justo precio de la cosa tomada y la devolución del dinero recibido para uso público."

2).- "El **Estado no es responsable** de los daños y perjuicios que hayan sufrido los habitantes del país, nacionales o extranjeros, a consecuencia de operaciones militares, cuando la persona o propiedad que sufrió el daño estaba en la zona de las operaciones activas; pero **si la propiedad fue ocupada o tomada por fuerzas del gobierno** en preparación y para favorecer el buen éxito de un plan y operación militar y como consecuencia fue destruida o sufrió daños, el Estado es responsable y se adjudicará una justa indemnización por la pérdida total o parcial de la propiedad."

3).- "El Estado es responsable de los actos de los militares o personas agregadas al ejército, con o sin ordenes de sus superiores en el mando, y aun cuando hubieran sido prohibidos por estos; pero no es responsable de los actos personales de maldad, no comprensibles entre los actos propios para los fines del mando o empleo del que los ejecuta. Sin embargo, **el Estado será responsable** de estos actos, como **co-autor** de ellos, **si el gobierno** les dio virtualmente su aquiescencia, o los **toleró, aprobó o en cierto modo los ratificó** o **si para impedirlos no tomo las medidas adecuadas que estaban a su alcance.**

La Dra. Rosina De la Cruz Alvarado omitió este punto en el artículo mencionado anteriormente, que también recoge este informe<sup>37</sup>.

4).- "El Estado es **responsable** de los daños causados por los revolucionarios cuando se pruebe que el gobierno o sus autoridades, ejerciendo la debida diligencia, **hubieran podido impedir el daño**, o que el gobierno por medio de una amnistía relevo de toda responsabilidad a los que causaron el daño. La indemnización solo podrá ser por el daño actual comprobado debidamente."

En resumen, podemos enumerar los aportes de esta comisión, en los términos siguientes:

1) La Responsabilidad del Estado por la actuación de sus funcionarios cuando actúan en su carácter publico o en interés de la función que desempeñan.

2) La Responsabilidad del Estado por los daños sufridos a las propiedades por incursiones militares u ocupación.

3) La Co-autoría del Estado de las actuaciones de sus delegados al no impedir esos actos y por tanto, darle aquiescencia tácita.

---

<sup>37</sup> Ob. cit., Págs. 22-23

Jurisdiccionalmente, la admisión de la responsabilidad del Estado y en sentido más amplio, de las personas públicas, conoce en la República Dominicana, dos momentos distintos, (esta división es enunciada por la Dra. Rosina de Alvarado) el primero de los cuales puede fijarse en 1844 con la Declaración de Independencia hasta 1947, en el cual teóricamente la responsabilidad era acogida en los mismos términos que la responsabilidad de los particulares por aplicación de los artículos 1382 y siguientes del Código Civil y por ante los tribunales del orden judicial.

Sin embargo, para el Profesor Troncoso De La Concha ese régimen debía ser acompañado de una intervención del Congreso que sancionara legislativamente la decisión judicial.

El segundo momento tiene su punto de partida el 2 de agosto de 1947, con la promulgación de la ley 1494, mediante la cual se establece la jurisdicción contencioso-administrativa.

A partir de esa fecha, y salvo situaciones especiales expresamente previstas en la ley, los tribunales del orden judicial son incompetentes para admitir la responsabilidad de la administración, en virtud de las disposiciones del artículo 1ero. de la Ley 1494 que atribuye y determina la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. De esta manera, pues, quedó admitida la responsabilidad de la administración.

C) *En nuestro estudio sobre las decisiones jurisprudenciales,*

Como se verá, la evolución en el tema objeto de nuestro estudio se circunscribe prácticamente a unos cuantos casos. Las decisiones sobre nuestro tema comenzaron en el año 1966 cuando la Suprema Corte de Justicia conoció del Recurso de Casación de la Sentencia de la Corte de Apelación de Santo Domingo, de fecha 24 de Octubre de 1963, (Materia Civil) interpuesto por el Estado Dominicano contra el Ing. Luis A. Iglesias quien había practicado un embargo inmobiliario contra el Estado Dominicano, la S.C.J. anuló la Sentencia que favorecía al Ing. Iglesias teniendo como base las argumentaciones principales que transcribimos a continuación:

“**Considerando...** que es un **principio de derecho público** que no pueden emplearse vías de ejecución contra el Estado Dominicano;...que la Corte a-qua al no acoger esa demanda, fundada en consideraciones de **alto interés público** y rechazarla por cuestiones de pura forma, incurrió en la sentencia impugnada en la violación del indicado Principio; **Considerando** que sustancialmente, **los bienes patrimoniales del Estado están sometidos al derecho privado, son susceptibles, en principio, de idénticas cargas que los bienes particulares, pudiendo enajenarse y prescribir;** Pero **no son susceptibles de embargo,** en razón de que la **situación especial de la Administración Pública** no tolera el empleo por sus acreedores de los procedimientos de ejecución del derecho común; que este **es un asunto que interesa al orden público** y que puede ser invocado en todo estado de causa, y aún ser suplido de oficio por el juez...por lo cual dicha sentencia debe ser casada, con todas sus consecuencias por violación al principio de la inembargabilidad de los bienes del Estado, sin que sea necesario ponderar los demás medios del recurso...” (B.J. No. 649, Sent. del 7 de Agosto del 1964, pág. 1197-1200)

Por esta Sentencia la S.C.J. admite que los bienes patrimoniales en principio están sometidos a las mismas reglas que los bienes privados, excepto al “embargo”. Hemos resaltado con negritas y subrayado sus puntos de apoyos para esta afirmación, a los cuales a su debido tiempo haremos alusión.

En ese mismo año, siendo protagonistas las mismas partes, la Suprema Corte de Justicia, esta vez en Materia Comercial y conociendo la Sentencia de la Corte de Apelación de San Cristóbal de fecha 17 de marzo de 1965, recurrida por el Ing. Iglesias contra el Estado Dominicano, se pronunció más enérgica que antes diciendo:

**“Considerando... que no son susceptibles de enajenación forzosa los bienes del Estado de cualquier naturaleza que sean en virtud de un principio de Derecho Público universalmente admitido,** siempre observado en nuestro país y sustentado entre nosotros por los tratadistas de Derecho Público...que el artículo 45 de la Ley No. 1494 de 1947, que sin duda alguna consagra un principio de alcance general, prohíbe de modo expreso y explícito todo embargo contra el Estado...**Considerando** que...el Estado según se ha decidido precedentemente, no puede ser embargado ni forzado a la enajenación de sus bienes, es preciso admitir como necesaria consecuencia, **que no le son aplicables ningunas de las caducidades procesales** que puedan conducir a una enajenación forzosa de esos bienes mientras no se llegue a la etapa de la cosa irrevocablemente juzgada” (B. J. No. 672, Sent. del 25 de Noviembre del 1966, Pág. 2316-2323).

Tal lectura infunde pavor por el poder desmedido que se atribuyó en aquel entonces al Estado, dice que sus bienes no son susceptibles de embargo no importa su naturaleza y que ni siquiera los plazos que establece la Ley penetran su inmunidad.

Unas de las más grandes batallas que se librarían en este campo, comenzaría cuando la Suprema Corte de Justicia conocería de la Sentencia de la Corte de Apelación de San Cristóbal de fecha 6 de octubre de 1970, recurrente Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) recurrido Amelia Paiewonsky B. de Gómez, frente a los argumentos de CORDE que resumía así:

**“Considerando** que ... la empresa recurrente alega en síntesis, que ella es una entidad pública y que, como tal, no puede ser objeto de embargos;...dicha sentencia debe ser casada por violación del Art. 45 de la Ley 1494 de 1947, pero”.

La Suprema contestó conforme a derecho al responder que:

**“Considerando** que si bien el Art. 45 de la Ley 1494 de 1947, prohíbe practicar embargos contra las “entidades públicas”, es también cierto que tal como fue decidido por esta Suprema Corte de Justicia por su sentencia del 17 de junio de 1970, la recurrente es una Corporación creada para realizar por sí misma y a través de las entidades que de ella dependen, **no servicios públicos, sino actividades industriales y comerciales**, por lo que es susceptible de todo tipo de vías de ejecución en el mismo plano de igualdad que las empresas de propiedad privada...**el carácter de entidad pública, no significa que tal empresa esté destinada a servicios públicos, que es, lo que en definitiva hace que una entidad de esa índole no pueda sufrir las consecuencias de las vías de ejecución**, que de ordinario, conduciría a **paralizaciones o entorpecimientos de los servicios públicos, que es lo que se desea evitar**; que además, la inembargabilidad del patrimonio de la Corporación, **conduciría no sólo a establecer un privilegio en el círculo de las actividades económicas del país, sino que iría en perjuicio del propio crédito de la empresa, pues a los posibles acreedores se les haría imposible cobrar sus acreencias”**. (B. J. No. 732, Sent. del 24 de Noviembre del 1971, Pág. 3211-3220).

El estimado lector notará que la Suprema Corte estableció importantes precisiones en esta Sentencia a saber;

- 1) No es lo mismo “entidad pública” que una empresa dedicada a “servicios públicos”.
- 2) La naturaleza de la inembargabilidad es la evitar la paralización o entorpecimiento de los servicios públicos.
- 3) Establecer una inembargabilidad sin este requisito constituye “un privilegio” y por tanto, una desigualdad, contraria a nuestra Carta Magna.

No obstante, el Estado (CORDE) no se quedaría con los brazos cruzados y elevó una instancia ante la S. C. J. contra la referida Sentencia, pidiendo entre otros pedimentos la “Revisión” de su Sentencia de fecha 24 de Noviembre del

1971, lo que evidentemente es contrario a la Ley, por la naturaleza del mencionado Recurso y admitido sólo en los tribunales de Primera Instancia y Apelación, por lo que la Suprema sentó un precedente histórico al disponer:

**“Considerando...** que la Corporación recurrente ha interpuesto su recurso de revisión civil a sabiendas de que las sentencias de la Suprema Corte de Justicia no son susceptibles de ese recurso, que tanto el Administrador General de la CORDE como el abogado de dicha entidad en el caso ocurrente sean sancionados conforme a la Ley..., por haber actuado **temerariamente y de mala fe**”. (B. J. No. 737, Sent. del 12 de Abril del 1972, Pág. 1020-1025).

Con esta Sentencia ocurrió lo atípico se favoreció al particular no obstante el poder y la influencia del Estado.

Sin embargo, los conflictos no terminarían ahí, recientemente, la Suprema Corte de Justicia, en su Sentencia de fecha 21 de octubre de 1998, cita las sentencias anteriores contra Pinturas Dominicanas, C. Por A. (PIDOCA) perteneciente a la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE), ante el alegato de la recurrente de esta lucha campal de más de 20 años, Amelia Paiewonsky B. de Gómez, que quedaba plasmado en unos de los considerandos:

**“Considerando,** que la recurrente alega en síntesis, en apoyo de su único medio de casación que el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales, modificada por la Ley No. 16-88 en su párrafo V establece que **“los bienes de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) y los de las empresas que ésta administra son inembargables, salvo en los casos que éstas realicen operaciones de crédito hipotecarios, de derechos reales o prendarios;** que al momento de realizar los embargos ya existía la Ley No. 252 del 30 de diciembre de 1971, que establecía la inembargabilidad de los bienes de CORDE; que la sentencia recurrida debe ser casada “porque la suma embargada es propiedad en más de un 90% de las acciones que integran el capital social de la empresa, que los bienes pertenecientes a esta corporación son inembargables; que tal inembargabilidad, **también le es aplicable a las empresas que CORDE administra,** salvo las excepciones previstas en la ley”.

Respondió la Suprema Corte de Justicia de la siguiente manera:

“**Considerando**, que la Suprema Corte de Justicia, en diversas sentencias con motivo de las litis que ha venido planteando la parte recurrida, Amelia Paiewonsky Batlle de Gómez contra la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) y algunas de las empresas dependientes de ésta, entre las cuales pueden mencionárselas de 17 de Junio de 1970, 24 de Noviembre de 1971 y 30 de Abril de 1973, consagran el carácter definitivo e irrevocable de la sentencia dictada el 26 de Abril de 1966.... lo que la faculta para obtener por las vías legales de lugar, el cobro de cualesquiera créditos que se originen en estos derechos; que, por otra parte, la Suprema Corte de Justicia, en virtud de las citadas sentencias estableció que la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) ha sido creada para realizar por sí misma, y a través de las entidades que de ella dependen, “no servicios públicos sino actividades industriales y comerciales por lo que es susceptible de todo tipo de vías de ejecución en el mismo plano de igualdad que las empresas de propiedad privada; que no significa que tal empresa esté destinada a servicios públicos, todo lo cual crearía un privilegio dentro de las actividades de dicha corporación; ... **considerando** que en virtud de lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución vigente son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución reglamento o acto contrarios a la Constitución; que el artículo 47 de la misma Carta Sustantiva consagra el principio de la no retroactividad de la Ley, por lo que ésta no puede afectar “la seguridad jurídica de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior”; que en virtud de las citadas disposiciones, la Suprema Corte de Justicia debe rechazar todo pedimento de la parte recurrente encaminado a considerar inembargables los bienes de la recurrida en aplicación del artículo 32 de la Ley 289 de 1966, no solamente porque es violatorio a las disposiciones constitucionales citadas, sino en razón de que tales bienes, por el efecto declarativo de la partición habían salido del patrimonio de CORDE”.

Haciendo una vista panorámica de lo expuesto en éste apartado, podemos señalar que:

- 1) En nuestro país existen precedentes donde el Estado fue condenado al pago de indemnizaciones por daños a los particulares, teniendo como origen compromisos contractuales, pero también actuaciones del Estado (La Confiscación). Otros como el la Comisión de Reclamación que regularon la Responsabilidad del Estado estableciendo incluso la co-autoría y solidaridad del Estado por su negligencia o aquiescencia tácita.

2) La posición antigua de la Suprema Corte de Justicia era de no admitir proceso forzosos contra el Estado, alegando básicamente que es un principio de derecho público que no pueden emplearse vías de ejecución contra el Estado Dominicano, que es de alto interés público y que la Administración Pública se encuentran en una situación especial, no obstante, la Suprema ha acudido a principios fundamentales de justicia como el del principio de igualdad (al no establecer un privilegio en las actividades económicas del país) y el de Seguridad Jurídica que establece y se deduce de su razonabilidad, ha resuelto definitivamente su posición actual en la precitada a Sentencia del 1998.

### 2.2.3) Doctrina

Son pocas las obras que aportan al tema objeto de nuestro estudio. Sin embargo, no podemos excluir a la Dra. Gloria Hernández de Schrills, que con su “Responsabilidad Patrimonial del Estado” da un aporte significativo a la materia. Ella aborda ampliamente algunos aspectos que ya han sido expuestos en el capítulo primero y otros que vamos a resumir, de su conocida obra a continuación, para tener una idea de las consideraciones que a nivel doctrinal recoge la mencionada autora:

“La inembargabilidad del Estado se ha basado en razones de interés general, por la naturaleza de los actos que realiza...Otro argumento jurídico que siempre se ha sostenido dicha inembargabilidad es el hecho de que el Estado, así como todo ente publico, se supone siempre solvente...si aceptáramos esos argumentos seria aceptar que las entidades estatales actúen libremente, gozando de total inmunidad e irresponsabilidad frente a los particulares cada vez que esta queda comprometida”

“La responsabilidad civil del Estado traslada, pues, la base de su existencia al sujeto dañado. Es el perjuicio lo que importa, es este el fundamento de la

responsabilidad estatal. La finalidad de este cambio crucial en la institución que nos ocupa es la justicia social. Los hombres se han unido en sociedad para lograr sus fines, metas, por su carácter de sociabilidad, para realizar esos mismos fines se han organizado en Estado y han nombrado agentes que cumplan con esta misión en su nombre, de una manera coordinada...pero esa labor esta limitada por los derechos fundamentales del individuo, derechos cuya violación implicaría la alteración del orden social impuesto. Son derechos primarios, que deben ser respetados. Garantizarle estos derechos a los individuos constituye una garantía del conglomerado social, que así como recibe un beneficio por la actuación de las instituciones publicas, debe ser resarcido, individualmente o colectivamente, cuando sufre un daño, para que haya igualdad desde todo punto de vista entre sus componentes<sup>38</sup>

La simple lectura del texto anterior justifica su transcripción en este apartado, pues, llega al centro de cuestión, la garantía y el plano de igualdad que se debe al individuo y su status de primacía por devenir de los **Derechos Primarios o Fundamentales**.

Podemos mencionar entre los aportes doctrinales a la Dra. Rosina de la Cruz Alvarado quien precisa:

“La responsabilidad del Estado por los daños que cause con su actividad, no ha sido nunca objeto de grandes debates entre nosotros. Esta ausencia de discusión no ha conducido a la negación de la responsabilidad administrativa; al contrario se ha producido una admisión tácita que, sin embargo, no ha dado lugar a la existencia de un abundante contencioso de este tipo”<sup>39</sup>

Es cierto, que para tal afirmación la Dra. De la Cruz Alvarado se basa en los comentarios del ilustre profesor Troncoso de la Concha, sin embargo; no estamos del todo de acuerdo con la afirmación planteada por la Dra. Alvarado, pues, existió un importante debate a nivel doctrinal desatado posterior a las declaraciones del Prof. Troncoso por los bienes de las empresas de CORDE (Ley No. 6-88 del 5 de febrero del 1988, anteriormente citada) y que más adelante

---

<sup>38</sup> “Ob. Cit., Págs. 68, 69, 80 y 81

<sup>39</sup> Ob. cit., Pág. 16

menciona la Dra. Alvarado, debate éste del cual se produjeron importantes artículos doctrinales.

El del Dr. Pedro Romero Confesor<sup>40</sup>, donde haciendo referencia a los mismos postulados de la Sentencia del 24 de Noviembre del 1971, citada anteriormente, recogía de una manera clara y acorde a los principios elementales de la Responsabilidad del Estado la incongruencia de atribuir inembargabilidad a bienes de carácter comercial, que no están ligados a los servicios esenciales que revisten el carácter de inembargabilidad, postulados éstos que, después de examinarlos detenidamente, recogió también la precitada Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de del 21 de octubre de 1998, referente al caso de PIDOCA.

Por otro lado el Prof. Troncoso<sup>41</sup> de la Concha establece una importante precisión que distingue el derecho criollo: “En la República Dominicana podemos, por otra parte señalar que la Responsabilidad del Estado ha sido admitida en diferentes ocasiones sin hacer distinción entre actos de autoridad y actos de gestión”

Otro aspecto que merece nuestro comentario es la expresión plasmada por la citada doctora Alvarado al decir:

“Para la actividad jurisdiccional, el principio que se deriva de la función que le ha sido atribuida a ese Poder del Estado es la irresponsabilidad absoluta del Poder Público ya que la actividad jurisdiccional se manifiesta sobre todo en las sentencias”.

---

<sup>40</sup> ROMERO CONFESOR, Pedro “Las empresas de CORDE son inembargables” Revista de Ciencias Jurídicas, 5 (51): 109-111, Noviembre 1988

<sup>41</sup> TRONCOSO DE LA CONCHA, MI. De Js. “Elementos de Derecho Administrativo con aplicación a las leyes de la Rep. Dom.”, 4ta. Edición ONAP 1981, Pág.166

No compartimos lo dicho por la Dr. Rosina Alvarado, basta reflexionar en los postulados que hasta ahora hemos visto en éste trabajo, la naturaleza y el fundamento de la Responsabilidad es, reiteramos, **“de suprema justicia”**, en otras palabras, **el verdadero fundamento de la Responsabilidad Civil es la Injusticia del daño**. La época de “irresponsabilidad absoluta del Poder Público” ya no existe, hoy se erige una mentalidad distinta, más justa y humanitaria hacia los más débiles, para ampliar este punto y a propósito de Doctrina Dominicana, cito las palabras del Dr. Domingo Rafael Vásquez C.<sup>42</sup> refiriéndose a los Actos y los hechos:

“Estos, desde que desconocen derechos y causan perjuicio, son injustos porque atentan contra la justicia...no importa que la causa específica del daño sea la culpa, la falta o el riesgo. No importa que sea reparado por el responsable personalmente o por otra persona diferente o por la sociedad o colectividad o por un asegurador. Lo que importa es que un daño ha sido causado injustamente y sería injusto que el mismo no sea reparado”

No es nuevo en nuestra doctrina dicho postulado, ya bien lo expresaba en magníficas palabras el Licdo. Manuel Amiama<sup>43</sup>:

“En la República Dominicana, la Responsabilidad Civil del Estado está sólidamente asentada, no ya por la aplicación del Artículo 1382 y sigts. del Código Civil, sino por el principio superior de justicia que él formula, aplicable en todas las ramas del Derecho, tanto interno como internacional”

Sin ningún tipo de desperdicios estas expresiones: (“sólidamente asentado”, “en todas las ramas del Derecho” y “tanto interno como internacional”) dejan ver claro que es justicia que se niega al individuo cuando se establece la irresponsabilidad absoluta del insaciable “Leviatán”, el Estado.

---

<sup>42</sup> VÁSQUEZ C., Domingo Rafael “Teoría de la Injusticia del daño. Fundamento de la Responsabilidad Civil” Gaceta Judicial Año 5, 14 a 28 de Diciembre del 2001, Pág. 23

<sup>43</sup> “Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana” Ed. Tiempo, 1987, Pág. 243

En la República Dominicana la expresión tradicional de daños y perjuicios designa la compensación acordada al acreedor en caso de inejecución del contrato o la indemnización atribuida a la víctima con motivo de la falta cometida por un tercero. Todo daño material da derecho a la víctima a pedir reparación cuando se reúnen los demás elementos de la responsabilidad civil, sin distinguir entre el daño corporal y el daño patrimonial, aunque ha dicho claramente la Suprema Corte de Justicia en su Sentencia del 17 de octubre del 2001, caso Julián de Jesús Quiterio López y Compartes Vs. Falconbridge Dominicana, que: “sólo están dispensados de probar el daño moral los padres, hijos y cónyuges”.

De lo anterior se deduce que las demás personas para demandar en daños y perjuicios deben probar el daño pecuniario, dando a entender que lo uno y lo otro van de la mano, como la misma expresión “daños y perjuicios” Del estudio del criterio de la Suprema Corte de Justicia decimos: “daños” se refieren a la herida sentimental que causa el hecho y la expresión “perjuicios” designa el detrimento material surgido como consecuencia del hecho. En síntesis, es en este aspecto, que en nuestro derecho no se haga la distinción y tengamos la frase “daños y perjuicios”.

Otro debate en la Doctrina Dominicana respecto a la Responsabilidad Civil del Estado lo es el carácter de la Inembargabilidad del Estado **¿Es de Constitucional o de rango legal?** En ese sentido, Luis A. Bircann Rojas<sup>44</sup> en su Columna del “El Ciudadano Vigilante” resume el debate sobre este aspecto, las cuales transcribimos por la claridad que expone:

---

<sup>44</sup> “Deudas del Estado y otras Entidades” Gaceta Judicial año 2000, No. 85

“Como puede apreciarse eso de la Inembargabilidad de los bienes del Estado no es cuestión proclamada por la Constitución o por una Ley, sino deducida de otras disposiciones sobre los bienes del Estado y las condiciones para su enajenación voluntaria, y también sobre los pagos a efectuar por el Estado y la condición de que estén basados en una ley (la del Presupuesto)...Es muy discutible el argumento de que si el Estado no puede vender inmuebles más que con la autorización del Congreso debe deducirse que es inembargable porque eventualmente la venta se hará contra la voluntad del Estado Dominicano...Realmente cuando ya nada puede excusar el incumplimiento de la Administración, estimo que no existe Constitución, ni Ley, ni Orden Público, ni interés general, que justifiquen la Inembargabilidad del Estado”.

Otra opinión de los juristas es, que este principio lo consagra una Ley, Art. 45 de la Ley 1404 del 2 de agosto de 1947, otros opinan que su fundamento es Legal y jurisprudencial,<sup>45</sup> y otro grupo dice que se desprende de disposiciones Constitucionales. Nuestras observaciones y opinión sobre este respecto las hemos reservado para el tercer y último capítulo de este trabajo.

---

<sup>45</sup> TOBAL, Vinicio “Fundamentos de Derecho Administrativo” Editora Alfa & Omega, 1992, Pág. 89

## CONCLUSIONES DEL CAPITULO II

- I- La experiencia internacional enseña que en muchos países se ha consagrado constitucionalmente la Responsabilidad Civil del Estado y se ha reglamentado minuciosamente dicha Responsabilidad, estableciendo reglas como: la existencia de una Sentencia para que sea la base de la reclamación de la indemnización, un perjuicio al imputado error judicial, retardo u omisión injustificados, la no existencia de la contribución de parte de la víctima al error judicial con su dolo o con su culpa y la actuación de un órgano del Estado. Por otro lado se establecen ciertas precisiones sobre la indemnización, como son: El Derecho de Repetición, el establecimiento de perjuicios “no sólo patrimoniales” sino también morales que haya sufrido, la determinación de la indemnización en proceso judicial breve y sumario y la solidaridad del Estado juntamente con el funcionario, todo esto asentado sobre principios Constitucionales y Derechos Humanos.-
- II- En el ámbito nacional la legislación por excelencia al tratar este tema lo ha sido la Ley No. 1494, del 2 de agosto de 1947, en su Artículo 45 y el sistema de la Responsabilidad Civil establecido por el Código Civil Dominicano en, sus Artículos 1382 y siguientes como en las leyes especiales.
- III- A nivel Jurisprudencial, en el país existen precedentes donde el Estado fue condenado al pago de indemnizaciones por daños a los particulares teniendo como origen compromisos contractuales, pero también actuaciones del Estado (La Confiscación). Otros como el la Comisión de Reclamación que regularon la Responsabilidad del Estado estableciendo incluso la co-autoría y solidaridad del Estado por su negligencia o aquiescencia tácita. En cuanto al criterio de la Suprema Corte de Justicia en este aspecto ha experimentado una variación, con

relación a la antigua posición de la Suprema que era de no admitir procesos forzosos contra el Estado, alegando básicamente que es un **principio de derecho público** que no pueden emplearse vías de ejecución contra el Estado Dominicano, que es de **alto interés público** y que la **Administración Pública se encuentran en una situación especial**, no obstante, la Suprema ha admitido principios fundamentales de justicia como el **principio de igualdad** (al no establecer un privilegio en las actividades económicas del país) y el de **Seguridad Jurídica** que establece y se deduce de su razonabilidad, ha resuelto definitivamente su posición actual.

- IV- En el plano doctrinal en la República Dominicana se han hecho grandes esfuerzos por el establecimiento claro del concepto de la Responsabilidad Civil del Estado como el de la Dra. Gloria Hernández de Shrills, también la doctrina criolla ha reconocido como principio superior de justicia la Responsabilidad Civil y como su fundamento la injusticia del daño, sin embargo, de manera general la doctrina dominicana encuentra dos bandos, unos que defienden el principio de la Inembargabilidad del Estado y otros que opinan que debe de admitirse su plena Responsabilidad, unos que dicen que su fundamento es de orden legal y otro de orden constitucional. Al concluir este Capítulo nos preguntamos ¿no existirá una salida consensual y salomónica a estos criterios, donde ambos subsisten en armonía? Este autor tratará de encontrarla en el próximo Capítulo.

# Capítulo 777

## **"LA PROBLEMÁTICA DE LA APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO EN EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL"**

*"... no hay título jurídico contra la validez y eficacia de los derechos fundamentales"*

*Pleno de la Corte Constitucional Colombiana*

### OBJETIVOS:

- Establecer la aplicación de la indemnización del Imputado que establece el Código Procesal Penal desde la óptica de la Responsabilidad Civil del Estado.
- Establecer la viabilidad o no del Derecho a indemnización frente al Estado de los Imputados.
- Establecer la colisión de los Derechos de Inembargabilidad de los bienes del Estado y los Derechos individuales, así como su posible solución.

## CAPÍTULO III

### LA PROBLEMÁTICA DE LA APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO EN EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL

Representa un avance significativo para la justicia dominicana, la disposición específica dentro del campo procesal penal, que prevé la indemnización del imputado por error judicial o la reparación de una situación jurídica lesionada por el anormal funcionamiento de la administración de justicia. Este avance, que no hace más que consagrar expresamente una disposición que se encuentra en distintos Tratados Internacionales de los que el país es signatario y ratificados por el Congreso Nacional, por tanto, leyes de la República, como ha dicho nuestra Suprema Corte de Justicia, en sus decisiones del 8 de Abril de 1983, 18 de junio de 1991, 26 de Noviembre de 1997 y 24 de Febrero de 1999, las Convenciones Internacionales “son instituciones de derecho positivo por haber sido adoptadas y aprobadas por el Congreso Nacional conforme al Art. 3 de la Constitución de la República”.

Sin embargo, la indemnización del imputado ha sido negada por los órganos jurisdiccionales competentes, los que tienen ahora la oportunidad de dar un gran paso en esta materia.

Conforme a nuestras investigaciones en la doctrina internacional, la responsabilidad del Estado-Juez abarca:

1).- *Las actividades jurisdiccionales* (las sentencias erróneas o error judicial en toda materia y, como por una especie de manifestación de este, a las detenciones y prisiones preventivas erradas, es decir, aquellas seguidas de sentencia absolutoria o de auto de sobreseimiento).

2).- *Las actividades no propiamente jurisdiccionales* pero relacionadas con tal función (policía judicial, problemas relacionados con la instrucción, desaparición de dinero u objetos consignados en los Tribunales, etcétera.) que pueden atribuirse al resto del funcionamiento anormal el servicio de justicia o de administración de justicia, sin embargo, nuestro Código Procesal Penal consagra expresamente la relación con la primera parte (actividades jurisdiccionales) no con la segunda (actividades no jurisdiccionales).

Para cumplir el objetivo propuesto de este último capítulo, la Problemática de la aplicación de la Responsabilidad Civil del Estado en el Nuevo Código Procesal Penal nos hemos trazado 3 puntos:

A) *Un análisis de los artículos 255 al 258 del Nuevo Código Procesal Penal, que consagra la indemnización del imputado y la Responsabilidad Civil del Estado, donde lo desglosaremos para el conocimiento de este tema tan reciente en nuestra legislación.*

B) *La colisión de las dos proposiciones centrales de esta tesis la indemnización del imputado y la Responsabilidad Civil del Estado, con miras a su inembargabilidad, exponiendo sus fundamentos; y*

C) *Por último la posible solución de este conflicto.*

### **3.1) Análisis de los Artículos 255 al 258 del Nuevo Código Procesal Penal.**

Los Artículos 255 al 258 comprenden el título que trata sobre la indemnización del Imputado.

EL Nuevo Código Procesal Penal establece que existen 2 tipos de Revisiones de la situación del Imputado (Art. 255):

A) **La primera como consecuencia de la Revisión de una Sentencia, éste es el caso donde procede la Indemnización, por lo brevemente trataremos sobre la misma.**

- **¿CUÁL ES LA CAUSA ORIGINARIA DE LA INDEMNIZACIÓN?**

El reconocimiento de un error judicial en un Acto Jurisdiccional (Sentencia).

- **¿QUÉ ES EL ERROR JUDICIAL?**

Es la renuncia consciente y grave a ejercer el digno cometido de administrar justicia o si se prefiere, su mal desempeño. Es la ignorancia del derecho o la aplicación del accionar del derecho a un propósito ajeno al leal desempeño de la ley.

De esto se desprende que *lo que caracteriza al error judicial es:*

a) Desconocimiento del derecho

b) Actitud manifiesta

c) Mala fe, en referencia a un juez, la mala fe es apartarse notoriamente del derecho aplicable a sabiendas de lo que se está haciendo, y sin brindar explicaciones suficientes.

- ¿PORQUÉ ES UNA DECISIÓN POSTERIOR (DE REVISIÓN) LA QUE ORIGINA EL ERROR JUDICIAL?

El Estado sólo puede ser responsabilizado por error judicial en la medida en que el acto jurisdiccional que origina el daño sea declarado ilegítimo y dejado sin efecto, pues antes de ese momento el carácter de verdad legal que ostenta la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada impide, en tanto se mantenga, juzgar que hay error.<sup>§</sup>

- ¿CUÁNDO HAY ERROR JUDICIAL?

Se requiere como premisa que el magistrado haya actuado con dolo, o incurrido en manifiesta negligencia, o bien fundado en hechos inexistentes. De tal forma, el error judicial tampoco se configura por una disímil posición doctrinaria, ni por su posterior modificación. Puede hablarse de error judicial cuando la decisión que impuso la medida injusta resulta contradictoria con los hechos probados en la causa y las disposiciones legales que condicionan su aplicación.

---

<sup>§</sup> El error judicial ha sido previsto por nuestro constituyente y el legislador, la evidencia incuestionable es que ha puesto como fundamento de la estructura del poder judicial tribunales de diferentes grados que estudian y reexaminan un mismo caso de forma sucesiva.

El autor argentino Parry señala que “el hecho de que el error no pueda en manera alguna ser incriminado, no se deduce que deba permitirse a los jueces que se aparten arbitraria o dolosamente de las reglas legales y pronuncien sentencias antojadizas o delictuosas, escudados en esa tolerancia. Por este motivo, y fuera de la hipótesis de impericia no menos peligrosa y alarmante, toda desviación patente de la ley que no pueda ser atribuida a confusiones del raciocinio, presenta al juez como reo del delito de prevaricato”<sup>46</sup>

- **¿EN CUÁLES SITUACIONES PROCEDE LA INDEMNIZACIÓN COMO CONSECUENCIA DE UNA SENTENCIA? (Arts. 256-257).**

Procede en las siguientes situaciones:

- 1) Cuando el condenado es absuelto.
- 2) Cuando al condenado se le impone una pena menor.
- 3) Cuando se declare que el hecho no reviste carácter penal.
- 4) Cuando se declare que el hecho no existe (inexistencia objetiva).
- 5) Cuando no se compruebe participación del imputado con el hecho o no esté suficientemente probado (inexistencia subjetiva).

Se sobreentiende de que al imputado aparte de las anteriores situaciones se le ha aplicado una medida coercitiva causante de perjuicio.

---

<sup>46</sup> PARRY, A., “Facultades disciplinarias del Poder Judicial”, Ed. Jurídica Argentina, Bs. As., 1939, Pág. 337.

- ¿CUÁLES SON LAS MEDIDAS COERCITIVAS QUE DEBE HABER SUFRIDO EL IMPUTADO? (Arts. 256-257)

Textualmente los artículos precitados mencionan a:

- 1) Prisión.
- 2) Prisión Preventiva.
- 3) Arresto domiciliario.

En el caso de la Prisión Preventiva no podría llegar a ser causa de indemnización, si se cumple estrictamente el régimen que establecen los artículos 239 y 240 del Nuevo Código Procesal Penal, que establece una revisión obligatoria de la prisión cada tres meses y además la facultad del imputado o su abogado de pedirla, no obstante no debe confundirse la revisión de los artículos antes mencionados con el Recurso de Revisión, existe a simple vista una notable diferencia. Esta revisión se da durante el procedimiento y el Recurso de Revisión es interpuesto posterior a la Sentencia, que es precisamente lo que va a revisarse.

Por otro lado, somos de opinión que las menciones de las medidas coercitivas que dan origen a la indemnización no son limitativas, sino, enunciativas, pues el término “inhabilitación injusta” (Art.256) se entiende por

toda medida que constriña y dañe de algún modo al imputado conforme a los requisitos establecidos por la Ley.

- ¿CÓMO SE CALCULA EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN DEL IMPUTADO?

(Art. 256)

Se calcula de la siguiente manera: se multiplica un (1) día de salario de un Juez de Primera Instancia por cada día de Prisión o inhabilitación injusta.

$$I = J \times P$$

I = Indemnización del Imputado.

J = 1 día de Salario de un Juez de Primera Instancia.<sup>§</sup>

P = Días de Prisión o inhabilitación injusta del Imputado.

- ¿CONSAGRA EXPRESAMENTE EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL QUE EL ESTADO ESTÁ OBLIGADO AL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN? (Art. 258).

Sí, el Art. 258 reza así: “El Estado está siempre obligado al pago de la indemnización”

---

<sup>§</sup> Para calcular a “J” basta dividir el salario de un Juez de Primera Instancia entre 23.83 para obtener el salario diario, en la actualidad el salario de un Juez de 1ra. Instancia es de RD\$31,500.00 por lo que, cada día de indemnización representa alrededor de RD\$1,322 pesos.

- ¿DE QUÉ FORMA Y CONTRA QUIÉN PUEDE EL ESTADO REPETIR?

Puede establecer la obligación solidaria, total o parcial y puede repetir contra el denunciante o querellante temerario o contra “quienes hayan contribuido dolosamente al error judicial”<sup>§</sup>

- ¿PUEDE PEDIRSE LA INDEMNIZACIÓN DIRECTAMENTE O DEBE DE EJERCERSE OTRO RECURSO ANTES DE ESTA ACCIÓN?

Ya hemos dicho que el Código establece por lo menos para el caso de la Prisión Preventiva un régimen de Revisión obligatoria pero podría ocurrir de todas maneras luego de recorrerse el doble grado de jurisdicción que la Sentencia de Revisión reconozca un error judicial, no obstante para los demás casos, somos de opinión que es necesario que se agoten los recursos previstos en el ordenamiento jurídico, en vista de que el Recurso de Revisión es un Recurso extraordinario, interpuesto luego de haber agotado otros recursos, ya que, un tribunal puede anular la sentencia anterior o determinar la legalidad de la medida cuestionada (claro siempre quedando la Revisión posterior) y además se

---

<sup>§</sup> Por ejemplo, para el litigante temerario, el Art. 135 impone la pena de 15 días del Salario de un Juez de Primera Instancia. La expresión “quienes hayan contribuido dolosamente al error judicial” por ser general, parece incluir incluso al Ministerio Público, el cual durante el antiguo régimen era “irresponsable” pero no más, como lo confirma el Art. 95, en sus dos últimos párrafos, y el Artículo 12 de la Ley 78-03, de fecha 21 de Abril del 2003, que crea el Estatuto del Ministerio Público al establecer el **Principio de Responsabilidad del Ministerio público**.

puede argumentar a favor de este criterio diciendo que va acorde con la función reguladora y unificadora de la jurisprudencia por parte de la Suprema Corte Justicia.

B) El segundo caso de revisión es **como consecuencia de una Ley, en este caso no procede la indemnización.** (Art. 255)

No procede la indemnización cuando es fruto de:

-Ley o Jurisprudencia más benigna;<sup>§</sup>

-Amnistía;

- Indulto.

Por considerarlo de interés para el conocimiento de nuestro recién nacido Código Procesal Penal, debemos decir que:

A partir de esta legislación queda establecido el principio de proporcionalidad entre el tiempo del perjuicio y la indemnización (Art. 255), a mayor tiempo mayor indemnización.

---

<sup>§</sup> Tal vez lo que quiso decir el legislador con la expresión "Jurisprudencia más benigna" es que, cuando la Revisión se produce de oficio, en virtud de un principio generalmente reconocido y acogido sistemáticamente por la jurisprudencia, la indemnización no procede. Pues de lo contrario como la jurisprudencia es el conjunto de decisiones de los tribunales (sentencias) y hemos visto que la causa originaria de la indemnización es una Sentencia, parece que afirmara que al mismo tiempo procede y no procede por Sentencias. Esta idea se refuerza porque el cambio a una "jurisprudencia más benigna" es una de las causas del Recurso de Revisión (Art.428 N.C.P.P.)

El Nuevo Código Procesal Penal, en su Artículo 154, Parte In Fine, establece una indemnización al querellante por demora de la Suprema Corte de Justicia.

Como podrá notarse el régimen instituido por el Nuevo Código Procesal es totalmente distinto al del Código de Procedimiento Criminal, dado que el Nuevo Código Procesal Penal es fruto de la corriente de reforma penal que en las últimas décadas ha venido ocurriendo en los países latinoamericanos caracterizado entre otras cosas por el Desarrollo de las garantías Constitucionales dentro del Proceso Penal, esta reforma pretende transformar las viejas formas de procesamiento penal y muchos países se han unido a esta tarea, de los cuales mencionaremos algunos:

País	Entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal
Argentina	1998
El Salvador	1998
Colombia	1998
Ecuador	2001
<b>República Dominicana</b>	<b>27 de Septiembre del 2004</b>

El Antiguo Código de Procedimiento Criminal representa el modelo de sistema Procesal Penal Mixto, el cual, según las palabras del Foro de Apoyo a la Reforma Procesal Penal “lastra la justicia dominicana e impide que posea efectividad y equidad necesarias para gozar de legitimidad ante los ojos de la Ciudadanía... El Código es contrario no sólo al deseo de justicia, sino incluso a la Carta Sustantiva y a los tratados relativos a los derechos humanos suscritos por el país”<sup>47</sup>

### **3.2) Colisión de Derechos: Principio de Inembargabilidad del Estado Vs. Indemnización del Imputado.**

Advertimos desde el inicio de este trabajo que existe una aparente colisión entre el principio de Inembargabilidad del Estado y el derecho de indemnización del Imputado en el caso de que este último proceda a ejecutar dicha indemnización, examinemos primero la Inembargabilidad.

---

<sup>47</sup> Boletín informativo del Foro de Apoyo a la Reforma Procesal Penal, “Francia y Rep. Dom. Por los senderos de la Reforma Procesal Penal” Mayo-Junio 1999, Pág. 12

### **3.2.1) Fundamentos y necesidad de la Inembargabilidad del Estado.**

Se arguye en favor de la Inembargabilidad, lo siguiente:

- 1).- Principio de continuidad de los servicios públicos.
- 2).- Principio de legalidad presupuestaria.
- 3).- La Presunción de Solvencia que debe caracterizar al Estado.
- 4).- La utilidad pública de los bienes del Estado.

La Inembargabilidad del Estado, como podemos deducir de lo antes expuesto, tiene su justificación en la necesidad de asegurar la ejecución y el desarrollo de la política social del Estado. Es por ello, que me atrevo a argumentar a su favor y decir que el Estado como organización creada y cimentada en la prevalencia del interés común, no se puede medir con la misma vara con que se miden las relaciones entre los privados, además que para garantizar los derechos de los asociados y sea capaz de velar por la preeminencia de ese interés y cumplir con los fines esenciales que le han sido señalados, es indispensable dotarlo de instrumentos que le permitan controlar económicamente la gestión pública.

El Principio de Inembargabilidad es una garantía que permite proteger los recursos financieros del Estado destinados a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana. La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor, tal pretensión sería inaceptable a la luz de la Constitución de la República en su Art. 8 en su párrafo primero, pues sería “hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general”.

Al legislador se le ha concedido la facultad de dar calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales.

De manera general se ha planteado en diversos países que el Estado debe indemnizar, aunque sea de último (ya hemos señalado que en la República Dominicana se encuentra especialmente consagrado en el Art. 258 del Nuevo Código Procesal Penal) pues, de lo contrario quedaría limitada la reparación de la víctima a la capacidad económica del funcionario.

Por esto, el Nuevo Código Procesal Penal dispone de la condenación de los funcionarios que hubieren contribuido dolosamente a la acción injusta, en vista de que uno de los planteamientos cardinales, en este tema, es que, no se

puede por un lado proponer la responsabilidad absoluta del funcionario, porque este será por lo común insolvente, ni a la inversa, proponer la supresión de la responsabilidad del funcionario. La responsabilidad del funcionario y del Estado es conjunta; aunque esto será determinado si, pronunciada la sentencia que condena al funcionario y al Estado, no se la puede satisfacer por los bienes del primero por ser ellos insuficientes, entonces corresponderá que el Estado en forma subsidiaria, responda por la totalidad.

### 3.2.2) Principios que intervienen con el Derecho de Indemnización del Imputado

Hablar de los principios que involucran el Derecho de Indemnización recuerda las acertadas palabras de la Sentencia C-354/97 de la Corte Constitucional Colombiana de fecha, 4 de agosto 1997, que decía:

*“Pero el legislador, si bien posee la libertad para configurar la norma jurídica y tiene, por consiguiente, una potestad discrecional, no por ello puede actuar de modo arbitrario, porque tiene como límites los preceptos de la Constitución, que reconocen principios, valores y derechos. Debe atender a límites tales como: el principio del reconocimiento de la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, el principio de la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo. Es decir, que al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonización de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente”.*

De manera magistral y sintética, este párrafo concretiza la visión correcta del tema. Es por ello que, en la materia que nos ocupa se ven involucrados estos principios constitucionales de los cuales hemos querido tratar algunos, por considerarlos los más relevantes para las consideraciones de nuestro tema:

### ► PRINCIPIO DE LIBERTAD

Aunque ya hemos aclarado que basta una inhabilitación injusta para que nazca el derecho a la indemnización, la Ley enumera 3 medidas coercitivas relativas a la libertad (Arts. 256-257 NCPP) en razón de que cuando el Estado ejerce su facultad punitiva generalmente priva de la libertad a los gobernados, la causa generadora más común de indemnización será la privación de la libertad y más exactamente en nuestra realidad dominicana “la prisión preventiva”. El Derecho a la Libertad es un asunto muy serio y no debe tomarse a la ligera (incluso aún cuando se restrinja de manera provisional para los procesos normales contra el ciudadano) Precisamente hablando de La Prisión Provisional, el autor español Muñoz Conde expresa:

*«Ninguna otra medida cautelar restringe tanto los derechos del imputado, que aún es, no lo olvidemos, un inocente, con todos sus derechos y garantías, entre ellas la presunción de inocencia, al que, sin embargo, se le va a imponer una privación de libertad que, prácticamente, en nada se diferencia de la pena de prisión que, a lo mejor finalmente, ni siquiera se le impone, y que, en todo caso, puede funcionar como una «pena a cuenta, cuando no como una condena anticipada del preso preventivo»».<sup>48</sup>*

---

<sup>48</sup> MUÑOZ CONDE, F., “Cuestiones teóricas y problemas prácticos de la prisión provisional”, en “Prisión provisional, detención preventiva y derechos fundamentales”, (Coord. Barbero Santos, M.), Cuenca, 1997, Págs. 219-230.

En la República Dominicana se ha dicho y con justa razón según la realidad de las cárceles, que la prisión preventiva es la verdadera pena\*, con la escandalosa y agravante realidad de que no puede considerarse como una pena, porque una pena sólo puede ser impuesta por una sentencia que previamente haya declarado la culpabilidad. El imputado que comparece ante el Juez de Instrucción no es todavía reconocido como culpable: no existen sino “presunciones”, desde esta óptica existe una distancia del verdadero sentido que debe constituir el procedimiento penal, caracterizado por la protección de los derechos de los procesados y el principio de presunción de inocencia, ya que, (y así se encuentra nada más y nada menos que en la exposición de motivos del nuevo Código) entre el 77% al 87% de los presos de nuestro país son preventivos.

El problema del alto índice de población penal preventiva en la República Dominicana se debe, entre otros factores, al no traslado de los reclusos de la penitenciaría a los tribunales, a la falta de citación de los procesados o a la irregularidad de las mismas, a los múltiples reenvíos que se generan en el curso de la instrucción del fondo del proceso y a la interminable espera a los presos porque “se le pase causa” como popularmente se dice. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 9, afirma que:

"La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo."

El artículo 7 de la Convención Interamericana reza de esta manera:

"Toda persona detenida o retenida... tendrá derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable o a ser puesto en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio."

La falta de legitimidad en el ejercicio de la autoridad se manifiesta en una ausencia de respeto a los derechos fundamentales y entre estos, a la libertad personal, que es la regla de la convivencia, la violación a esta es una de las violaciones más graves, organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señalan al respecto:

*"A menos que los ciudadanos estén garantizados en el ejercicio de este derecho, el derecho a la libertad personal, todos los demás derechos quedan en "entredicho". Mientras exista la posibilidad de la detención arbitraria, las demás barreras a la acción gubernamental se convierten en esperanzas vacías y la democracia no se puede beneficiar con el juicio libre y espontáneo del un pueblo del que debe depender para dirigir su propia conducta"<sup>49</sup>*

Si no tenemos asegurada nuestra libertad personal, pesa sobre nosotros una carga psicológica de inseguridad que nos inhabilita para el ejercicio de las libertades democráticas, con razón la Constitución Dominicana ha establecido las reglas que salvaguardan el debido proceso de Ley bajo el numeral 2, del Art. 8, que consagra: "**La seguridad individual**" ¿Existe otra prueba más contundente de la intención de nuestro constituyente de asegurar esa "seguridad" necesaria para la paz social?

La prisión preventiva injusta es causa de indemnización como lo consagra el artículo 257 del Nuevo Código Procesal Penal.

Es más, la privación de la libertad de un ciudadano antes del pronunciamiento de la culpabilidad del mismo más allá de toda duda razonable tiene necesariamente un carácter excepcional, como consecuencia de la muchas veces repetida y muy pocas veces seriamente asumida máxima de que “la libertad es la regla y la prisión es la excepción”. Lamentablemente en nuestra realidad se ve frustrada la presunción establecida por este Principio. Más aún, Doctrinarios de la talla de Alberto Binder<sup>50</sup> consideran que la prisión preventiva sólo procedería en caso de peligro concreto de fuga por parte del imputado; como así lo establece nuestro Nuevo Código Procesal Penal en su Art. 234, que en su primer párrafo reza:

“Además de las circunstancias generales exigibles para la imposición de las medidas de coerción, la prisión preventiva sólo es aplicable cuando no pueda evitarse razonablemente la fuga del imputado mediante la imposición de una o varias de aquellas que resulten menos gravosas para su persona”

Es esa aplicación restrictiva a la privación de la libertad que llaman los doctrinarios como el Principio del *“favor libertatis o in dubio pro libertate”*.

---

Lima, 1989, Pág. 114-145.

<sup>50</sup> BINDER, Alberto. “Introducción al Derecho Procesal Penal” Ed. Ad-Hoc. 2da. Edición, Buenos Aires, 1997, Pág. 72.

El Nuevo Código Procesal Penal proclama como uno de sus principales pilares el Principio de la Libertad y dispone que esta es la Regla e incluso, citando al autor Juan González Bustamente recoge sus acertadas expresiones que dicen:

“Si fuere posible, por respeto a la libertad humana, a nadie debiera privársele de ella sino hasta el fin del proceso, cuando han quedado plenamente comprobadas la existencia del delito y la responsabilidad penal del inculpado”<sup>51</sup>

El nuevo Código Procesal dispone en su Artículo 241, numeral 4, el cese de la Prisión Preventiva “cuando se agraven las condiciones carcelarias de modo que la prisión preventiva se convierta en una forma de castigo anticipado o trato cruel, inhumano o degradante” si esto se lleva a la realidad creemos que casi todas las prisiones preventivas deberían cesar y subrayen el “casi”.

#### ► PRINCIPIO DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

De no indemnizarse al imputado se violaría el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva, que es una de las garantías judiciales, consagrado en el Artículo 8 de nuestra Constitución y en el Art. 8 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, ratificado mediante Resolución del Congreso Nacional No. 739 del año 1977, que lo define como: “El Principio o el derecho según el cual cualquier persona puede y debe ser protegida y amparada en el ejercicio pacífico de sus pretensiones ante la justicia para que esas pretensiones le sean satisfechas”

y comprende el derecho de acceder a los tribunales sin discriminación alguna, el derecho de incoar un proceso y de seguirlo, el de obtener una Sentencia o resolución motivada sobre la cuestión planteada. El **derecho a que la Sentencia se ejecute**, está también consagrado en el Artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución No. 217-A del 10 de Diciembre del 1948, que dice:

*“Toda persona tiene derecho, en condición de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones”.*

Este, ha dicho la doctrina dominicana, “es un Derecho subjetivo de carácter público, **esgrimible frente al Estado**, que es responsable de la organización y funcionamiento del servicio público de la Administración de Justicia”.<sup>52</sup>

El Derecho a la Tutela Judicial Efectiva es el derecho que reconoce a toda persona de acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo; y es desconocido en la medida en que las entidades públicas se les permita abstenerse de pagar una obligación a través de la conminación del aparato coercitivo, esto es, de la real cooperación jurisdiccional del Estado que debe a sus individuos. De esta forma se desvirtúa el

---

<sup>51</sup> Nuevo Código Procesal Penal Editora Buho (FINJUS) Año 2003, Pág. 37

<sup>52</sup> RIVAS, Luis Miguel “La Inconstitucionalidad del Principio del Solve Et Repete” Estudios Jurídicos Volumen IX, No.3 Sept-Diciembre 2000, Pág.132.

proceso de ejecución, el cual se ha instituido como un mecanismo de protección de los derechos de los asociados y que por definición tiene como fundamento un derecho cierto e indiscutido, especialmente si la fuente de la obligación es una sentencia, un acto administrativo o un contrato estatal.

La doctrina dominicana ha reconocido que el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva, como dijimos al principio, abarca el derecho a la ejecución de las decisiones judiciales, al decir:

“El derecho a la tutela judicial efectiva abarca el derecho a que se ejecuten las decisiones judiciales. De nada vale lo bien decidido por el juez si no existe la obligatoriedad de cumplirlo. De no ser así, el proceso sería un ejercicio de búsqueda de ilusiones”<sup>53</sup>

De otro lado, el Tribunal Constitucional de España, en resolución No. 76/1996 del 30 de Abril 1996, establece lo siguiente:

“...Son inconstitucionales aquellas normas que impongan condiciones impeditivas u obstaculizadoras del acceso a la justicia, siempre que esos obstáculos legales sean innecesarios por excesivos y carezcan, por tanto, de proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente pueda perseguir el legislador...las exigencias formales han de adecuarse a la naturaleza del proceso y tener finalidades discernibles y suficiente justificación... se trata de efectuar un juicio constitucional de razonabilidad y de proporcionalidad...”.

---

<sup>53</sup> CASTILLO, PELLERANO Y HERRERA, "Derecho Procesal Penal" Tomo II, Vol. II, 3ra. edición, 1999, pág. 197.

En la propia exposición de motivos del Nuevo Código Procesal Penal, dice que: “los órganos de administración de justicia están obligados en todo ámbito y de modo permanente a proveer tutela jurisdiccional efectiva a todas las personas” y refiriéndose a las garantías, dice: “que dejen de ser postulados abstractos o teóricos para convertirse en realidades de obligado acatamiento”.

Se violaría el derecho a acceso a la justicia, en razón a que le cercena al administrado el derecho de hacer uso de los instrumentos garantísticos de la efectividad de la pretensión ejecutiva: embargo, secuestro y subsiguiente pública subasta.

Precisamente, el Derecho a la indemnización del Imputado cumple con uno de los postulados modernos del Derecho Penal: el de Tutelar los intereses de los sujetos envueltos en el conflicto.

El Derecho a la Tutela Judicial efectiva no se satisface con una mera declaración judicial desprovista de sustancia práctica, sino que necesita de su realización y por tanto, “la tutela” en cuanto efectiva, por exigencia Constitucional, ha de llegar al cumplimiento forzoso, si fuere preciso de los pronunciamientos judiciales, donde se exterioriza la potestad de juzgar.

Las resoluciones judiciales a todos obligan por igual, sin excepción alguna y vinculan, por tanto, a los poderes públicos. El cumplimiento de las Sentencias es un deber constitucional por la potestad inherente a la función jurisdiccional.

Además dicha hipótesis plantea un **absurdo**: que para hacer efectivo un crédito que consta en un título válido, emanado del Estado, es necesario iniciar un proceso para que un órgano del propio Estado reconozca la existencia de un crédito, que ya existe. Todo esto implicando en recargo de trabajo en los Tribunales de la República.

#### ► PRINCIPIO DE IGUALDAD

De no poderse ejecutar la indemnización en contra del Estado, aparte de la violación del artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos mencionado en el apartado anterior al decir "en condición de igualdad", podría alegarse también la violación de los artículos 100 y por el acápite 5 del artículo 8 de la Constitución que consagran dicho Principio de igualdad, así mismo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, norma de derecho positivo por haber sido ratificada por el Congreso Nacional, establece en su Artículo 7 que: "Todos (los seres humanos) son iguales ante la Ley. Todos tienen derecho a igual protección contra discriminación que infrinja ésta declaración y contra toda provocación a tal discriminación"

El autor chileno Soto Alos ha dicho que:

“afirmar que el Estado sea irresponsable por cualquiera de sus actividades, implica ipso jure afirmar la desigualdad ante la ley, y la existencia de clases privilegiadas, lo cual supone vulnerar el sistema de repartos previsto por la propia Constitución”.<sup>54</sup>

Toda sociedad democrática está regida por el principio de igualdad, que significa que los habitantes de un lugar, país, región, etcétera. tengan el mismo valor y poder, y que cada uno debe contar como uno, este principio general es de carácter universal, porque su validez es común a todos los pueblos, por ser congénito a la naturaleza humana, conocido del derecho natural y resultar de disposiciones legales expresa, que en nuestro caso es de la Constitución de la República.

Desde el punto de vista del mencionado principio, la violación al mismo consiste en que no permite que los administrados puedan perseguir la efectividad de sus derechos sustanciales cuando el deudor es el Estado, por tanto se viola la Constitución, pues éste en lugar de garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales, se sitúa en un lugar de extremo privilegio, porque se otorga sí mismo de una patente de corso, que lo llevaría a la irresponsabilidad absoluta frente a sus obligaciones de carácter civiles y comerciales, sin importar la fuente, ya sea, administrativo o jurisdiccional.

El panorama se complica aún más al saber que el Derecho a Indemnización se considera como un derecho derivado del debido Proceso de Ley y como un Derecho Humano, lo que indudablemente según nuestro sistema jurídico tiene el carácter constitucional que le otorga el Art. 8 de la Constitución Dominicana no limitativo de los derechos inherentes al hombre y que se reconozcan por los organismos internacionales para tales fines.

### ► PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD JUDICIAL

El Estado de derecho se caracteriza por el sometimiento del Estado a la legalidad, lo que trae aparejada su responsabilidad por los daños que produzca.

El Nuevo Código Procesal Penal establece la **Responsabilidad Judicial**, que ha sido definida por Cabanellas como “aquella obligación en que incurren los magistrados y jueces que infringen la ley en el ejercicio de sus funciones”<sup>54</sup> al establecer en su artículo 258 parte in fine: **“el juez o tribunal impone la obligación solidaria, total o parcial, a quienes hayan contribuido dolosamente o por culpa grave al error judicial”** así que, en este Artículo no distingue en que el obligado sea un funcionario judicial o no. Podemos llegar a la misma conclusión que en otra parte establecía la precitada Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana al decir que:

---

<sup>54</sup> ALOS, Soto, “Derecho Público de la Universidad de Chile”, año 1977, Pág. 149.

<sup>55</sup> Ob. cit. Tomo 7, Pág. 199.

*“la regla general es la inembargabilidad **sufre excepciones** cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a **garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas** en dichas sentencias. Los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes.. No existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley”*

La inembargabilidad sufre excepciones cuando se trata de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias, está claro: la regla de la inembargabilidad debe ceder ante la garantía de la seguridad jurídica y el respeto de los derechos de la persona, no sólo puede satisfacer los títulos del Estado-Acreedor también debe serlo los títulos contra el Estado-Deudor.

### **3.3) Posible solución a la colisión de Derechos: Principio de Inembargabilidad del Estado Vs. Indemnización del Imputado.**

Cuando hablamos del Principio de la Inembargabilidad del Estado, al comienzo de este trabajo, dijimos que: “es una garantía que permite proteger los recursos financieros del Estado **destinados a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana**”. Hemos sido claros desde el primer capítulo cuando expresamos, refiriéndonos a la utilidad pública: “Aclaremos sólo los que revisten tal prerrogativa (los destinados a satisfacer los requerimientos de la dignidad humana) consagrados a la misión, **de servir a todos**, la utilidad pública, **aquella que si se interrumpiera toda la**

sociedad se trastornaría, sólo esos bienes son inembargables”, por tanto, primero no somos partidarios de una inembargabilidad contraria a la realización de la dignidad humana en ninguno de sus aspectos, segundo, la inembargabilidad que protege los servicios esenciales del individuo no es contraria a los preceptos constitucionales que referíamos en el apartado anterior, sólo es contraria aquella que obstaculiza esos sagrados derechos. El prestigioso abogado argentino, Dr. Alberto Binder confirma nuestras afirmaciones y resume con palabras sencillas y contundentes lo que ha largo de este trabajo de investigación hemos dicho:

*“El Derecho a la Indemnización no sólo está previsto en el nuevo Código Procesal Penal, sino en Tratados Internacionales y es un Derecho Fundamental... Inembargabilidad no significa que el Estado no tiene la obligación de no pagar la indemnizaciones al imputado... la Inembargabilidad no quiere decir Irresponsabilidad... El Estado no puede negarse a pagar de un modo irracional... no se puede confundir el Principio de la inembargabilidad con el Principio de Responsabilidad del Estado, que son totalmente distintos”\**

A propósito de esta idea el pleno de la Corte Constitucional Colombiana expresó:

*“...este principio de la inembargabilidad no es absoluto, ya que con base en él no puede, por ejemplo, desconocerse un derecho fundamental... la Corte considera que en ciertos casos..., la inembargabilidad desconoce el principio de la igualdad material, al convertirse en un obstáculo para el ejercicio del derecho”. (...) “Es decir, el principio de la inembargabilidad es un criterio de seguridad presupuestal, que vela por la existencia de recursos, que son de interés general, pero nunca puede atentar, ni ser causa del desconocimiento de cualquier derecho fundamental, pues no hay título jurídico contra la validez y eficacia de los derechos fundamentales”.<sup>56</sup>*

---

<sup>56</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

\*Véase anexos “Entrevista en el Hotel Lina en el Seminario para la implementación de la Reforma Procesal Penal en Rep. Dom.

Recordemos el muy citado, pero no por ello menos importante, Art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: "Toda sociedad en que la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de los poderes determinada, carece de Constitución". Así que estamos en búsqueda de un reencuentro con la Constitución o mejor dicho con las normas constitucionales que deben regir el Derecho Procesal Penal, pues el Art. 8 de nuestra Constitución es el establecimiento de Principios Fundamentales que deben ser los pilares en que se erijan las normativas penales y no a la inversa, ya desde hace mucho tiempo la Suprema Corte de Justicia dijo:

"La Primacía de la observancia de la Constitución del Estado cuya intangibilidad, en razón del supremo interés público en ello envuelto, está por encima de cualesquiera otras normas de menor jerarquía".<sup>57</sup>

También se desprende esta inquietud de la experiencia Internacional. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, por su Sentencia del 21 de mayo de 1996, dijo:

"Es casi un axioma dentro del Derecho Constitucional Contemporáneo que, cuando se habla de derechos y libertades públicas, para que estos sean reales, a los efectos de no convertirse en simples proclamaciones, sin otro valor que el semántico e incluso que el demagógico, requieren de protección, de un camino para darle efectividad y vigencia. Es decir, una vía procesal, que en última instancia garantice su respeto o, como sucede en este caso, la reparación de la posible violación iniciada o consumada".

---

<sup>57</sup> Suprema Corte de Justicia, 12 de Septiembre de 1969, B.J. 706, Pág. 3012.

No basta proclamar derechos, sino que debemos hacerlos realidad, si no existe un medio por el cual el imputado ejecute su acreencia en contra del Estado, se convertiría pues, tal derecho fundamental, en meras palabras en un papel.

En síntesis, consideramos la Inembargabilidad del Estado **justa y conforme a derecho** cuando se trate de bienes del dominio público que pongan en peligro la estabilidad y el sosiego de toda la sociedad, pero la consideramos **Inconstitucional** en la medida que violente los Principios Fundamentales protegidos por nuestra Carta Magna; ya sea de cualquier naturaleza, en este sentido, secundamos la solución que da el autor español Sambola Cabrer al decir:

“Sólo la afectación de hecho y real y efectiva de los bienes al uso o al servicio público impide el embargo,...ese bien, a partir de la Constitución, es embargable y enajenable en pública subasta, no pudiendo tener la Administración respecto de los bienes patrimoniales una posición diversa y dominante de **irritante desigualdad** a la de cualquier deudor. Por el contrario, el sentido de la prohibición general de embargo sólo debe entenderse cuando el ordenamiento retira de la esfera de agresión ejecutiva aquellos bienes destinados a la específica satisfacción de fines e intereses que se colocan por encima del derecho de crédito: el uso o el servicio público”<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> SAMBOLA CABRER, F. Xavier, “El Principio de la Inembargabilidad de los Bienes del Estado”, Abril 2000, Artículo de libre circulación en la Internet.

De hecho, nuestra idea de **inconstitucionalidad** en el supuesto planteado anteriormente, es confirmada por los órganos jurisdiccionales de la República Dominicana, como por ejemplo la Corte de Apelación del Departamento Judicial de la Vega, que en su Sentencia de Amparo No. 1, de fecha 20 de Marzo del 2003, Exp. No. 204-2003-03221, pág. 33, dice:

“CONSIDERANDO: Que no obstante la disposición del artículo 45 de la Ley 1494, prescribir que en ningún caso las entidades públicas podrán ser objeto de embargos, secuestros o compensaciones forzosas, ni tribunal podrá dictar medidas administrativas en ejecución de sus propias sentencia; ésta Corte entiende que en el caso de la especie, por tratarse de un derecho fundamental el que ha sido vulnerado, dicha disposición legal resulta inaplicable, cuanto más cuando se evidencia que la condición de razonabilidad y de igualdad que exige el Artículo 8 ordinal 5 de la Constitución de la República se encuentra totalmente ausente en el Artículo 45 de la Ley 1494”.

Todo lo anterior confirma que han pasado los tiempos de la máxima jurídica: “Neminem laedit qui suo jure utitur”, es decir, “quien hace uso de su derecho, a nadie lesiona”. Un verdadero Derecho Moderno pone límites a esta máxima. Debido a los grandes intereses envueltos en esta problemática llegamos a la conclusión de que, se resolvería con un fondo destinado a las indemnizaciones del imputado por errores judiciales, así se preservaría la inembargabilidad de los bienes destinados a servicios públicos y el derecho a la indemnización, que como hemos visto implica derechos humanos y constitucionales.

Como hemos observado que el Nuevo Código Procesal Penal prevé un “fondo general de reparaciones a las víctimas, administrado por el Procurador General de la República” (parte in fine Art. 51), recomendamos la inclusión del resarcimiento de las indemnizaciones del imputado en este fondo, ya que, se contemplan las indemnizaciones a las “víctimas demandantes” en un proceso penal **no así para el imputado**, como lo demuestra el artículo 50, que dice que es para “todos aquellos que han sufrido por consecuencia de este daño, sus herederos y sus legatarios, **contra el imputado y el civilmente responsable**”. Así que, claramente, se ve que el Código Procesal Penal no incluyó al imputado, sino a las acciones que son “**en contra de él**”, tal vez esto no sea un error de los redactores del Código, considero más bien que es un vacío que tenía que ser llenado y que incluimos entre las recomendaciones de este trabajo de investigación jurídica.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES:

### Conclusiones:

La *Responsabilidad del Estado* es la idea de que el Estado tiene que ser responsable por los actos que realiza. La idea de un Estado irresponsable de sus acciones no es compatible con un Estado moderno de Derecho.

I- La Responsabilidad Directa del Estado es un concepto antinómico a la idea de poder y soberanía absoluta de los gobernantes sobre los gobernados. Su contemplación representa, sin duda alguna, una garantía fundamental del Estado de Derecho, de ahí que muchos países latinoamericanos le hayan otorgado rango Constitucional. Así el Estado o en su caso los funcionarios que de él dependen, pueden ser responsabilizados cuando los actos que de ellos emanan afecten derechos privados, y es obligación de éstos indemnizar los daños que produzcan, sea que el daño producido haya sido dolosamente o por negligencia.

II- La consagración de la Responsabilidad del Estado surge de la necesidad de proteger los derechos de los particulares, frente a un Estado que, de otra manera, sobrepasaría los límites que toda persona en ejercicio del poder, posee; y es una consecuencia de la corriente social, e incluso se puede decir que es la revolución social que se ha producido en los últimos cien años, la que ha impulsado al

legislador, a la sanción de leyes que castiguen el accionar del Estado, cuando con ello afecta al particular o a la sociedad en su conjunto, podríamos decir que el espíritu de la Ley así siempre lo ha querido, porque ha establecido figuras que tienden a evitar o subsanar el daño, como por ejemplo: la Astreinte.

III- El Estado ayuda a que el hombre se realice como tal, no afectando los elementos esenciales que necesita y respetándole su libertad, el tópico de este trabajo es un pequeño paso en la búsqueda de evitar que el Estado se convierta en una mera estructura de poder al servicio de la ideología, privilegios, intereses económicos o posiciones políticas de un sector dominante de la sociedad, poniéndose al servicio de su propia burocracia, para obtener otros fines distintos de los de la sociedad en general y de los de cada uno de sus miembros. En este orden de ideas, el Estado bajo ese disfraz de proteger los intereses generales de la sociedad, defendería en realidad los intereses particulares de los sectores dominantes, contrario a las disposiciones de Nuestra Carta Magna, en su artículo 8, cuando dice: "Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos".

IV- El Estado debe la obligación, como cualquier otra persona de “alterum non laedere”, es decir, la obligación de no dañar a nadie. De forma tal que en la República Dominicana país existen precedentes, donde el Estado fue condenado al pago de indemnizaciones por daños a los particulares teniendo como origen compromisos contractuales, pero también actuaciones del Estado (la confiscación). Otros, como la Comisión de Reclamación que regularon la Responsabilidad del Estado, estableciendo incluso la co-autoría y solidaridad del Estado, por su negligencia o aquiescencia tácita y la posición actual de la Suprema Corte de Justicia, así lo demuestra al variar la posición antigua de no admitir proceso forzosos contra el Estado, alegando básicamente que no pueden emplearse vías de ejecución contra el Estado Dominicano y que la Administración Pública se encuentra en una situación especial; por el concepto correcto de que los principios fundamentales de justicia como el del **principio de igualdad** (al no establecer un privilegio en las actividades económicas del país) y el de **Seguridad Jurídica** que establece y se deduce de su razonabilidad, se verían afectados por esta posición, resolviéndolo definitivamente su posición actual en la citada Sentencia del 21 de octubre del 1998.

V- Al diseñar las respectivas normas, el legislador debe buscar una conciliación o armonía de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos, y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente.

Por lo que nuestra solución al conflicto planteado en esta tesis es la siguiente: Es posible la ejecución de una deuda fruto de una indemnización del Estado conforme a que la Inembargabilidad del Estado es **justa y conforme a derecho** cuando se trate de bienes del dominio público que pongan en peligro la estabilidad y el sosiego de toda la sociedad, no cuando se trate de bienes de otra naturaleza, porque de ser así, sería **Inconstitucional**, al tratarse de bienes estatales naturaleza distinta a la mencionada, creando una desigualdad, inseguridad y privilegios que quebrantarían los Principios Fundamentales protegidos por nuestra Carta Magna.

### **Recomendaciones:**

- A) El Juez que dicte la Sentencia absolutoria debe señalar la declaratoria del derecho de ser indemnizado e igualmente la determinación de la cantidad de la misma, calculándola conforme a los días de la inhabilitación injusta que sufrió el imputado, así convierte a la misma en un verdadero título ejecutorio eficaz.
- B) No debe confundirse el error judicial cometido por un Juez con los asuntos sujetos a interpretación. El error judicial es el *falso concepto que tiene el Juez respecto de la verdad de los hechos que son materia del proceso y que recalca los perjuicios producidos en el inocente y los errores o faltas que afectan al culpable,*

*siendo estos errores de hecho como de derecho.* No constituye pues, error judicial las cuestiones opinables y objeto de debates doctrinales en que la función de la Suprema Corte de Justicia como reguladora de la unidad jurisprudencial no haya intervenido, pues, el Juez no está obligado a someterse a conceptos e interpretaciones de grupos o sectores. El error judicial es la producción injusta de una medida contraria a los hechos probados en la causa y a las disposiciones de la ley que los regula.

- C) Es necesario que se agoten todos los recursos previstos en el ordenamiento jurídico antes que el de la Revisión, en vista de que es un Recurso extraordinario, interpuesto luego de haber agotado otros recursos, ya que, un Tribunal puede anular la sentencia anterior o determinar la legalidad de la medida cuestionada, desapareciendo así el causal de la indemnización y además se puede argumentar a favor de este criterio diciendo que va acorde con la función unificadora de la Suprema Corte Justicia. Con la desventaja que la situación injusta se prolongaría hasta la interposición del Recurso de Revisión. (Ahora bien, la indemnización necesariamente debe llevar estos trámites si la situación es muy grave existen otros recursos establecidos en la Ley para conocer de estas situaciones, por ejemplo, el Recurso de Amparo).

D) Al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonía de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente.

E) Proponemos la inclusión de las indemnizaciones del Imputado en el fondo que prevé el Nuevo Código Procesal Penal para las víctimas en su Art. 51 parte in fine, como una urgente medida de protección ciudadana.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

Amiama, Manuel Antonio, **"Notas de Derecho Constitucional"**, 3ra. Ed., Sto. Dgo. Publicaciones ONAP, 1980.

Amiama, Manuel **"Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana"**, Ed. Tiempo, 1987.

Altamira Gigena, Julio I, **"Responsabilidad del Estado"** Buenos Aires, Astrea, 1973.

Binder, Alberto, **"Introducción al Derecho Procesal Penal"**, Ed. Ad-Hoc. 2da. Edición, Buenos Aires, 1997.

Bueres, Alberto J., **"Introducción a la Responsabilidad Civil. Las Tres Concepciones"** en **"Responsabilidad Por Daños"** Homenaje a Jorge Bustamante Alsina.

Bustamante Alsina, Jorge. **"Teoría General de la Responsabilidad Civil"** editorial Abeledo Perrot de Buenos Aires - Argentina.

Boutin, Gilberto: La Teoría de la doble Personalidad del Estado del Arbitraje Comercial e Internacional, de la Obra **"El Arbitraje en el Derecho Lationamericano y Español dedicado al Liber Amicorum"**. Editorial Cultural Cusco, S.A. Editores Lima, Perú 1989.

Cedeño Jimenez, Victor Livio **"La Responsabilidad Civil Extracontractual en Derecho Francés y Derecho Dominicano"**, Sto. Dgo. Editorial Alfa y Omega 1987.

Castillo, Pellerano Gómez y Herrera Pellerano, **"Derecho Procesal Penal"**, tomo II, Vol. II, 3ra. Edición, Ediciones CAPELDOM 1999.

Hernández, Gloria María, **"La Responsabilidad Patrimonial del Estado"**, Publicaciones ONAP 1985.

Hostos, Eugenio María de, **"Lecciones de Derecho Constitucional"**, 2da. Ed. Preparada y editada, bajo la dirección de Raymundo Amaro Guzmán. Sto. Dgo.: Publicaciones ONAP, 1997.

Mazeaud-Mazeaud **"Lecciones de Derecho Civil"**, Ediciones Europa-América, Buenos Aires, 1960.

Mazeaud, Henry y León y Tunc, André. **"Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil Delictual y Contractual"** Tomo I. Volumen I.

Morel, Juan A., **"Responsabilidad Civil"** Sto. Dgo. Ed. Tiempo 1989.

Muñoz Conde, F., Cuestiones teóricas y problemas prácticos de la prisión provisional, en **"Prisión provisional, detención preventiva y derechos fundamentales"**, Coord. Barbero Santos, M., Cuenca, 1997.

Loewenstein, Karl, **Teoría de la Constitución**, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1982.

Parry, A., **"Facultades disciplinarias del Poder Judicial"**, Ed. Jurídica Argentina, Bs. As., 1939.

Santana Polanco, Víctor, **"Derecho Procesal Penal en Materia de Tierras"** Tomo I, Editora Centenario, 2002.

Tobal, Vinicio **"Fundamentos de Derecho Administrativo"**, Editora Alfa & Omega, 1992.

Troncoso de la Concha, Ml. De Js. **"Elementos de Derecho Administrativo con aplicación a las leyes de la Rep. Dom."**, 4ta. Edición ONAP 1981.

Visser del Pino, Diana Cristina. **"De la Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual por el Hecho de Otro"**.

Yépez Suncar, Luis, **"La Astreinte en lo Contencioso Administrativo"** Sto. Dgo. Editora Corripio 1986.

## **REVISTAS**

Bircan Rojas, Luis, **"Deudas del Estado y otras Entidades"**, Gaceta Judicial año 2000, No. 85.

De la Cruz Alvarado, Rosina **"La Responsabilidad de las Personas Públicas"** Estudios Jurídicos, Volumen VII, Número 1, Enero-Abril 1997.

García Falconi, José C., **"Responsabilidad civil del Estado Ecuatoriano por error judicial"** Revista Judicial en Derechoecuador.com

O' Donnell, Daniel **"Protección internacional de los derechos humanos"**. Comisión Andina de Juristas, Lima, 1989.

Rivas, Luis Miguel **"La Inconstitucionalidad del Principio del Solve Et Repete"** Estudios Jurídicos Volumen IX, No.3 Sept-Diciembre 2000.

Romero Confesor, Pedro **"Las empresas de CORDE son inembargables"**  
Revista de Ciencias Jurídicas, 5 (51): 109-111, Noviembre 1988.

Soto Kloss, E., **"La Responsabilidad Extracontractual del Estado Administrador"**, en "Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile", año 1977.

Troncoso de la Choncha, Manuel de Jesús, **"Créditos y deudas del Estado: Responsabilidad Civil del Estado. Inembargabilidad de sus Bienes"** Anales de la Universidad de Santo Domingo 1(1): 1937.

Valera, Miguel A. **"Principios que caracterizan la Constitución y la Interpretación Constitucional"** Estudios Jurídicos Volumen IX, No.3 Sept-Diciembre 2000.

Vásquez C., Domingo Rafael **"Teoría de la Injusticia del daño. Fundamento de la Responsabilidad Civil"** Gaceta Judicial Año 5, 14 a 28 de Diciembre del 2001.

(Anónimo) Boletín informativo del Foro de Apoyo a la Reforma Procesal Penal, **"Francia y Rep. Dom. Por los senderos de la Reforma Procesal Penal"** Mayo-Junio 1999.

#### **DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS Y OTRAS FUENTES CONSULTADAS**

Cabanellas, Guillermo, **"Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual"**, Ed. Heliasta Tomo IV y VII, Buenos Aires, Argentina.

Contín Aybar, Nestor, **"Diccionario de Derecho Procesal Civil y Comercial"**, Editora de Colores, Colección de Estudios Jurídicos, 1996.

**Nuevo Código Procesal Penal** Editora Buho (FINJUS) Año 2003.

Sambola Cabrer, F. Xavier, **"El Principio de la Inembargabilidad de los Bienes del Estado"**, Abril 2000, Artículo de libre circulación en la Internet.

**Corte Constitucional**. Sala Plena. Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

# ANEXOS

- ANEXO NO. 1** Entrevista con el Dr. Alberto Binder en el Salón Acuario del Hotel Lina en el Seminario “Desafíos para implementar un nuevo sistema Procesal Penal: la tarea de República Dominicana a la luz de la experiencia latinoamericana” auspiciado por la USAID y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS).
- ANEXO NO. 2** Estadísticas de la Dirección General de Prisiones de los meses de Marzo, Abril y Mayo del 2003, elaborado por la División de Estadísticas de la Dirección General de Prisiones.

## Entrevista con el Dr. Alberto Binder

El Dr. Alberto Binder ha sido:

\*Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Argentina

\*Autor del libro: Ideas y Materiales sobre la reforma de la Justicia penal; El Incumplimiento de las formas procesales; La lucha por la legalidad.

\*Miembro de los equipos de asesoramiento técnico parlamentarios en temas de administración de justicia, justicia penal, seguridad y temas afines.

\*Asesor del Programa sobre Administración de Justicia y Gobernabilidad del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

\* Profesor de: Universidad de Zulia, Venezuela; Universidad de Buenos Aires; Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco; Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.

\*Asesor Técnico de Programas de Transformación Judicial en América Latina para Organismos de cooperación tales como, Agencia de Cooperación Internacional de los Estados Unidos, Oficina de Cooperación Técnica de la República de Alemania y otros.

\*Consultor internacional de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

Quien ha tenido participación directa en la formulación de reformas a la justicia en diversos países, entre los que se encuentran Guatemala, Salvador, Costa Rica, Venezuela, Ecuador, Paraguay, Argentina, Chile y en nuestro país.

Entrevista con el Dr. Alberto Binder en el Salón Acuario del Hotel Lina en el Seminario "Desafíos para implementar un nuevo sistema Procesal Penal: la tarea de República Dominicana a la luz de la experiencia latinoamericana" auspiciado por la USAID y la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS).

Daniel Nuñez: Buenas Noches, Doctor, gracias por dedicarme de su tiempo, como sé, que su tiempo realmente, es oro, seré breve.

Alberto Binder: No te preocupes para eso estamos.

D.N. ¿Cuál es la naturaleza del Derecho de la Indemnización del Imputado?

A.B.: El derecho de Indemnización del imputado no sólo está previsto en el Nuevo Código Procesal Penal sino en diversos Tratados Internacionales y es un Derecho Fundamental, existe a nivel de Derechos Humanos, si se no se contempla se invalida el Pacto de San José.

D.N: ¿Qué recursos tendría una persona que tiene en sus manos una Sentencia que reconoce la indemnización de un imputado ante la negativa de cumplimiento del Estado y sin poder embargar dichos bienes, en virtud del Principio de la Inembargabilidad del Estado?

A.B.: Inembargabilidad no significa que el Estado no tiene la obligación de no pagar las indemnizaciones al imputado, solo significa que no puede

inmovilizar durante el proceso bienes del Estado, eso no quiere decir, que no pueda ejecutar la Sentencia, hay ejecuciones de la Sentencia que no reclaman Embargo.

D.N.: En nuestro país se ha dicho, que en virtud del Principio de la Inembargabilidad del Estado, no existen vías para constreñirlo al pago ¿Que opinión le merece tal afirmación?

A.B.: la Inembargabilidad no quiere decir Irresponsabilidad. El Estado no puede negarse a pagar de un modo irracional y además no se puede confundir el Principio de la Inembargabilidad con el Principio de Responsabilidad del Estado, que son totalmente distintos.

D.N.: A su entender, ¿De qué fondos usted cree que debe de indemnizarse al imputado del poder judicial o de los fondos del gobierno central?

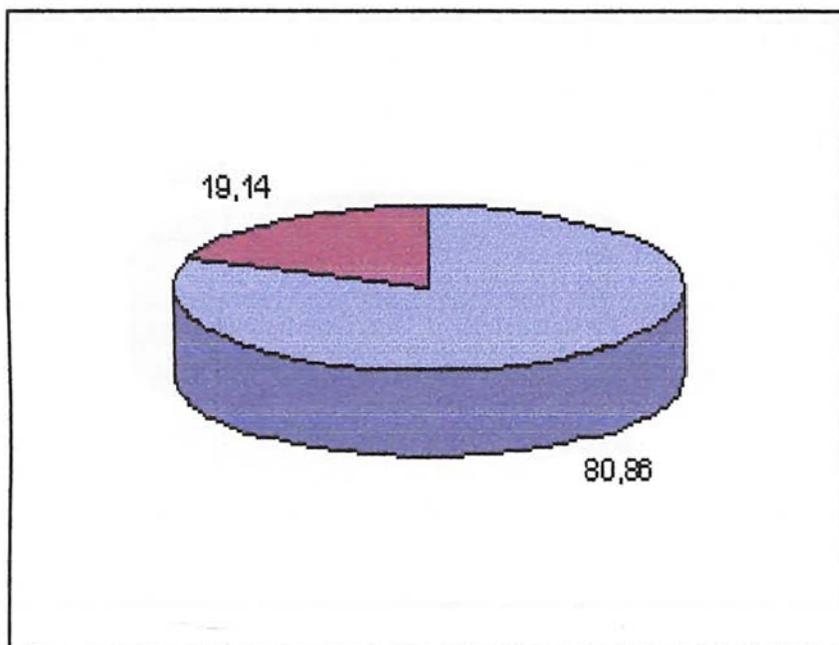
A.B.: Bueno, no conozco bien las leyes de acá, pero serán la reglas presupuestarias que lo determinarán, ya sea, el Poder Judicial o el Ministerio Público, en fin, que en la práctica de los distintos países, la Demanda se dirige contra "El Estado" simplemente.

D.N.: Muchas gracias, Doctor, ha sido de gran ayuda.

A.B.: Suerte y que te vaya bien.

ANEXO No. 2 Estadísticas de la Dirección General de Prisiones de los meses de Abril y Mayo del 2003, elaborado por la División de Estadísticas de la Dirección General de Prisiones

RELACION DE PORCENTAJES DE RECLUSOS  
MARZO 15-31

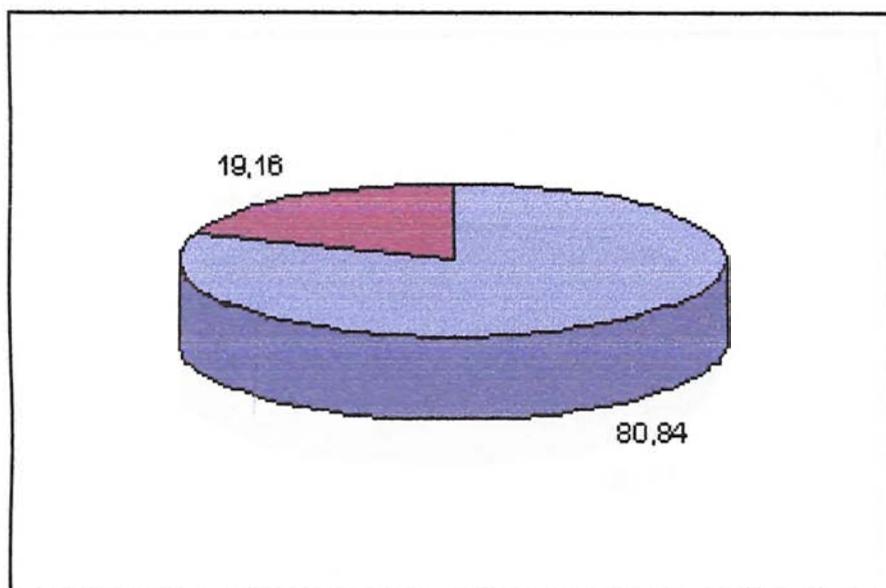


PRESOS PREVENTIVOS



PRESOS CONDENADOS DEFINITIVAMENTE

RELACION DE PORCENTAJES DE RECLUSOS  
15-30 ABRIL 2003

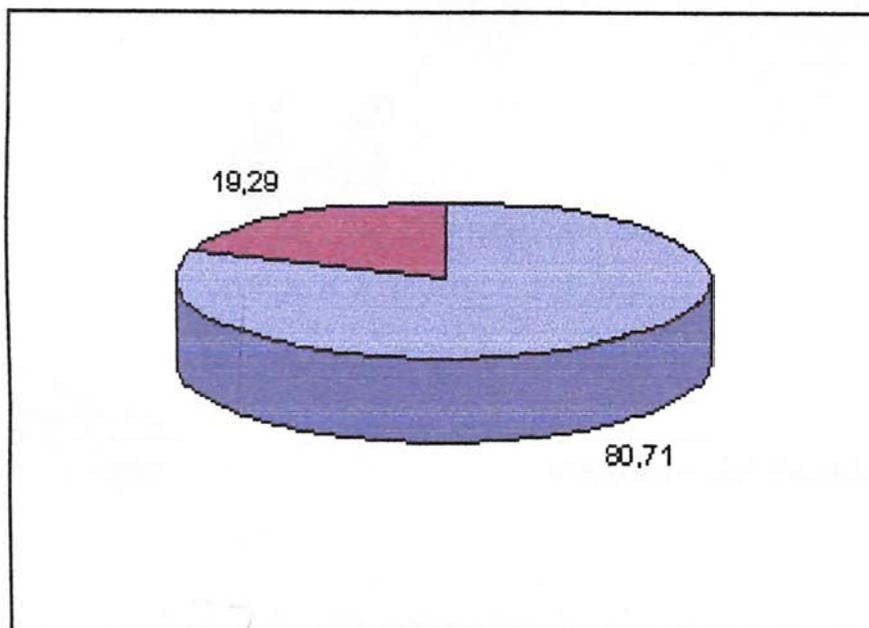


PRESOS PREVENTIVOS



PRESOS CONDENADOS DEFINITIVAMENTE

RELACION DE PORCENTAJES DE RECLUSOS  
1-15 MAYO 2003\*



PRESOS PREVENTIVOS



PRESOS CONDENADOS DEFINITIVAMENTE

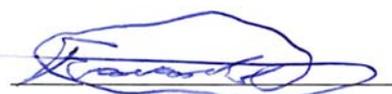
**\*Fuentes: Centros Carcelarios**

**Elaborado: División de Estadísticas de la Dirección General de Prisiones**

  
Br. Daniel Aristy Nuñez Bautista  
SUSTENTANTE

  
Licdo. Francisco Ortega  
ASESOR  
27/8/07

  
\_\_\_\_\_  
Presidente del Jurado

  
\_\_\_\_\_  
Miembro del Jurado

\_\_\_\_\_  
Miembro del Jurado

  
\_\_\_\_\_  
Decano  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Calificación \_\_\_\_\_

Fecha \_\_\_\_\_