

## VIII. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

ARACELIS A. FERNÁNDEZ ESTRELLA

Sumario. 1. Introducción. 2. Origen y evolución de la responsabilidad de la Administración. 3. Régimen jurídico general de la responsabilidad de la Administración. 3.1 Requisitos materiales de la responsabilidad patrimonial del Estado. A) El concepto de lesión indemnizable. B) La imputación del daño. C) La relación de causalidad. D) Ausencia de causas de exoneración. E) Contenido del deber indemnizatorio. 4. La reclamación de la responsabilidad patrimonial del Estado. 4.1 Jurisdicción competente. 4.2 Legitimación. 4.3 Plazo para reclamar. 4.4 Procedimiento de reclamación. A) Recurso contencioso administrativo. B) La acción de amparo. 4.5 Fortalezas y debilidades. 5. Algunos casos de responsabilidad patrimonial del Estado dominicano por incumplimiento de normas de Derecho Internacional Público. 6. Perspectiva de evolución de la responsabilidad de la Administración. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

### 1. INTRODUCCIÓN

La responsabilidad patrimonial del Estado es una de las garantías que tienen las personas en su relación con la Administración Pública. Más concretamente, es el derecho que tienen las personas de recibir una justa reparación y/o indemnización cuando han resultado lesionadas en sus bienes o derechos como consecuencia del desarrollo de las actividades que realiza la Administración Pública para la prestación de los servicios públicos (1). Tal como señala Esteve Pardo, la responsabilidad patrimonial del Estado, en la medida en que reconoce a los ciudadanos «unos

---

(1) Al respecto, ESTEVE PARDO señala «Las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias y en el desarrollo de sus actividades, pueden causar daños a terceros, ocasionándoles un perjuicio patrimonial. La Responsabilidad patrimonial que puede exigirse a las Administraciones para que indemnicen a los perjudicados es una de las piezas más importantes del Derecho administrativo, por cuanto culmina de algún modo el sometimiento de la Administración a Derecho». ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho administrativo*. Marcial Pons, Madrid, 2019, p. 287.

derechos que pueden hacer valer frente a la actuación de las Administraciones y exigir ante los tribunales o las instancias de control jurídico de la Administración activa» [...] «resultó ser así una de las piezas últimas, de cierre, del Derecho administrativo» (2). Con el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, la Administración y los particulares se igualan en el sentido de que sus actuaciones frente al otro quedan sujetas a Derecho.

En las siguientes páginas analizaremos la configuración del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado dominicano. Es decir, de aquella responsabilidad que, por un lado, recae sobre el patrimonio –no así sobre la persona–, y, por otro lado, que el sujeto responsable de reparar y/o indemnizar es el Estado, en cualquiera de sus ámbitos de actuación, así se trate de Administración Pública –entendida en sentido estricto como todos los órganos que componen la Administración Pública Central, los organismos autónomos y descentralizados del Estado–, del poder legislativo, del poder judicial, así como los órganos constitucionales y las entidades locales.

Sustancialmente, el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado puede ser contractual –cuando tiene su origen en el incumplimiento de un contrato (3)– o extracontractual. En este capítulo nos limitaremos a analizar el sistema de responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado dominicano y dentro de este ámbito pretendemos explicar: sus primeras manifestaciones en el ordenamiento jurídico nacional, su evolución y configuración actual; los requisitos materiales para su exigibilidad y vías procesales disponibles para su reclamación. Asimismo, analizaremos algunos casos de responsabilidad patrimonial en los que ha incurrido el Estado dominicano por incumplimiento del Derecho internacional, concretamente, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Finalmente, nos referiremos a las fortalezas, debilidades y perspectivas de evolución del régimen de responsabilidad patrimonial extracontractual actual en la República Dominicana, así como a nuestras conclusiones.

## 2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Aunque no establecida con estas palabras, la responsabilidad patrimonial del Estado en la República Dominicana surge con la aprobación de la Ley de Expropiación Forzosa, Ley núm. 344, que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo Domingo o las Comunes, de fecha 29 de julio de 1943 [en adelante, «Ley núm. 344» (4)]. Esta ley, de conformidad con su artículo 1, establece el procedimiento a seguir «cuando por causas debidamente justificadas de utilidad pública o interés social, el Estado, o las

---

(2) Al respecto, ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho administrativo*. Marcial Pons, Madrid, 2019, p. 288.

(3) El régimen general de responsabilidad patrimonial contractual viene establecido en la Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones, de fecha 18 de agosto de 2006.

(4) La cual ha sufrido varias modificaciones, pero sigue vigente en nuestro país.

Comunes o el Distrito de Santo Domingo debidamente autorizados por el Poder Ejecutivo, deban proceder a la expropiación de una propiedad cualquiera».

Con la expropiación forzosa surge en la República Dominicana un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado eminentemente objetivo, que «descansa en principios de equidad y justicia material, puesto que unos particulares sufren un daño en beneficio de la comunidad» (5). Es así que al realizarse este procedimiento, en cumplimiento de los requisitos indispensables que exigen la justificación de los motivos de utilidad pública, no se configura ningún elemento de antijuridicidad al que alude el régimen actual, como veremos más adelante.

Un caso especialmente emblemático respecto de este tipo de responsabilidad, que aún sigue pendiente de resolución final por nuestros tribunales, es el proceso de expropiación que tuvo lugar a raíz del Decreto núm. 1886, del 17 de diciembre de 1964, que declara de utilidad pública un terreno con una extensión de 21,332.08 m<sup>2</sup>, con el propósito de crear un parque central metropolitano, en orden a las necesidades de esparcimiento y contacto con la naturaleza de los habitantes de la ciudad de Santo Domingo así como satisfacción de adecuado ornato y recreo público. Hace ya más de cincuenta años de haber sido dictado ese decreto y, tras varios intentos de conseguir la efectividad del pago del justiprecio, esta situación continúa sin solución definitiva (6). Este quizás es uno de los casos más dramáticos en cuanto a la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, pero sin duda no el único. El Tribunal Constitucional, desde su creación, ha estado conociendo numerosos casos relativos a la responsabilidad patrimonial del Estado en esta materia, algunos de los cuales haremos referencia.

Al margen de los procedimientos de expropiación forzosa, el Estado Dominicano en múltiples ocasiones ha asumido una responsabilidad patrimonial objetiva frente a situaciones de fuerza mayor, basado, igualmente, en los principios de solidaridad, equidad y justicia material. Se trata, por ejemplo, de la entrega de viviendas a personas de escasos recursos que se han asentado de forma irregular en terrenos del Estado o de alto riesgo, como sería a orillas de un río que en temporada ciclónica sufre crecidas considerables; ayuda a agricultores, ganaderos o avicultores que por motivos de fuerzas mayor han sufrido pérdidas considerables en sus negocios producto de inundaciones, sequías o plagas, entre otros. Como señala Esteve Pardo estas «son evidentes razones de solidaridad con las víctimas las que mueven este tipo de decisiones gubernativas, normalmente a través de decretos, o del propio legislador a través de leyes y consignaciones presupuestarias adicionales» (7).

Los criterios de responsabilidad patrimonial del Estado, establecidos por la Ley de Expropiación Forzosa, aún se mantienen vigentes en el ordenamiento jurídico dominicano como una de las manifestaciones de la responsabilidad patrimo-

---

(5) ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho administrativo*. Marcial Pons, Madrid, 2019, p. 292.

(6) La última decisión adoptada en este sentido fue la Sentencia TC/0091/22 de fecha 5 de abril de 2022, dictada por el Tribunal Constitucional en el marco de un recurso de revisión de amparo, que decide homologar un acto de desistimiento presentado por los sucesores de los originarios propietarios del terreno. El juez de la acción de amparo había declarado la inadmisibilidad de la acción por la existencia de otra vía efectiva.

(7) ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho administrativo*. Marcial Pons, Madrid, 2019, p. 293.

nial del Estado, que actualmente converge con un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado subjetivo, que ha pasado a ser el régimen general.

La expresión «responsabilidad patrimonial de Estado» en la República Dominicana se instituye por primera vez a través de la Ley núm. 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, de fecha 5 de febrero de 2007 (en adelante, «Ley núm. 13-07»). La promulgación de esta ley constituye un pilar importante para el avance del control judicial de las actividades administrativas en la República Dominicana. Otra de las disposiciones que incorpora esta ley consiste en traer al poder judicial las funciones que hasta el momento venían siendo desarrolladas por dos tribunales que dependían de otros poderes del Estado en un momento en el que el control jurisdiccional se encontraba monopolizado por el Poder Judicial (8): se trata del Tribunal Superior Administrativo, creado por la Ley núm. 1494, de 1947 (9), y el Tribunal Contencioso Tributario instituido por la Ley núm. 11-92, que aprueba el Código Tributario, de fecha 16 de mayo de 1992 (10). Con la promulgación de la Constitución de 2010, la designación de Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo que instituye la Ley núm. 13-07 fue sustituida a la de Tribunal Superior Administrativo.

El artículo 1 de la Ley núm. 13-07 establece que, además de las competencias desarrolladas hasta ese momento por el Tribunal Superior Administrativo y el Tribunal Contencioso Tributario, el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo de nueva creación asume nuevas competencias, entre las que se encuentra la de conocer de las demandas en responsabilidad patrimonial del Estado; lo establece en el párrafo de su artículo 1 en términos de que tendrá competencia además para conocer «de la responsabilidad patrimonial del Estado, de sus organismos autónomos, del Distrito Nacional, de los municipios que conforman la Provincia de Santo Domingo, así como de sus funcionarios, por su inobservancia o incumplimiento de las decisiones emanadas de autoridad judicial competente, que diriman controversias relativas a actos inherentes a sus funciones». Las demandas en responsabilidad patrimonial interpuestas contra los municipios ubicados fuera del Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo y sus funcionarios, por actos inherentes a sus funciones, deben presentarse por ante el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial correspondiente, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley núm. 13-07 (11).

---

(8) Esta condición varió con la aprobación de la Constitución de 2010 que crea el Tribunal Constitucional, como último intérprete de la Constitución y con competencia exclusiva para el conocimiento de determinados procedimientos constitucionales como son las acciones directas de inconstitucionalidad, los conflictos de competencia y los controles preventivos de constitucionalidad.

(9) Esta Ley deroga los artículos 16 al 23 de la Ley núm. 130, mediante los cuales se establece que mientras el poder ejecutivo no designe los jueces, el procurador general y el secretario del Tribunal Superior Administrativo, la Cámara de Cuentas de la República ejercerá las funciones de Tribunal Superior Administrativo.

(10) Al respecto, el artículo 1 de la Ley núm. 13-07 establece: «Traspaso de competencias. Se dispone que en lo sucesivo las competencias del Tribunal Superior Administrativo atribuidas en la Ley No. 1494, de 1947, y en otras leyes, así como las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, sean ejercidas por el Tribunal Contencioso Tributario instituido en la Ley 11-92, de 1992, el que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley se denominará Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo».

(11) Artículo 3. Contencioso Administrativo Municipal. El Juzgado de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, con la excepción de los del Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, serán competentes para conocer, en instancia única, y conforme al procedimiento contencioso tributa-

Es así como la responsabilidad patrimonial del Estado en la República Dominicana, de acuerdo con el citado artículo 1 de la Ley núm. 13-07, surge respecto de los tres poderes del Estado (responsabilidad del Estado legislador, responsabilidad de la Administración Pública y responsabilidad por el funcionamiento de la Administración de Justicia) y, además, respecto de los órganos constitucionales y demás órganos autónomos del Estado y los ayuntamientos. Asimismo, para el ámbito concreto de la Administración local en el año 2007, también fue promulgada la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio del 2007 (en adelante, «Ley núm. 176-07»), que en su artículo 113 reconoce un régimen de responsabilidad patrimonial en términos de que: «Los municipios responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o empleados, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa».

Un año más tarde se aprueba la Ley núm. 41-08 de Función Pública y que crea la Secretaría (12) de Estado de Administración Pública, de fecha 16 de enero de 2008 (en adelante también, «Ley núm. 41-08»). Esta ley viene a establecer el régimen general de las relaciones de trabajo entre los servidores públicos y el Estado y con él, su régimen de responsabilidad patrimonial. Al respecto, esta Ley en su artículo 90 establece: «El Estado y el servidor público o miembros del órgano colegiado actuante serán solidariamente responsables y responderán patrimonialmente por los daños y perjuicios causados por la acción u omisión del funcionario actuante. La Jurisdicción Contenciosa Administrativa será competente para conocer de dichos incumplimientos y para establecer las indemnizaciones correspondientes». A día de hoy, este tipo de responsabilidad patrimonial del Estado, junto con la exigida a través de los procedimientos de expropiación, son las que acumulan un mayor número de decisiones judiciales.

Aunque no refiriéndose propiamente a la responsabilidad patrimonial del Estado, la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, del 9 de agosto de 2012, establece en su artículo 12 numeral 17 el principio de responsabilidad civil y penal, que define en términos de que: «Los entes y órganos administrativos comprometen su responsabilidad civil y penal por los daños causados por la falta de sus órganos y servidores en el desempeño de la función administrativa, independientemente de las acciones que podrá intentar para resarcirse del perjuicio propio causado por el dolo o la falta grave e inexcusable del servidor».

---

rio, de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los municipios, entre las que se incluyen las demandas en responsabilidad patrimonial contra el municipio y sus funcionarios por actos inherentes a sus funciones, con la sola excepción de las originadas con la conducción de vehículos de motor, así como los casos de vía de hecho administrativa incurrido por el municipio. Al estatuir sobre estos casos, los Juzgados de Primera Instancia aplicarán los principios y normas del Derecho Administrativo y solo recurrirán de manera excepcional, en ausencia de estos, a los preceptos adecuados de la legislación civil.

(12) El término «secretaría» fue sustituido por «ministerio», a tenor del Decreto 56-10, de 6 de febrero de 2010, que cambia la nomenclatura de diversas «Secretarías de Estado» por la de «Ministerios».

### 3. RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Con la aprobación de la Constitución Dominicana, el 26 de enero de 2010, se establecen las bases constitucionales del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado dominicano, actualmente vigentes (13). Se realiza a través del artículo 148, en términos de que: «Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica» (14).

Lo primero a destacar sobre este precepto constitucional es el hecho de que al estar contenido en el título sobre el poder ejecutivo parecería que se refiere exclusivamente a la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública entendida en sentido estricto, es decir, como aquella que se ubica exclusivamente en el poder ejecutivo. Sin embargo, la interpretación que ha realizado la doctrina sobre el ámbito de aplicación de este precepto es la de que tiene un alcance mucho mayor y la circunscribe como la responsabilidad patrimonial del Estado, entendida, como el deber de indemnización del Estado por la actuación de cualesquiera de sus poderes, órganos constitucionales, organismos descentralizados y sus servidores con motivo de las lesiones que pudieren causar a personas en sus bienes o derechos como consecuencia de su acción u omisión antijurídica.

Al respecto, Rodríguez Huertas en su comentario al artículo 148 de la Constitución señala que «la responsabilidad del Estado y demás entes públicos, así como de sus funcionarios, es una consecuencia de la cláusula del Estado de derecho que la Constitución proclama». En efecto, tal como habíamos apuntado previamente, la responsabilidad patrimonial del Estado descansa sobre el derecho a la dignidad humana y los principios de equidad, justicia material y solidaridad, propios del Estado Social de Derecho, donde se persigue satisfacer todas las necesidades que atañen al interés general, al tiempo de que todas las actuaciones, de los particulares y del propio Estado, estén sometidas al orden constitucional y legal del Estado.

Otra cuestión importante a destacar es que, aún tratándose de la regulación de las bases del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, nuestro texto constitucional alude al término de responsabilidad civil en lugar de administrativa. Esto constituye un error en la medida en que, al tratarse de una disposición dirigida a la Administración Pública, su regulación no se realiza a través del código civil, sino a través de las normas dedicadas a regular la actividad administrativa, en este caso, la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relacio-

---

(13) En este sentido, AMARO GUZMÁN, al referirse a la inexistencia en el país de una previsión constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, señala: «Si bien no contamos con una consagración constitucional de responsabilidad civil, el legislador en disposiciones especiales, como la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y otras, instituye la responsabilidad estatal y en reiteradas decisiones jurisprudenciales nuestra Suprema Corte de Justicia ha admitido tal responsabilidad». AMARO GUZMÁN, R., *Responsabilidades en la Administración pública*. Editora Punto Mágico, Santo Domingo, 2006, p. 14.

(14) Esta previsión constitucional se realiza en el en el título IV sobre el Poder Ejecutivo, capítulo III, De la Administración pública, sección IV, De la Responsabilidad civil de las entidades públicas, sus funcionarios o agentes.

nes con la Administración y de Procedimiento Administrativo, de fecha 8 de agosto de 2013 (en adelante también, «Ley núm. 107-13»), y las anteriormente mencionadas Leyes núm. 13-07 y 41-08, entre otras. Sobre ese uso inadecuado que tradicionalmente ha tenido lugar en el ámbito administrativo y contencioso administrativo, la Sentencia núm. 595, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el 18 de noviembre de 2015, señala:

«[...] la anterior motivación no es admisible como tal, sino que resulta ser una exposición general y vacía de fundamentación para resolver el caso concreto que estaba siendo juzgado, máxime cuando dichos jueces no observaron, como era su deber, que la responsabilidad del Estado no se rige por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones entre particulares, sino que esta responsabilidad tiene reglas especiales que varían según las peculiaridades del caso y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los intereses privados, lo que fue olvidado por los jueces que suscriben este fallo [...]».

Sobre este particular, que no es exclusivo de la República Dominicana, señala Vásquez Seijas, refiriéndose al caso español: «Igual juicio merece la frecuente utilización de la fórmula «responsabilidad civil» para eludir a la responsabilidad contraída por la Administración por el título aludido, pues es notorio que, en su actual regulación, positiva el régimen de tal tipo de responsabilidad no obra contenido en las normas civiles, sino administrativas [esencialmente, el aludido Título X de la LRJ-PAC(15)], por lo que no es esta en absoluto, pues, una responsabilidad civil, en el sentido de ser regulada por preceptos civiles sino puramente administrativa» (16). Es así que, efectivamente aunque el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado es tomado del Derecho civil, es necesario ir corrigiendo estas imprecisiones y robusteciendo esta figura a lo interno del Derecho administrativo conforme sus propias características y necesidades.

En la República Dominicana, fuera de los procedimientos contenciosos administrativos en materia de expropiación, las primeras demandas que recoge la jurisprudencia del tribunal contencioso administrativo por responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado se registran a partir de la entrada en vigencia de la Ley núm. 13-07, que es una de las leyes, como hemos dicho, que regulan el Derecho administrativo.

Por su parte, el desarrollo legislativo de este precepto constitucional tuvo lugar a través de la Ley núm. 107-13, la cual enmarca la responsabilidad patrimonial del Estado en el derecho fundamental a la buena administración. La aprobación de dicha ley constituye un avance significativo en el desarrollo del Derecho Administrativo de la República Dominicana no sólo desde el punto de vista de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino también de otros ámbitos, tales como: la regulación de los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración pública y los principios que sirven de sustento, las normas de proce-

(15) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

(16) VÁSQUEZ SEIJAS, J., «Introducción», en DE FUENTES BARDAJI, J., *Manual de Responsabilidad pública*. Editorial Aranzadi, SA, Navarra, 2010, p. 71.

dimiento administrativo común de la actividad administrativa (que no había sido regulado antes en términos generales), así como el régimen sancionador (17).

Esta ley se aprueba en un momento en el que se va consolidando en el Derecho administrativo comparado una nueva visión de esta rama del Derecho, en la que el Estado deja de ser percibido como un mero prestador de servicios para convertirse en un garantizador de derechos y libertades ciudadanas, en el que el derecho a la buena administración desempeña un papel vital. Este enfoque es el resultado de la suscripción de algunos instrumentos en el ámbito internacional, que dotan del rango de derecho fundamental al derecho a una buena administración (18). Por su parte, la

---

(17) Además del artículo 148 de la Constitución, resultan de especial trascendencia las previsiones contenidas en sus artículos 69, 138 y 139, que señalan lo siguiente:

Artículo 69. Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:

- 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;
- 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;
- 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable;
- 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;
- 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;
- 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;
- 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;
- 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley;
- 9) Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando solo la persona condenada recurra la sentencia;
- 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (el subrayado es nuestro).

Artículo 138. Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará:

- 1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas;
- 2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.

Artículo 139. Control de legalidad de la Administración Pública. Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley.

(18) En este sentido la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, publicada en el «Diario Oficial de la Unión Europea» el 30 de marzo de 2010, dispone en su artículo 41: «Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

Este derecho incluye en particular:

- a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;
- b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;

elevación a rango de derecho fundamental de este derecho tiene lugar en la República Dominicana a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, concretamente mediante la sentencia TC/0322/14 del 22 de diciembre de 2014, en donde se establece que «[E]ste derecho se encuentra implícitamente en el texto de nuestra Constitución, específicamente en los artículos 138 (19), 139 (20), y 145 (21), los cuales se han concretizado legalmente en la referida ley orgánica [Ley núm. 107-13], plasmando de forma más concreta en nuestro ordenamiento este principio constitucional. [...] Los mandatos precedentemente resumidos configuran el denominado «derecho a la buena administración», designación que hace taxativamente la Ley núm. 107-13, cuya vigencia ha sido postergada hasta el dos mil quince (2015), pero que debe considerarse, en relación con el asunto de que se trata, como un derecho actualmente dimanante de las obligaciones puestas a cargo de la Administración Pública por la Constitución de la República y otras normas» (22).

Concretamente, la Ley núm. 107-13 establece el sistema general de responsabilidad patrimonial del Estado en los términos siguientes:

«RESPONSABILIDAD DE LOS ENTES PÚBLICOS Y DEL PERSONAL A SU SERVICIO. Artículo. 57. Responsabilidad subjetiva. El derecho fundamental a la buena administración comprende el derecho de las personas a ser indemnizados de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos como

c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

De igual forma, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración pública, aprobada el 10 de octubre de 2013, establece en su capítulo Tercero: Los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana. En concreto, el derecho fundamental a la buena Administración Pública se compone, entre otros, de los derechos señalados en los artículos siguientes, que se podrán ejercer de acuerdo con lo previsto por la legislación de cada país».

(19) Artículo 138. Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará:

1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas;

2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.

(20) Artículo 139. Control de legalidad de la Administración Pública. Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley.

(21) Artículo 145. Protección de la Función Pública. La separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa en violación al régimen de la función pública, será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley.

(22) Este criterio ha sido reiterado, entre otras, por las sentencias TC/0395/18 del 11 de octubre de 2018; TC/0293/20 del 21 de diciembre de 2020; TC/0373/20 del 29 de diciembre de 2020; TC/0377/20, del 29 de diciembre de 2020; TC/0105/22, del 8 de abril de 2022 y TC/0240/22 del 4 de agosto de 2022.

consecuencia de una acción u omisión administrativa antijurídica. Corresponde a la Administración la prueba de la corrección de su actuación.

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

Párrafo II. No son imputables a la Administración los daños derivados de fuerza mayor. Se considera como tal a aquellos eventos inevitables ajenos al ámbito de actuación administrativa.

Párrafo III. La intervención culpable de la víctima en la producción del daño excluirá o moderará la responsabilidad administrativa, a la vista de las circunstancias del caso.

Párrafo IV. Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial se regirán por la presente ley, salvo en aquellos supuestos en que normas sectoriales que sean también de aplicación a la Administración Pública establezcan un régimen especial de responsabilidad».

Antes de pasar a analizar los requisitos materiales que exige el ordenamiento jurídico dominicano para la configuración de la responsabilidad patrimonial de la Administración, nos referiremos a sus características generales. Lo primero que ha de precisarse en este sentido es que el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado que establece el artículo 148 de la Constitución y que desarrolla el artículo 57 y siguientes de la Ley núm. 107-13 es general y único para todos los poderes, órganos y entes del Estado. Esta universalidad también se refiere a que la responsabilidad tendrá como punto de partida la irregularidad en la prestación de cualquiera de los servicios públicos que está llamado a prestar el Estado dominicano. A este respecto, tal como señala García de Enterría: «[E]stá claro también y no es objeto de discusión alguna que la responsabilidad patrimonial de la Administración puede surgir tanto de una actividad jurídica, ya se plasme en un acto administrativo o en un reglamento, como de una actividad puramente material o técnica o, incluso, de una simple omisión. Cada uno de estos supuestos puede dar lugar, ciertamente, a particularidades y justificar matizaciones de diverso tipo, pero el principio en sí mismo no es discutible» (23).

De igual forma esta cláusula es universal desde el punto de vista de la víctima, comprendiendo dentro del grupo de «personas» con derecho a ser indemnizadas no solo a los particulares, sino también a las propias administraciones públicas, en los casos en que el perjuicio haya sido conferido por otra Administración Pública, o también a los propios servidores públicos, en los daños que podrían sufrir como consecuencia de la prestación de los servicios públicos.

---

(23) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo II*. Editorial Aranzadi, Navarra, 2013, p. 386.

### 3.1 REQUISITOS MATERIALES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

#### A) El concepto de lesión indemnizable

Aunque el artículo 148 de la Constitución al establecer las bases constitucionales del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado alude a los términos de «daño y perjuicio», el artículo 57 de la Ley núm. 107-13 va más allá al introducir el concepto de «lesión» como condición para que se genere el derecho de indemnización. Sobre el significado de la palabra lesión Santamaría Pastor señala que «el concepto de lesión, sin embargo, es más estricto y riguroso que el simple de daño: el daño, a secas, consiste en una mera disminución patrimonial; la lesión resarcible, por el contrario, es un daño cualificado por la concurrencia de cuatro requisitos: la antijuridicidad (1), la efectividad (2), la evaluabilidad económica (3) y la individualización (4)» (24).

Asimismo, respecto de las diferencias entre lesión y perjuicio en el contexto de la responsabilidad patrimonial en España, indica García de Enterría: «La primera precisión que hay que formular al respecto es que el concepto jurídico de lesión difiere sustancialmente del concepto vulgar de perjuicio. En un sentido puramente económico o material se entiende por perjuicio un detrimento o pérdida patrimonial cualquiera. La lesión a la que se refiere la cláusula constitucional y legal es otra cosa, sin embargo. Para que exista lesión en sentido propio no basta que exista un perjuicio material, una pérdida patrimonial; es absolutamente necesario que ese perjuicio sea antijurídico, antijuridicidad en la que está el fundamento, como ya notamos, del surgimiento de la obligación reparatoria» (25). A este respecto, sigue precisando el autor que, en el contexto de la responsabilidad patrimonial del Estado en España, «la antijuridicidad susceptible de convertir el simple perjuicio material en una lesión propiamente dicha no deriva, sin embargo, del hecho de que la conducta del autor de aquel sea contraria a Derecho; no es, en consecuencia, una antijuridicidad subjetiva. Un perjuicio se hace antijurídico y se convierte en lesión resarcible siempre que y solo cuando la persona que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarlo; la antijuridicidad del perjuicio es, pues, una antijuridicidad referida al perjudicado».

Sobre este último aspecto, ha de apuntarse que el régimen de responsabilidad patrimonial español difiere sustancialmente sobre este punto del dominicano, en la medida en que este último exige, como regla general, que la actuación administrativa constituya una conducta antijurídica en el sentido de que sea contraria a Derecho. Al respecto, la sentencia núm. SCJ-TS-22-0444, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de fecha 31 de mayo de 2022 (26), señala: «respecto

(24) SANTAMARÍA PASTOR, J., *Principios del Derecho Administrativo General II*. Iustel. Madrid, 2004, p. 492.

(25) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo II*. Editorial Aranzadi. Navarra, 2013, p. 391.

(26) Esta sentencia decide el recurso de casación interpuesto en contra de la decisión emitida por el Tribunal Superior Administrativo en el marco de un recurso contencioso administrativo en reclamación de indemnizaciones laborales y reparación por daños y perjuicios interpuesto por un ciudadano que había sido desvinculado del servicio público con base en la Ley núm. 41-08.

de la reclamación de responsabilidad patrimonial, debe indicarse que, para la determinación de este tipo de responsabilidad, los jueces del fondo deben identificar y señalar los siguientes elementos: a) una conducta que implique una falta producto de una acción u omisión antijurídica de la administración; b) que esta conducta haya originado un daño a una persona; y c) el vínculo de causalidad que debe existir entre la falta y el daño».

Es así, que, el criterio imperante actualmente en la República Dominicana respecto de este requisito es la necesidad de que sea antijurídico, entendiendo como antijuridicidad la acción u omisión contraria a Derecho. Esta constituye la regla general para la imputación de responsabilidad patrimonial de la Administración en nuestro país.

Ahora bien, esta regla general viene acompañada de una previsión excepcional en el mismo artículo 57 de la Ley núm. 107-13, párrafo I, conforme a la cual se podría reconocer el derecho a indemnización en ausencia de funcionamiento irregular. Con base en esta disposición, excepcionalmente, se reconocerá el derecho a indemnización de los ciudadanos «a la vista de las circunstancias del caso y, en especial, de la naturaleza de la actividad generadora de riesgos o de la existencia de sacrificios especiales o singulares en beneficio de la generalidad de los ciudadanos, derivados del ejercicio lícito de potestades administrativas».

Esta causa excepcional de responsabilidad patrimonial del Estado, de algún modo había sido recogida por Rodríguez Huertas en su comentario al artículo 148 de la Constitución previamente citado, al señalar que, aunque dicho artículo al establecer las bases de la responsabilidad patrimonial del Estado lo hace aludiendo solo a la responsabilidad subjetiva, «no quiere decir que el texto fundamental excluya la responsabilidad objetiva» [...] «pues el mismo encuentra fundamento en otros principios de raigambre constitucional, como el de la igualdad ante la ley y el de proporcionalidad ante las cargas públicas» (27).

Un caso reciente en el que se aplica esta excepción fue el decidido mediante sentencia SCJ-TS-22-0524, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en fecha 31 de mayo de 2022. Con el recurso de casación que decide esta sentencia se pretende determinar si el Estado dominicano, el Poder Judicial y la Procuraduría General de la República comprometieron su responsabilidad patrimonial de cara al recurrente, por haber sufrido medida de coerción durante 1436 días, y luego haberse declarado su inocencia.

Dicha sentencia casó la decisión recurrida –dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo– y envía el expediente a la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, a los fines de que sea fijada justa indemnización a la parte recurrente, en el entendido de que la sentencia recurrida incurría en los vicios imputados al no reconocer responsabilidad patrimonial al Estado. Entre los argumentos sostenidos por la sentencia para justificar su decisión resaltan los siguientes:

«23. La responsabilidad por haberse dispuesto la medida de coerción relativa a prisión preventiva seguida posteriormente por una sentencia de absolución ante los jueces del fondo, tal y como ocurre en la especie, parte del

---

(27) RODRÍGUEZ HUERTAS, O., en «Artículo 148», en *Fundación Institucionalidad y Justicia: Constitución Comentada*, Fundación Institucionalidad y Justicia, Santo Domingo, 2011, p. 313.

hecho de que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, es posible que contra una persona haya sido ordenada una prisión provisional respetuosa del principio de proporcionalidad y de la normativa prevista al efecto para ese instituto jurídico por el Código Procesal Penal y que posteriormente los jueces del fondo decidan que el imputado no participó en el delito de que se trata. Aquí no ha ocurrido un error judicial de los jueces que ordenaron la medida de coerción y mucho menos un mal funcionamiento del servicio judicial tal cual ha sido definido anteriormente. Ahora bien, ello no es impedimento para el reclamo de una indemnización, ya que, en esos casos, la misma encuentra sustento en la garantía estatal debida a los derechos fundamentales. En ese caso específico, al derecho a la libertad personal establecida en el artículo 40 de nuestra Carta Magna.

24. Lo anterior en vista de que, si bien es cierto que la medida de prisión preventiva tiene como finalidad asuntos de interés general –como serían el orden público inherente a la persecución penal que se logra con la presencia del imputado en el juicio, o la seguridad y solidaridad social– no puede exigirse a los individuos o particulares un sacrificio importante a su libertad personal en atención al referido interés público y general que actúa como sustento de la indicada prisión preventiva. En ese sentido interviene en su auxilio el párrafo I del artículo 57 de la Ley núm. 107-13 que reconoce «...el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados, incluso en ausencia de funcionamiento irregular, a la vista de las circunstancias del caso y, en especial, de la naturaleza de la actividad generadora de riesgos o la existencia de sacrificios especiales o singulares en beneficio de la generalidad de los ciudadanos, derivados del ejercicio lícito de potestades administrativas».

25. Así las cosas, en estos casos de sacrificios importantes al derecho fundamental a la libertad personal en favor del interés general, la indemnización económica es la última garantía del artículo 40 de la Constitución Dominicana».

Otra decisión en la que se adopta medida de reparación frente a acciones u omisiones de los poderes públicos en el marco de sus funciones, sin que se haya configurado el requisito de la antijuridicidad, fue la sentencia del Tribunal Constitucional núm. TC/0033/12 de fecha 15 de agosto de 2012, dictada en el marco de una acción directa de inconstitucionalidad en la que se declara la no conformidad con la constitución del artículo 7 de la Ley núm. 2569 de Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones, del 4 de diciembre de 1950, y sus modificaciones, por considerar que el cobro a los dominicanos residentes en el extranjero de un 50% más en el impuesto a las sucesiones y donaciones que paga un dominicano residente en el país vulnera el derecho fundamental a la igualdad consagrado en el artículo 39.1 de la Constitución (28). Además de realizar el control concentrado de constitucional que culmina con la expulsión del ordenamiento jurídico del artículo 7 de la men-

---

(28) Artículo 39. Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:

1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes.

cionada Ley núm. 2569, el Tribunal Constitucional, atendiendo a la pretensión planteada por los accionantes, adopta, de forma excepcional, una medida con efectos particulares consistente en: «ordenar a la Dirección General de Impuestos Internos (D. G. I. I.) el reembolso a favor de los señores Juan José Dalmasí Duluc, Larissa María Dalmasí Duluc, Ameriquín María Dalmasí Duluc y Luis Emilio Dalmasí Duluc, (sucesores del finado Juan José Dalmasí), de las sumas pagadas por concepto del recargo del 50% que respecto del monto de los impuestos sucesorales tuvieron que pagar los accionantes por su condición de residentes dominicanos en el exterior, manteniendo la presente sentencia, fuera de este caso, sus efectos anulatorios hacia el porvenir a partir de la publicación de la misma».

Estas decisiones ponen de manifiesto la receptividad que tienen nuestros administradores de justicia respecto de su compromiso de aplicar la ley y reconocer la existencia de supuestos excepcionales que, aun sin cumplir el requisito de acción u omisión antijurídica que exige el régimen general, son capaces de comprometer la responsabilidad patrimonial del Estado. Queda en manos de los tribunales de la República seguir precisando en otros ámbitos cómo se cumplen esas circunstancias especiales que comprometerían la responsabilidad patrimonial del Estado, en casos de ausencia del requisito de antijuridicidad.

## B) La imputación del daño

Una lesión puede ser reparable en la medida en que puede imputarse a una de las actividades desarrolladas por el Estado, las cuales se materializan a través de la prestación de los servicios públicos. Esta condición tendrá que cumplirse con independencia de que el autor material pueda o no ser identificado, ya que, tal como señala Santamaría Pastor, «La Administración responde también de los daños anónimos, siempre que se generen en su seno» (29). En este sentido vemos cómo en los ejemplos anteriores queda claramente establecido que los hechos generadores de las lesiones sufridas por los recurrentes fueron, en el primer caso, la ordenación de medida de coerción por parte del tribunal –integrado a su vez por jueces, es decir, servidores públicos– en el ejercicio de sus funciones públicas; y, en el segundo, el desarrollo de la función legislativa, que se concreta con la aprobación por parte del Congreso Nacional de una ley que posteriormente el Tribunal Constitucional declara parcialmente inconstitucional.

En este mismo orden, la sentencia núm. 017-2014, dictada por el Tribunal Superior Administrativo el 31 de enero de 2014, la cual al decidir una demanda en responsabilidad patrimonial de la Administración Pública interpuesta contra la Dirección General de Aduanas y algunos de sus funcionarios resuelve ordenar a cargo de la Administración la indemnización al demandante por la lesión sufrida y excluir de la demanda a los servidores públicos demandados conjuntamente, bajo el argumento de que «luego de reconocer que existe un daño inminente al patrimonio de la recurrente, [...] por un error de procedimiento al confundir la desaduaniación de otro vehículo de la misma marca y el mismo color a nombre del mismo propietario del vehículo del caso que nos ocupa, por lo que en aras de evitar una

---

(29) SANTAMARÍA PASTOR, J., *Principios del Derecho Administrativo General II*. Iustel, Madrid, 2004, p. 497.

perturbación patrimonial de dichos funcionarios, entiende deben de ser excluidos de dicha responsabilidad; no así la institución que como organismo gestor, sede de donde se originó el daño, y más aún que la misma institución, pone a disposición de la recurrente el retiro inmediato del vehículo motivo del litigio».

Con estos argumentos se acredita la configuración de este requisito en el caso concreto, es decir, cuales fueron las acciones desarrolladas por la Dirección General de Aduanas que causaron lesión al recurrente. La constatación de la existencia de un daño constituye el primer requisito a valorar en la configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado.

### C) La relación de causalidad

Este último requisito es el resultado de la concurrencia de los dos anteriores y la relación que exista entre ellos. Es decir, de la existencia de una lesión indemnizable en los términos ya explicados y que la imputación del daño sea atribuida a la Administración responsable del servicio público de que se trate.

Este requisito que en una primera lectura podría resultar sencillo, en realidad no lo es tanto, debido a que en muchos casos la lesión no es el resultado exclusivo de una acción u omisión de la Administración, sino que también podría concurrir una pluralidad de causas consecuentes o no entre sí. Por ejemplo, el paciente que se agrava en su condición de salud cuando tras haber sido intervenido quirúrgicamente en un hospital público, no toma la medicación indicada y no asiste a su cita médica pauta para tres días después de haber sido dado de alta, y su situación de salud se complica producto de que le había sido dejada parte de una gaza en el estómago en dicha cirugía.

Sobre la necesidad de que se compruebe esa relación de causalidad entre los dos requisitos previamente enunciados se pronunció la sentencia núm. 033-2021-SS-EN-00644, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en fecha 28 de julio de 2021, que decide un recurso de casación interpuesto por la madre de una menor de 16 años de edad que perdió la vida en un centro de salud pública mientras encontrándose en estado de gestación, se le administraba un tratamiento de quimioterapia para la leucemia que padecía. La Suprema Corte de Justicia casa la decisión dictada por el Tribunal Superior Administrativo y envía el expediente a la Segunda Sala de dicho tribunal a los fines de que dicte una decisión que se refiera de forma clara y precisa a la relación que hubo en este caso entre la falta y la lesión, es decir, que acredite el cumplimiento del requisito del nexo causal. Sus principales argumentos fueron los siguientes:

«14. Adicionalmente, del estudio del expediente formado a raíz del presente recurso de casación, habría que concluir que la sentencia impugnada incurre en una falta de motivos al momento en que afirma que no se configuró una «falta efectiva» a cargo del (Mispas) atributiva de responsabilidad civil, pero sin exponer ni analizar hechos no controvertidos en la especie, ni ponderar la relación que estos pudieron tener respecto de la demanda incoada, tal y como sería el no suministro de tratamiento para la leucemia que padecía la paciente menor de edad en cuestión debido a su estado de embarazo, así como la posterior revocación de esta decisión médica para empezar el tratamiento concomitante al referido estado de embarazo.

15. Una contradicción de motivos se configura cuando la sentencia impugnada establece varias veces que no existe un «nexo causal» en la especie, por lo que, al ser este un elemento indispensable en la responsabilidad civil, decidió rechazar la presente demanda contra el (Mispas). En ese sentido, se advierte una contradicción, porque este nexo causal debe verificarse entre la falta y el daño, siendo imposible que la ausencia de un «nexo causal» funja como motivación para el rechazo de la demanda original, ya que la existencia de la falta es negada por el propio fallo atacado en casación».

De igual manera, sobre la necesidad de que se acredite en cualquier procedimiento de reclamación el cumplimiento de este requisito se refiere la Sentencia núm. 00349-2014 de Tribunal Superior Administrativo de 18 de septiembre de 2014, que textualmente señala «sin la demostración del “nexo causal” no puede darse la imputabilidad del daño, son factores que concurren y se relacionan, pues acreditado el “nexo causal”, surge, de manera inmediata, la imputación». En igual sentido la Sentencia núm. 512-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el 27 de noviembre de 2014 y Sentencia núm. 00576-2014, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el 31 de octubre de 2014, entre otras.

#### **D) Ausencia de causas de exoneración**

Para que la responsabilidad pueda ser exigible y proceda el pago de la indemnización es necesario, además de la concurrencia de los requisitos que acabamos de enunciar, que no confluyan ninguna de las causas eximentes de responsabilidad, como las que expresamente refiere el artículo 57 de la Ley núm. 107-13 en su párrafo II, relativo a los daños derivados de fuerza mayor o aquellos eventos inevitables ajenos al ámbito de actuación administrativa. De igual forma, el párrafo III del mismo precepto legal precisa que la intervención culpable de la víctima en la producción del daño excluirá o moderará la responsabilidad administrativa, en vista de las circunstancias del caso.

#### **E) Contenido del deber indemnizatorio**

La responsabilidad patrimonial del Estado, en los casos en que proceda, debe ser una reparación integral. En este sentido, el artículo 59 de la Ley núm. 107-13 precisa que «son indemnizables los daños de cualquier tipo, patrimonial, físico o moral, por daño emergente o lucro cesante, siempre que sean reales y efectivo».

Aunque la ley no hubiese precisado en su artículo 59 el alcance de la responsabilidad patrimonial, con la sola mención que realiza el artículo 57 hubiese sido suficiente para considerarla integral. Esto así ya que, tal como nos señala el profesor Santamaría Pastor «el concepto mismo de indemnización conlleva la idea de reparación integral de los daños y perjuicios que la actividad administrativa haya generado (indemnizar = dejar indemne); se trata, obviamente, de la misma regla que preside la determinación del justiprecio en la expropiación, con arreglo a la cual debe proporcionarse al dañado un valor de sustitución de los bienes o derechos de que haya sido privado por una u otra vía, de manera que su balance

patrimonial sea el mismo que antes de la producción del daño» (30). Atendiendo a este criterio, la indemnización de toda lesión incluiría el daño emergente y el lucro cesante.

Respecto de la diferencia entre daños patrimoniales y morales, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha señalado que «el “daño” moral es un elemento intangible y extra “patrimonial” que afecta la reputación o consideración de la persona y no atañe en modo alguno al interés económico, pues solo causa un dolor moral a la víctima contrario a la esfera de los daños materiales que deben ser evaluados respecto del perjuicio “patrimonial” el cual debe estar dotado de los elementos de prueba, no solo que den lugar a la existencia de dichos daños, sino también que puedan ser cuantificables por el juzgador» (Sentencia núm. 1613 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de fecha 30 de agosto de 2017).

Sobre el contenido de los daños morales sigue señalando la Suprema Corte de Justicia a través de su Sentencia núm. 366, dictada por la Segunda Sala en fecha 8 de mayo de 2017, que es «la pena o aflicción que padece una persona en razón de las lesiones físicas o propias o de sus padres, hijos o cónyuge o por la muerte de uno de estos, causada por un accidente o por acontecimientos en los que exista la intervención de terceros, de manera voluntaria o involuntaria, de manera tal que, en principio, los jueces del fondo tienen un poder soberano para establecer los hechos constitutivos del “daño” y fijar su cuantía». Por su parte, el daño físico, como su nombre lo indica, se refiere a cualquier tipo de lesión que se sufra en el propio cuerpo.

Tal como señala el precepto previamente transcrito –artículo 59 de la Ley núm. 107-13–, la responsabilidad patrimonial de la Administración en cualquiera de sus manifestaciones supone, no solo la indemnización por el *daño emergente* o efectivamente realizado, sino también el *lucro cesante* o las ganancias o beneficios que se dejaron de percibir como resultado de la privación sufrida. En ese sentido, por ejemplo, la sentencia núm. 017-2014, dictada por el Tribunal Superior Administrativo el 31 de enero de 2014, que condena a la Dirección General de Aduanas al pago de la suma de cinco millones de pesos dominicanos (RD\$ 5,000,000.00) por concepto de justa reparación por los daños y perjuicios causados como consecuencia de la retención injustificada de un vehículo de alta gama por un período de siete años.

Otra cuestión importante a precisar, sobre el contenido de la indemnización, es que el Estado, de acuerdo al artículo 148 de la Constitución, responde de manera conjunta y solidaria respecto de las lesiones que haya podido causar. Asimismo, el artículo 58 de la Ley núm. 107-13 confirma el carácter solidario de la responsabilidad patrimonial del Estado, cuestiones a las que nos referiremos más adelante, al abordar el procedimiento y legitimación para reclamarla.

Respecto de las circunstancias que podrán darse para justificar la solidaridad a la que alude nuestro régimen jurídico en esta materia, Freund Mena señala: «puede existir responsabilidad en la responsabilidad administrativa en dos casos: 1) cuando existe concurrencia de entes públicos en la comisión del hecho y 2) cuando existe concurrencia entre el órgano y el servidor público. En ambos casos la responsabilidad es conjunta y solidaria, teniendo ambos concurrentes la obligación de

---

(30) SANTAMARÍA PASTOR, J., *Principios del Derecho Administrativo General II*. Iustel, Madrid, 2004, p. 508.

reparar el daño, y el afectado podrá perseguir, ya sea a ambos o a uno de estos, sin perjuicio del regreso o la demanda en repetición» (31).

Incluso en los casos en los que la prestación de los servicios públicos o la ejecución de una obra pública estén en manos de contratistas o concesionarios, la indemnización se exigirá a la Administración encargada, fungiendo en estos casos el contratista como codemandado, debiendo abonar la indemnización aquel que hubiera causado el daño. En este sentido, de acuerdo con las previsiones del párrafo III del artículo 58 de la Ley núm. 107-13, «[a] tales efectos, responderá la Administración si el daño deriva de un defecto en el proyecto elaborado por la Administración o de una orden dada por ella. En caso contrario, responderá el contratista o concesionario. Conocerá en todo caso de la acción la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que quepa deducir acción de responsabilidad civil contra el contratista o concesionario ante los tribunales civiles».

Sobre esta cuestión, hemos visto cómo la jurisprudencia en los casos en que se reclama la responsabilidad patrimonial del Estado de manera conjunta a la Administración y servidores públicos, decide excluir a los servidores. En este sentido, la citada sentencia núm. 017-2014, dictada por el Tribunal Superior Administrativo el 31 de enero de 2014 que, luego de reconocer la concurrencia de los requisitos que configuran el régimen general de responsabilidad patrimonial del Estado debido a los errores en que incurrieron servidores públicos de la Dirección General de Aduanas al confundir el procedimiento de desaduanización de un vehículo con otro vehículo del mismo propietario, «entiende necesaria su exclusión de responsabilidad patrimonial, en el entendido de que la actuación de los mismos no se evidencia «ligera» ni con una marcada intención de ocasionar desmedro a la recurrente, [...] por lo que en aras de evitar una perturbación patrimonial de dichos funcionarios, entiende deben de ser excluidos de dicha responsabilidad». En igual sentido la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha 30 de marzo de 2015, que excluye de condena en responsabilidad patrimonial del Estado al director de un centro de salud pública, en el que se produjo una amputación de cinco dedos de un pie a un niño recién nacido. A los fines de poder realizar una aplicación cada vez más precisa de la ley, el tribunal deberá explicar, en cada caso, cuáles son las razones que justifican la exclusión de responsabilidad de los servidores públicos, conforme a los criterios que establece el artículo 58 de la Ley núm. 107-13.

En relación con el contenido del deber indemnizatorio se pronunció la sentencia núm. 0808-2019, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el 20 de diciembre de 2019, respecto de un procedimiento de expropiación forzosa seguido para la ejecución del Decreto núm. 194-04, de fecha 9 de marzo de 2004, que declara de utilidad pública e interés social unos terrenos que se encontraban en el área donde funcionaba el antiguo «Aeropuerto Cibao», a fin de ser destinados al Parque Central de Santiago, en el sentido siguiente:

«En materia de expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social, que es el caso que nos ocupa, el pago que recibe el propietario

---

(31) FREUND MENA, S., *Ley No. 107-13 (Comentada y anotada) sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo*. Librería Jurídica Internacional. Santo Domingo, 2016, p. 633.

que ve aniquilado su derecho de propiedad, como justo precio, no solo está constituido por el valor en sí mismo de la propiedad, sino que eventualmente puede incluir –en caso de que corresponda y quede establecido por los hechos de la causa– los gastos que haya generado la expropiación en perjuicio del propietario, así como los beneficios lícitos de los que se haya visto privado (lucro cesante), ello en vista de que dicho pago no es el producto de una venta libremente consentida, sino que se trata de una verdadera indemnización por todos los daños que causa una privación coactiva del derecho de propiedad, la cual está justificada por la finalidad pública a la que se afectará el bien en cuestión».

Asimismo, esta sentencia explica cuáles elementos no forman parte del deber indemnizatorio. Sobre ello, precisa que: «cosa distinta es cuando se solicitan daños diferentes a los generados de manera específica por la privación del derecho de propiedad y que deben estar comprendidos en el pago o justiprecio, tal y como se señala en el numeral anterior, sino que se reclama una compensación relacionada a una actividad antijurídica referente al procedimiento expropiatorio, entre las que se puede incluir el retraso en la fijación del precio o en los daños causados por la mora del no pago a tiempo. Que en estos casos, cuando se constate de la instrucción de la causa la ocurrencia de un daño de los mencionados precedentemente, existe el deber de los jueces, no solo de comprobar la naturaleza y entidad del daño ocurrido, sino y para lo que importa en la especie, la de suministrar y exhibir, a modo de motivación, los elementos de juicio utilizados para justificar la fijación de la suma acordada como concepto de compensación, los que deben adaptarse de manera lógica al hecho generador del daño establecido».

Finalmente, el párrafo del artículo 59 de la Ley núm. 107-13 señala que «La indemnización podrá sustituirse, previa motivación, por una compensación en especie o por pagos periódicos cuando resulte más adecuada para lograr la reparación debida de acuerdo con el interés público siempre que exista conformidad del lesionado».

#### **4. LA RECLAMACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

##### **4.1 JURISDICCIÓN COMPETENTE**

La exigencia de responsabilidad patrimonial del Estado en la República Dominicana se realiza, por lo general, mediante la interposición del recurso contencioso administrativo. Esta competencia viene dada, tal como comentamos previamente, por el párrafo I del artículo 1 de la Ley núm. 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, llamado, a partir de la promulgación de la Constitución Dominicana de 2010, como Tribunal Superior Administrativo (32). Por su

---

(32) Con esta reforma constitucional queda establecido que este tribunal es de corte de apelación y se dispone la creación de Tribunales Contencioso Administrativos de Primera Instancia en todo el territorio nacional en el artículo 164, en términos de que: «La jurisdicción contencioso administrativa estará integrada por tribunales superiores administrativos y tribunales contencioso administrativos

parte, tal como indicamos al analizar el origen y evolución de la responsabilidad de la Administración, las reclamaciones en responsabilidad patrimonial presentadas contra los municipios ubicados fuera del Distrito Nacional y la provincia de Santo Domingo y sus funcionarios por actos inherentes a sus funciones, deben presentarse por ante el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial correspondiente, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley núm. 13-07.

Excepcionalmente, en relación con dos supuestos concretos, la responsabilidad patrimonial del Estado podría ser exigida en sede administrativa. La primera, se trata de la responsabilidad patrimonial del Estado en materia de expropiación forzosa, y reducida a aquellos casos en que el Estado y los particulares se ponen de acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida. Sólo cuando exista este acuerdo entre las partes, estaremos hablando de un procedimiento administrativo en materia de responsabilidad patrimonial del Estado derivado de una expropiación forzosa (art. 13 de la Ley núm. 344)(33).

El otro supuesto tiene que ver con la Ley de Función Pública, que señala como vía preferente para la solución de conflictos laborales entre el Estado y los servidores

---

de primera instancia. Sus atribuciones, integración, ubicación, competencia territorial y procedimientos serán determinados por la ley. Los tribunales superiores podrán dividirse en salas y sus decisiones son susceptibles de ser recurribles en casación.

Párrafo I. Las y los jueces de los tribunales superiores administrativos deberán reunir los mismos requisitos exigidos a los jueces de cortes de apelación.

Párrafo II. Las y los jueces de los tribunales contencioso administrativos deberán reunir los mismos requisitos exigidos a los jueces de primera instancia.»

En este sentido, el Consejo del Poder Judicial dictó la resolución núm. 1/2017 de fecha 11 de enero de 2017, mediante la cual se proyecta la creación de tres salas del Tribunal Contencioso Administrativo de Primera Instancia en el Distrito Nacional y una sala en Santiago de Los Caballeros, una en La Vega y otra en La Romana, las cuales aún no se encuentran en funcionamiento. Mientras se crean los Tribunales Contencioso Administrativos de Primera Instancia y se regula su funcionamiento, el Tribunal Superior Administrativo ejerce esas funciones y tiene jurisdicción nacional. Al respecto GARCÍA DEL ROSARIO señala: sin embargo, aún quedan algunas tareas pendientes antes de que entren formalmente en operación estas nuevas creaciones. Por un lado, entra la discusión si mediante esta resolución es posible modificar a la Ley núm. 13-07, sobre transición que dio competencia en única instancia a las Cámaras Civiles y Comerciales para conocer y decidir los asuntos relativos al contencioso administrativo municipal, dentro de los cuales, naturalmente está la responsabilidad patrimonial del Estado. También si basta el texto de la Constitución de 2015 para habilitar estas jurisdicciones de primer grado, o si por el contrario, requiere de la promulgación de una ley especial de control judicial de la administración como la que reposa en las cámaras legislativas. GARCÍA DEL ROSARIO, A., *Fundamentos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Consejo del Poder Judicial, Centro de Documentación e información judicial dominicano. Santo Domingo, 2017, p. 150.

(33) Artículo 13: (Modificado por la Ley núm. 471 del 2 de noviembre de 1964). En caso de que no haya acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida y el Poder Ejecutivo declare la urgencia, el Estado, los Municipios y el Distrito Nacional podrá entrar en posesión de dichos bienes para los fines perseguidos por la expropiación una vez que se haya depositado en la Tesorería Nacional en una cuenta especial, fuera de la Cuenta República Dominicana, el valor fijado por el Catastro Nacional como precio de los mismos a reserva de discutir si procede o no el pago de un suplemento de precio, ante el Tribunal competente, el cual será apoderado directamente por medio de una instancia.

Párrafo I. Los valores a depositar de acuerdo con este artículo deberán ser hechos en cheques a favor del Tesorero Nacional remitidos por vía de la Contraloría y Auditoría General con las explicaciones correspondientes en cada caso.

Párrafo II. (Agregado por la Ley núm. 486 del 10 de noviembre de 1964). En caso de que se trate de un inmueble registrado, la entrega en posesión del mismo por el Estado, los Municipios o el Distrito Nacional, será ejecutada por el Procurador Fiscal del Distrito Nacional correspondiente. Si fuere necesario dichos funcionarios podrán requerir el uso de la fuerza pública para los fines arriba indicados.

públicos la vía administrativa (34). De hecho, el artículo 4 de la Ley núm. 13-07 (35) y el artículo 75 de la Ley de Función Pública establecían la necesidad de agotamiento de los recursos administrativos para poder interponer el recurso contencioso administrativo en cuestiones relativas a la función pública (36), criterio que fue confirmado por su reglamento (37). Sin embargo, estos preceptos quedaron derogados con la aprobación de la Ley núm. 107-13 que en sus artículos 4.17 y 51 establece el carácter optativo de los recursos administrativos (38).

---

(34) En este sentido, el citado artículo 76 de la Ley de Función Pública que establece: «Es competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, independientemente de las funciones que le confiere la Ley núm. 1494, del 2 de agosto del 1947, y sus modificaciones, y la Ley núm. 13-07, del 5 de febrero del 2007:

1. Conocer y decidir acerca de las reclamaciones y peticiones que eleven los servidores públicos en materias disciplinarias, y de otra índole contempladas en la presente ley y sus reglamentos complementarios, y en los respectivos estatutos de personal de tales organismos, cuando no haya sido posible resolverla por vía administrativa directa;

2. Cumplir las demás funciones que se le atribuyen en la presente ley o en la reglamentación complementaria.

(35) Artículo 4. Agotamiento facultativo vía Administrativa. El agotamiento de la vía administrativa será facultativo para la interposición de los recursos, contencioso administrativo y contencioso tributario, contra los actos administrativos dictados por los órganos y entidades de la administración pública, excepto en materia de servicio civil y carrera administrativa. [...].

(36) Artículo 75. Después de agotado los recursos administrativos indicados en la presente ley, el servidor público afectado por una decisión administrativa podrá interponer el recurso contencioso administrativo por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Este recurso deberá ser interpuesto dentro de los treinta (30) días francos, contados a partir de la fecha de recepción de la decisión que resuelva el recurso jerárquico o de la fecha en que se considere confirmada la decisión recurrida.

(37) Artículo 21 del Decreto núm. 523-09, de fecha 21 de julio de 2009, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración pública: El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, de conformidad con la Ley 1494, del 2 de agosto del año 1947, que instituye la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo y sus modificaciones, y la Ley núm. 13-07, del 5 de febrero del año 2007, es el órgano instituido para conocer de los conflictos surgidos entre el Estado y sus empleados y funcionarios civiles, con motivo de la aplicación de la Ley y del presente Reglamento, cuando previamente se hayan agotado los recursos administrativos.

(38) Artículo 4. Derecho a la buena administración y derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública. Se reconoce el derecho de las personas a una buena Administración Pública, que se concreta, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo:

17. Derecho a interponer recursos ante la autoridad judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa.

Artículo 51. Carácter optativo de los recursos administrativos. Los recursos administrativos tendrán carácter optativo para las personas, quienes a su opción, podrán interponerlos o acudir directamente a la vía contenciosa administrativa. La elección de la vía jurisdiccional hará perder la administrativa, pero la interposición del recurso administrativo no impedirá desistir del mismo en cualquier estado a fin de promover la vía contenciosa, ni impedirá que se interponga el recurso contencioso administrativo una vez resuelto el recurso administrativo o transcurrido el plazo para decidir.

A este respecto también la sentencia del Tribunal Constitucional TC/0326/17, del 20 de junio de 2017, que decide una acción directa en inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 4 de la Ley núm. 13-07, establece:

«8.5 De lo expuesto queda claramente establecido que existe una contradicción entre los artículos 4.17 y 51 de la referido Ley núm. 107-13 y el artículo cuestionado, ya que mientras los primeros textos consagran el carácter optativo del agotamiento de las vías administrativas para todas las personas, el segundo excluye a los empleados y funcionarios públicos.

Fuera de estos dos renglones, el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado inicia con la interposición de un recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Superior Administrativo.

## 4.2 LEGITIMACIÓN

La legitimación para reclamar en responsabilidad patrimonial del Estado viene prevista en el artículo 58 de la Ley núm. 107-13. De acuerdo con dicho precepto, tienen legitimación activa para reclamar, tal como hemos señalado *supra*, cualquier ciudadano, los empleados públicos y otro u otros entes públicos, siempre que hayan sufrido un daño como consecuencia de una actuación u omisión administrativa.

Al respecto, la citada sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha 30 de marzo de 2015, que reconoce legitimación activa para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado a los padres de un menor, que luego de nacer prematuro en un centro médico público, sufrió una amputación de cinco dedos en un pie producto de una quemadura causada por el desprendimiento de la lámpara de la incubadora del área neonatal que cayó sobre el pie del recién nacido. A través de dicha sentencia se reconoció la responsabilidad patrimonial del Estado por estos hechos y se ordenó al Estado dominicano, al Ministerio de Salud Pública y al centro médico público en cuestión, el pago de dos millones de pesos dominicanos (RD 2,000,000.00) como justa reparación a los daños y perjuicios causados a los recurrentes padres en representación de su hijo menor. Dicha sentencia fue confirmada por la sentencia núm. 73-2019, del 20 de febrero de 2019, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en el marco de un recurso de casación (39).

Otro caso en materia de salud fue el ya mencionado, decidido por la sentencia núm. 033-2021-SS-SEN-00644, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en fecha 28 de julio de 2021, donde se le reconoce legitimación activa a la madre de una menor de 16 años que falleció en un centro público del país a causa de un shock hipovolémico, hemorragia alveolar, leucemia linfoblástica aguda y aborto completo, mientras se le administraba un tratamiento de quimioterapia para combatir su enfermedad de leucemia al tiempo de que se encontraba embarazada.

---

8.6 En este sentido, la norma cuestionada ha quedado derogada, en aplicación del artículo 62 de la referida Ley núm. 107-13, texto según el cual:

Artículo 62. Derogaciones. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, quedan derogadas todas las disposiciones contenidas en leyes generales o especiales que le sean contrarias.

8.7 Dado el hecho de que la norma impugnada está derogada, la acción en inconstitucionalidad que nos ocupa carece de objeto y de interés jurídico y, en consecuencia, la misma debe declararse inadmisibles.»

(39) Este procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado estuvo precedido de un proceso de amparo de *habeas data* que concluyó con la sentencia TC/0318/19, de fecha 15 de agosto de 2019, que confirma la sentencia dictada por el juez de acción de *habeas data* que ordena, entre otros, al Ministerio de Salud Pública y al Hospital Maternidad Nuestra Señora de la Alta-gracia entregar en un plazo de cinco (5) días a los padres del menor, lo siguiente: copia del expediente médico de la madre y el menor desde la fecha de ingreso hasta su salida del hospital.

### 4.3 PLAZO PARA RECLAMAR

El plazo para reclamar en responsabilidad patrimonial del Estado viene establecido en el artículo 60 de la Ley núm. 107-13. Dicho precepto establece como plazo general dos años desde producida la actuación pública causante del daño o, en su caso, desde la manifestación de sus efectos lesivos. Para los casos de daños continuados, el plazo empieza a computar desde el momento en que se conozca el alcance definitivo del daño o, por su parte, desde la manifestación de sus efectos lesivos. Cuando el daño derive de la aplicación de un acto declarado ilegal por sentencia firme, el plazo prescribirá a los dos años desde la fecha en que sea dictada la sentencia, pudiendo en todo caso solicitarse indemnización en el propio recurso que cuestione la legalidad del acto en cuestión.

Con la aprobación de la Ley núm. 107-13 se amplía considerablemente el plazo para la reclamación en responsabilidad patrimonial del Estado, ya que de conformidad con la Ley núm. 13-07 era de 30 días (40).

### 4.4 PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN

#### A) Recurso contencioso administrativo

Este procedimiento inicia con el depósito de una instancia. La Ley núm. 107-13 no precisa las formalidades que debe cumplir la instancia de reclamación, de modo que esos contenidos hemos de buscarlos en la práctica jurisdiccional y algunas leyes de carácter general que hacen precisiones al respecto. En este sentido, el artículo 22 de la Ley núm. 1494 de 1947 que instituye la jurisdicción contenciosa-administrativa (en adelante también, «Ley núm. 1494»), precisa que la instancia debe estar dirigida al presidente del tribunal. Además de las generales de las partes en el proceso

---

(40) En este sentido, de conformidad con el plazo de 30 días establecido por la Ley núm. 13-07, el Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia núm. 00327-2014, de fecha 30 de septiembre de 2014, que declara inadmisibile por extemporaneidad el recurso contencioso administrativo en responsabilidad patrimonial interpuesto por una empresa en contra de la Dirección General de Aduanas por la retención de mercancías, que de acuerdo con lo señalado por el Departamento de Propiedad Intelectual de dicha dirección, fueron identificadas como presuntamente infractoras de la marca Adidas. La declaración de inadmisibilidad se produce aduciendo, entre otros, que:

«VII) Que este Tribunal es de criterio que las disposiciones en cuanto al plazo para interponer un recurso, son de orden público y de interpretación estricta y por tanto el recurrente está obligado a cumplirlos para la interposición de su recurso, pues tales requisitos son fundamentales para la admisibilidad o no del mismo.

VIII) Que del análisis de los documentos descritos anteriormente, hemos comprobado que el recurso que nos ocupa fue realizado fuera del plazo establecido a tales fines, toda vez que en fecha 14 de enero del año 2013, el señor R. A. A. fue puesto en conocimiento del acto núm. DPI-022/13, debiendo de interponer el recurso contencioso administrativo del mismo en un plazo de 30 días después de emitido el acto que impugna por ante este Tribunal, sin embargo, el recurso contencioso administrativo que nos ocupa fue depositado el 8 de mayo del año del año 2013, encontrándose ampliamente vencido el plazo para la interposición del mismo, en tal sentido entendemos procedente acoger el medio de inadmisión por prescripción planteado por la parte recurrida Dirección General de Aduanas, la interviniente forzosa, ADIDAS AG y el Procurador General Administrativo, y en consecuencia declara inadmisibile el recurso que nos ocupa, sin necesidad de ponderar ningún otro aspecto del recurso».

(nombre, objeto de la solicitud, medio de notificación y dirección, etc.), tendrá que exponer, de acuerdo con el artículo 23 de la misma Ley núm. 1494, todas las circunstancias de hecho y de derecho que motiven el recurso; transcribirá todos los actos y con las conclusiones articuladas del recurrente. No deberán contener ningún término o expresión que no conciernan al caso que se trate. Lo que sí precisa la Ley núm. 107-13 en su artículo 59 es que la prueba del daño corresponde al reclamante; de manera que dicha instancia deberá referirse y adjuntar todas las pruebas en la que pretende hacer valer su derecho. Sobre esta cuestión ha señalado la Sentencia núm. 00349-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha 18 de septiembre de 2014(41), lo siguiente:

«[e]l demandante debe probar los hechos y actos que alega en apoyo de su demanda, lo que no ha ocurrido en la especie con respecto a aportar la prueba de que se encuentran reunidos todos los elementos constitutivos de la responsabilidad civil, y muy especialmente, de la falta y del daño o perjuicio invocado, como podrá constatarse mediante examen del expediente. De acuerdo a especializada doctrina: «Si el demandante no suministra la prueba de los actos y hechos que sirven de fundamento a su demanda, el juez debe absolver al demandado».

Una vez depositada la instancia de recurso el magistrado presidente del tribunal dictará un auto, ordenando que la instancia sea comunicada a la parte recurrida y al Procurador General Administrativo, a los fines de que, conforme establece el párrafo del artículo 6 de la Ley núm. 13-07, deposite su escrito de defensa en el plazo máximo de 30 días, a partir de la fecha de recibo. Este plazo podría ser ampliado a solicitud de la parte demandada, pero sin que dicha prórroga sobrepase en total los 60 días(42). Una vez vencidos los plazos para la presentación del escrito de defensa sin que el mismo haya sido presentado o que habiéndose presentado, las partes hayan puntualizado sus conclusiones y expuestos sus medios de defensa, el asunto controvertido quedará en estado de fallo y bajo la jurisdicción del tribunal.

En cualquier fase del proceso la parte recurrente podrá solicitar la adopción de medidas cautelares. Sobre el carácter instrumental de estas medidas nos señala Vásquez Goico «las medidas cautelares en lo contencioso administrativo constituyen únicamente un sistema de protección de los derechos, intereses y situaciones jurídicas objeto del recurso contencioso administrativo principal. Si las pretensiones cautelares están disociadas de esa finalidad, entonces estamos hablando de otros instrumentos de naturaleza sumaria, que si bien cumplen en algunas ocasiones funciones cautelares, en otras comportan decisiones de tipo definitivo, es decir,

---

(41) Esta decisión resuelve una demanda en responsabilidad patrimonial del Estado interpuesta por un ciudadano contra el Estado Dominicano, el Ministerio de Industria y Comercio y la empresa Pueblo Viejo Dominicana Corporation, SA, en procura de que se ordene la ejecución del contrato de compraventa del inmueble, para fines de utilidad pública en implantación de la Planta Minera, suscrito en fecha 20 de junio de 2011, entre el demandante y la parte demandada.

(42) Asimismo, el párrafo II del artículo 6 establece que: «Si el responsable de producir la defensa no lo hace en los plazos previstos en el Párrafo I precedente, ni solicita al Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo ninguna medida preparatoria del proceso, el Presidente del Tribunal lo pondrá en mora de presentar dicha defensa en un plazo que le otorgará a tales fines y que no excederá de cinco (5) días».

no instrumentales, tal y como son el referimiento y el amparo»(43). Las medidas cautelares se llaman anticipadas en caso de ser presentadas antes de iniciarse el proceso contencioso administrativo. Los criterios que deben valorarse para determinar la procedencia de la medida cautelar solicitada son: (a) Pudieran producirse situaciones que impidieren o dificultaren la efectividad de la tutela que pudiera otorgarse en la sentencia; (b) De las alegaciones y documentos aportados por el solicitante, sin prejuzgar el fondo del asunto, parezca fundada la pretensión; y (c) No perturbare gravemente el interés público o de terceros que sean parte en el proceso (artículo 7 de la Ley núm. 13-07).

Cumplimentado el expediente y agotadas, en su caso, las formalidades relativas a la solicitud de medida cautelar, el tribunal lo pondrá a disposición de todos los jueces que integran la Sala para su estudio. Hecho esto, el Presidente de la Sala se reunirá en cámara de deliberación con los jueces, con el debido quórum redactará la sentencia o comisionará a uno de los Jueces para que lo haga, por el turno que haya acordado el Tribunal, y luego de acordada la sentencia, deberá ser suscrita sin mención de discrepancias por todos los jueces deliberantes y se fijará por auto la audiencia pública en que la sentencia será leída, notificándose el auto a todas las partes.

Contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior Administrativo cabría, o bien el recurso extraordinario de revisión por ante el mismo tribunal (44) o el recurso extraordinario de casación por ante la Suprema Corte de Justicia, que tiene por objeto determinar si la ley ha sido bien o mal aplicada por el tribunal *a quo* (45). La Suprema Corte de Justicia está conformada por tres salas, siendo la Tercera Sala relativa a las materias de tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario, la competente para decidir los recursos de casación que tienen como origen el planteamiento de un conflicto sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. El plazo para la interposición de este recurso es de 30 días. Si el tribunal determina que el derecho ha sido mal aplicado acogerá el recurso –de forma parcial o total– y casará la sentencia con envío o sin envío, es decir, la anulará y, en función del caso, remitirá el expediente a otra sala del Tribunal Superior

---

(43) VÁSQUEZ GOICO, R., *Las medidas cautelares en el contencioso administrativo dominicano*. Librería Jurídica Internacional. Santo Domingo, 2018, p. 22.

(44) Se trata de un recurso apenas utilizado en la práctica jurídica, razón por lo que no lo desarrollaremos en este apartado. Procede en supuestos muy concretos de acuerdo con el artículo 38 de la Ley núm. 1494, relativos a:

a) Cuando las sentencias es consecuencia del dolo de una de las partes contra la otra; b) Cuando se ha juzgado a base de documentos declarados falsos después de la sentencia; c) Cuando se ha juzgado a base de documentos falsos antes de la sentencia, siempre que el recurrente pruebe que solo ha tenido conocimiento de la falsedad después de pronunciada aquella; d) Cuando después de la sentencia la parte vencida ha recuperado documentos decisivos que no pudo presentar en juicio por causa de fuerza mayor o por culpa de la otra parte; e) Cuando se ha estatuido en exceso de lo demandado; f) Cuando hay omisión de estatuir sobre lo demandado; g) Cuando en el dispositivo de la sentencia hay decisiones contradictorias.

(45) El recurso de casación se regula por la Ley núm. 3726 sobre Procedimiento de Casación de fecha 29 de diciembre de 1953, que establece en su artículo primero como objeto de la ley lo siguiente: «La Suprema Corte de Justicia decide como Corte de Casación si la Ley ha sido bien o mal aplicada en los fallos en última o única instancia pronunciados por los tribunales del orden judicial. Admite o desestima los medios en que se basa el recurso, pero sin conocer en ningún caso del fondo del asunto.

Administrativo para que vuelva a decidir el conflicto conforme a los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia –si casa con envío la sentencia– o también puede, de forma excepcional, optar por decidir la cuestión directamente ahorrándose el trámite de envío a otra sala del Tribunal Superior Administrativo. Si la Suprema Corte de Justicia considera que el derecho ha sido bien aplicado rechazará el recurso.

Las decisiones dictadas por los tribunales de envío podrían ser nuevamente recurridas en casación y, en dichos casos, será la Suprema Corte de Justicia en pleno –integrado por los jueces que conforman las tres salas (46)– quienes conocerán y decidirán el recurso de casación.

A partir de la proclamación de la Constitución de 2010 las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia en el marco de un recurso de casación, en aquellos casos que decidan el rechazo o casación sin envío del recurso, podrán ser recurridas por ante el Tribunal Constitucional en el marco de un recurso de revisión de decisión jurisdiccional (47). Las sentencias que dicte el Tribunal Constitucional en el marco de este recurso son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado (artículo 184 de la Constitución).

## B) La acción de amparo

Otra vía que ha sido ampliamente utilizada para la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado a partir de la creación de la jurisdicción constitucional que surge con la Constitución de 2010 ha sido el procedimiento de amparo, específicamente, en materia de expropiación forzosa. Esto así porque la Constitución reconoce el derecho de propiedad como derecho fundamental y precisa como parte de su alcance de protección el previo pago del justiprecio del inmueble. Sobre su contenido, el artículo 51.1 expresa que: «Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declara-

---

(46) Primera Sala de lo Civil y Comercial, Segunda Sala de lo Penal y Tercera Sala en materia de tierras, laboral, contencioso-administrativo y contencioso-tributario.

(47) Este procedimiento está regulado en el artículo 53 y siguientes de la Ley núm. 137-11 Al respecto, el artículo 53 de dicha ley establece que:

El Tribunal Constitucional tendrá la potestad de revisar las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, con posterioridad al 26 de enero de 2010, fecha de proclamación y entrada en vigencia de la Constitución, en los siguientes casos: 1) Cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza. 2) Cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional. 3) Cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental, siempre que concurren y se cumplan todos y cada uno de los siguientes requisitos: a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma. b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada. c) Que la violación al derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar.

toria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa» (el subrayado es nuestro).

El procedimiento de amparo se regula en la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011 (en lo adelante «Ley núm. 137-11»). Inicia con la presentación de la instancia de acción de amparo por ante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo (48), la cual debe contener, conforme indica el artículo 76 de la Ley núm. 137-11: a) La indicación del órgano jurisdiccional al que va dirigida, en atribuciones de juez de amparo; b) El nombre, profesión, domicilio real y menciones relativas al documento legal de identificación del reclamante y del abogado constituido, si lo hubiere; c) El señalamiento de la persona física o moral supuestamente agravante, con la designación de su domicilio o sede operativa, si fuere del conocimiento del reclamante; d) La enunciación sucinta y ordenada de los actos y omisiones que alejadamente han infligido o procuran producir una vulneración, restricción o limitación a un derecho fundamental del reclamante, con una exposición breve de las razones que sirven de fundamento a la acción; e) La indicación clara y precisa del derecho fundamental conculcado o amenazado y cuyo pleno goce y ejercicio se pretende garantizar o restituir mediante la acción de amparo; f) La fecha de la redacción de la instancia y la firma del solicitante de protección o la de su mandatario, si la hubiere. En caso de que el reclamante no sepa o no pueda firmar, deberá suscribirlo en su nombre una persona que no ocupe cargo en el tribunal y que a solicitud suya lo haga en presencia del secretario, lo cual este certificará. La persona reclamante que carezca de aptitud para la redacción del escrito de acción puede utilizar los servicios del tribunal o del empleado que este indique, quedando sometida la formalidad de la firma a lo anteriormente prescrito. Asimismo, la parte general del citado artículo señala que el escrito de instancia debe estar acompañado de los documentos y piezas que le sirven de soporte, así como de la indicación de las demás pruebas que pretenda hacer valer, con mención de su finalidad probatoria.

Una de las diferencias de este procedimiento respecto del que inicia con un recurso contencioso administrativo tiene que ver con el hecho de que, en virtud de los principios que rigen los procedimientos constitucionales (49), el juez de amparo podrá adoptar de oficio todas las medidas que estime oportunas para determinar si se han vulnerado o no derechos fundamentales. En el ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado, esta vía está limitada a la expropiación forzosa debido a que se trata directamente del restablecimiento de un derecho fundamental y la indemnización en estos casos es un elemento consustancial a la protección del derecho afectado. En este orden, a partir de la sentencia TC/0210/13, de fecha 19 de noviembre de 2013, el Tribunal Constitucional ha venido estableciendo el criterio de que el pago de indemnizaciones es una cuestión que escapa a la naturaleza del amparo (50).

---

(48) Mismo tribunal que conoce del recurso contencioso administrativo en materia de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado.

(49) Los principios que rigen los procedimientos constitucionales están establecidos en el artículo 7 de la Ley núm. 137-11 y son los de accesibilidad, celeridad, constitucionalidad, efectividad, favorabilidad, gratuidad, invalidez, inderogabilidad, oficiosidad, supletoriedad, vinculatoriedad.

(50) Sobre la naturaleza de la acción de amparo, la sentencia TC/0187/13 de fecha 21 de octubre de 2013 señala: «Por la propia naturaleza de la acción de amparo indicada en las disposiciones previamente transcritas, el juez de amparo se limita a restaurar un derecho fundamental que ha sido violentado, no pudiendo conocer o decidir asuntos que corresponden a la jurisdicción ordinaria dentro

El criterio determinante para que el tribunal de amparo pueda ordenar el pago de la indemnización correspondiente es que el justiprecio haya sido determinado previamente. Si se cumple con este requisito el tribunal procederá a ordenar el pago del importe fijado por ser este un elemento consustancial al derecho de propiedad en los términos establecidos por el artículo 51 de la Constitución. En caso contrario, el tribunal procederá a declarar la inadmisibilidad de la acción por la existencia de otra vía efectiva, de conformidad con el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. En este orden, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. TC/0724/18, del 10 de diciembre de 2018, que decide un recurso en el que se invoca la vulneración del derecho de propiedad basado en que le fueron despojados unos terrenos propiedad del finado esposo y padre de las recurrentes para la construcción del Jardín Botánico, sin que, hasta la fecha –más de cuarenta (40) años después–, se haya efectuado el pago correspondiente al justiprecio de los mismos, a pesar de haberse agotado todos los trámites establecidos legalmente para su exigencia. Frente a esta situación, el tribunal señala, entre otros, lo siguiente:

«... en la especie no existe otra tan efectiva como la vía del amparo para el conocimiento del asunto, toda vez que, el interés de las recurrentes consiste en lograr una decisión que constriña a los recurridos respetar el derecho de propiedad, es decir, constreñir a los representantes del Estado Dominicano, al justo pago de los terrenos expropiados hace más de cuarenta (40) años, conforme Comunicación núm. 10060 del dieciocho (18) de diciembre del año mil novecientos setenta y ocho (1978), que hace referencia a los avalúos realizados por la Dirección General de Catastro, a los terrenos objeto del conflicto, así como la Certificación expedida por la DGII en ocasión de la Declaración de Propiedad Inmobiliaria, del nueve (9) de julio de 2013, en la que se hace constar el precio real de los inmuebles en la actualidad».

Contrario a dicho caso, en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. TC/0138/19 del 29 de mayo de 2019, que decide un recurso de revisión de amparo interpuesto respecto de un conflicto generado, presuntamente, por la falta de pago de la indemnización correspondiente a la expropiación forzosa sufrida por una sociedad comercial con motivo de la declaración de utilidad pública de una porción de terreno de su propiedad, el tribunal, luego de revocar la decisión para avocarse a conocer de la acción de amparo decide declarar la improcedencia de la misma, tras comprobar que el justiprecio no había sido determinado. En este caso el tribunal declaró:

«en la especie, la parte recurrente no ha podido acreditar haber agotado los trámites establecidos en esta materia por la Ley núm. 344, del treinta y uno (31) de julio de mil novecientos cuarenta y tres (1943), a los fines de que se produzca una resolución firme expedida por el órgano administrativo o judi-

---

de República Dominicana». Más concretamente, sobre la limitación que tiene la jurisdicción de amparo de decidir conflictos que versen sobre el pago de indemnización precisó la sentencia TC/0210/13, de fecha 19 de noviembre de 2013: «en la especie no se verifica vulneración de derecho fundamental alguno, ya que las pretensiones de la recurrente tienen como fundamento la solicitud de pago de indemnizaciones complementarias, así como de la ejecución de pago de salarios, cuestiones que escapan a la naturaleza del amparo, por lo que procede confirmar la sentencia objeto del presente recurso por ser notoriamente improcedente», criterio confirmado, entre otras, por la sentencia TC/0052/15, del 30 de marzo de 2015.

cial competente, que fije el justiprecio de los terrenos presuntamente expropiados por el Estado y, por tanto, tampoco la realización de los trámites posteriores a dicha determinación».

El procedimiento de acción de amparo cierra con la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional.

#### 4.5 FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DOMINICANO

La existencia de unas bases constitucionales del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado y su consecuente desarrollo normativo a través de una ley administrativa es una de las principales fortalezas del régimen dominicano. Con la existencia de esta base normativa insertada en la legislación administrativa comienza a consolidarse en la República Dominicana la separación del régimen de responsabilidad administrativa del civil que le sirvió de base en sus inicios. Esto, consideramos, es un elemento importante que permitirá un desarrollo más auténtico de esta figura, acorde con la realidad y necesidades concretas del Derecho administrativo dominicano.

También resulta de gran relevancia la construcción de una jurisprudencia que se va consolidando en el sentido de reforzar los requisitos que exige el régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración, relativos a la existencia de: «a) una conducta que implique una falta producto de una acción u omisión antijurídica de la administración; b) que esta conducta haya originado un daño a una persona; y c) el vínculo de causalidad que debe existir entre la falta y el daño». Asimismo, paso a paso, comienzan a definirse los criterios y circunstancias que podrían dar lugar a una responsabilidad patrimonial del Estado en los casos en que no concurra el requisito de la falta producto de una acción u omisión antijurídica de la administración.

Como debilidades del actual régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, podríamos mencionar, en primer lugar, la ausencia de un procedimiento administrativo regulado por la propia Ley núm. 107-13 que permita de forma sencilla, directa y sin necesidad de representación legal reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado.

Exceptuando los casos de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado con base en la ley de expropiación forzosa o función pública, la jurisprudencia relativa a la reclamación patrimonial del Estado es escasa. Esto, a nuestro modo de ver, obedece a la necesidad de desarrollo de una cultura de respeto de los derechos de los ciudadanos. Ni la Administración ni los funcionarios están acostumbrados a ser cuestionados ni, mucho menos, rendir cuentas y comprometer su responsabilidad frente al desempeño de sus funciones públicas; ni los ciudadanos están conscientes de los derechos que tenemos frente a la Administración y de los mecanismos de los que disponen para reclamar responsabilidad patrimonial en caso de sufrir una lesión antijurídica en la prestación de los servicios públicos. En este sentido, también consideramos necesario el reforzamiento de la aplicación del principio de solidaridad de la responsabilidad patrimonial del Estado en el sentido de que, en los casos en que se demuestre la actuación dolosa o imprudente del ser-

vidor público en los términos descritos por el artículo 58 de la Ley núm. 107-13, se proceda a su repetición.

Otra de las grandes debilidades que presenta el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado dominicano consiste en la inexistencia de los Tribunales de Primera Instancia en materia contencioso administrativa. En la Constitución de 2010 se dispone la creación de estos tribunales, pero no ha sido puesto en marcha su funcionamiento. Al respecto, recientemente ha sido depositado en el Congreso Nacional el proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que se propone regular su funcionamiento en cada uno de los Distritos Judiciales del país. La no puesta en marcha de estos tribunales unido a la inexistencia de un procedimiento administrativo de reclamación dificulta considerablemente el acceso a la justicia en esta materia. Actualmente sólo existe un Tribunal Superior Administrativo en todo el país con asiento en el Distrito Nacional y los traslados desde el interior hacia la capital encarecen y dificultan cualquier reclamación, a lo que habría que sumarle los gastos de representación legal que exige el procedimiento contencioso administrativo.

## **5. ALGUNOS CASOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DOMINICANO POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO**

En el ámbito internacional, el Estado Dominicano ha comprometido en varias ocasiones su responsabilidad patrimonial por incumplimiento de las normas de Derecho Internacional Público. Nos referiremos concretamente a algunas decisiones dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante también, «Corte IDH») en contra de la República Dominicana por vulneración de derechos humanos. La Corte IDH establece sus condenas en daños y perjuicios con base en los mismos requisitos que hemos estado verificando en la legislación interna y tomando en cuenta una visión integral de la reparación. Los criterios de reparación en los que se fundamenta vienen establecidos en el artículo 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que señala que la Corte IDH «[...] Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización de la parte lesionada».

Mediante la sentencia de 27 de febrero de 2012, la Corte IDH resuelve el caso *González Medina y familiares vs. República Dominicana*, relacionado con la desaparición forzada del señor Narciso González Medina, conocido popularmente como «Narcisazo», ocurrida a partir del 26 de mayo de 1994. La Corte IDH declaró por unanimidad internacionalmente responsable al Estado dominicano por la desaparición forzada del señor González Medina, y por las consiguientes violaciones a los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, a la vida y al reconocimiento de la personalidad jurídica, en perjuicio del señor Narciso González Medina, así como por la violación de los derechos a las garantías judiciales, a la protección judicial y a la integridad personal, en perjuicio de sus familiares.

Al referirse a las lesiones sufridas por los familiares del señor Narciso González, a raíz de su desaparición forzada, la Corte IDH consideró que el Estado domi-

nicano no desvirtuó la presunción por la cual se entiende que, en casos de desaparición forzada, la violación al derecho a la integridad psíquica y moral de los familiares de la víctima es una consecuencia directa de ese fenómeno, que le causa un severo sufrimiento. De igual manera la Corte IDH constató que su esposa y sus hijos han padecido gran incertidumbre y profundo sufrimiento y angustia en detrimento de su integridad física, psíquica y moral debido a la desaparición forzada del señor González Medina, lo cual se ha agravado por la actuación de las autoridades estatales respecto de la investigación de lo sucedido.

En cuanto a las reparaciones, la Corte IDH estableció que su sentencia constituye *per se* una forma de reparación y, adicionalmente, ordenó al Estado dominicano a: (i) continuar y realizar las investigaciones y procesos necesarios, en un plazo razonable, con el fin de establecer la verdad de los hechos, así como de determinar y, en su caso, sancionar a los responsables de la desaparición forzada de Narciso González Medina; (ii) efectuar, a la mayor brevedad, una búsqueda seria para determinar el paradero del señor Narciso González Medina; (iii) brindar, de forma inmediata, el tratamiento médico y psicológico o psiquiátrico a las víctimas que así lo soliciten; (iv) publicar el presente resumen oficial de la Sentencia, por una sola vez, en el Diario Oficial y en un diario de amplia circulación nacional, y la totalidad de la Sentencia en un sitio web oficial; (v) realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional por los hechos del presente caso; (vi) colocar una placa conmemorativa en el Centro Cultural Narciso González, en la que se haga alusión a esta Sentencia, a los hechos del caso y a las circunstancias en que ocurrieron; (vii) realizar un documental audiovisual sobre la vida del señor Narciso González Medina, en el que se haga referencia a su obra periodística, literaria y creativa, así como su contribución a la cultura dominicana; (viii) garantizar que la aplicación de las normas de su derecho interno y el funcionamiento de sus instituciones permitan realizar una investigación adecuada de la desaparición forzada y, en caso de que estas sean insuficientes, realizar las reformas legislativas o adoptar las medidas de otro carácter que sean necesarias para alcanzar dicho objetivo, y (ix) pagar por daños materiales el importe de US\$50,000.00 (cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) por conceptos de ingresos dejados de percibir por el señor González Medina. La mitad de dicha cantidad deberá ser entregada a la señora Luz Altagracia Ramírez, y la otra mitad deberá ser repartida en partes iguales, entre los hijos del señor González Medina, a pagarse en el plazo de un año. En relación al daño emergente, la Corte IDH fija la cantidad de US\$20,000.00 (veinte mil dólares de los Estados Unidos de América) que incluye gastos médicos en que ha incurrido la familia, así como los gastos derivados de las acciones y gestiones realizadas por los familiares para localizarlo. Por concepto de daño inmaterial, la Corte IDH fija la cantidad de US \$80,000.00 (ochenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de Narciso González Medina, como indemnización por concepto de daño inmaterial. A su vez, por el mismo concepto, el Tribunal fija en equidad la indemnización de US \$50,000.00 (cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de la señora Luz Altagracia Ramírez, así como la indemnización de US \$40,000.00 (cuarenta mil dólares de los Estados Unidos de América), para cada uno de los hijos del señor González Medina, a saber, Ernesto, Rhina Yokasta, Jennie Rosanna y Amaury González Ramírez, ya que se han comprobado las afectaciones a la integridad personal de estos sufri-

das a consecuencia de los hechos del presente caso, así como sus esfuerzos para dar con el paradero de su esposo y padre, respectivamente.

Mediante la sentencia de 24 de octubre de 2012, la Corte IDH resuelve el caso *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, referido al uso excesivo de la fuerza por agentes militares dominicanos en contra de un grupo de haitianos en el que perdieron la vida siete personas y varias más resultaron heridas. Asimismo, algunos de estos inmigrantes haitianos fueron expulsados sin el agotamiento de las debidas garantías. Estos casos fueron conocidos por la jurisdicción militar, en la que resultaron absueltos.

La Corte IDH declaró que en el presente caso existió una discriminación de facto en perjuicio de las víctimas del caso por su condición de migrantes, lo cual derivó en una marginalización en el goce de los derechos que la Corte declaró violados en esta Sentencia. Por tanto, la Corte concluyó que el Estado dominicano no respetó ni garantizó los derechos de los migrantes haitianos sin discriminación, y vulneró sus Derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, a las garantías judiciales, de circulación y de residencia, igualdad ante la ley y protección judicial.

Respecto de las medidas de reparación integral, esta sentencia establece que su sentencia en sí misma constituye una forma de reparación y, adicionalmente ordena al Estado dominicano a adoptar las medidas siguientes: A) como obligación de investigar el Estado deberá reabrir la investigación de los hechos del caso, a fin de individualizar, juzgar, y en su caso, sancionar a todos los responsables de tales hechos, entre otras medidas para la efectiva investigación y el conocimiento de los hechos, así como determinar el paradero de los cuerpos de las personas fallecidas, repatriarlos y entregárselos a sus familiares; B) medidas de rehabilitación: El Estado debe brindar gratuitamente y de forma inmediata el tratamiento médico y psicológico que requieran las víctimas, previo consentimiento informado y por el tiempo que sea necesario, incluida la provisión gratuita de medicamentos; C) medidas de satisfacción: El Estado debe: i) publicar la sentencia o determinadas partes en la misma en el Diario Oficial y en el sitio web oficial, así como publicar en un diario de amplia circulación nacional de República Dominicana. Asimismo, traducir el resumen oficial de la sentencia al francés y al creole y publicarlo por una sola vez, en un diario de amplia circulación nacional de Haití, y ii) realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional del Estado; D) garantías de no repetición: El Estado debe llevar a cabo capacitaciones a funcionarios públicos sobre los siguientes temas: i) el uso de la fuerza por parte de agentes encargados de hacer cumplir la Ley; ii) el principio de igualdad y no discriminación, aplicado especialmente a personas migrantes y con una perspectiva de género y protección a la infancia, y iii) el debido proceso en la detención y deportación de migrantes irregulares. Además debe realizar una campaña en medios públicos sobre los derechos de las personas migrantes regulares e irregulares en el territorio dominicano, y adecuar su legislación interna a la Convención Americana, incorporando los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de aplicar la ley, y E) indemnización compensatoria: la Corte IDH determina otorgar en equidad la cantidad de US\$ 10.000,00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de daño material en favor de cada una de las siete víctimas fallecidas y de US\$ 3.500,00 (tres mil y quinientos dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de daño material a favor de las 10 vícti-

mas sobrevivientes, quienes fueron heridas. Por su parte, por concepto de daño inmaterial la corte fija la siguiente indemnización: a) respecto de las siete víctimas fallecidas, la cantidad de US\$ 20.000,00 (veinte mil dólares de los Estados Unidos de América), los cuales deberán ser entregados a los derechohabientes; b) Respecto de las 10 víctimas sobrevivientes que fueron heridas, la cantidad de US\$ 16.500,00 (dieciséis mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América); c) respecto de las cuatro víctimas sobrevivientes no heridas, la cantidad de US\$ 10.000,00 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América); d) respecto de Sylvie Felizor, quien estaba embarazada al momento de los hechos, y de Roland Israel, quien era menor de edad, la cantidad adicional de US\$ 2.000,00 (dos mil dólares de los Estados Unidos de América), y e) respecto de los familiares de las víctimas fallecidas, la cantidad adicional de US\$ 7.000,00 (siete mil dólares de los Estados Unidos de América) a cada hijo/hija, padre, madre, cónyugue o compañero/a; de US\$ 5.000,00 (cinco mil dólares de los Estados Unidos de América) a cada hermano/hermana y una abuela de la víctima.

Otro caso que igualmente declara la responsabilidad patrimonial del Estado dominicano por incumplimiento del derecho internacional son la sentencia del 8 de septiembre de 2005, que decide el caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, relativo a la denegación de entrega de acta de nacimiento a las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico, respectivamente de 12 y 10 años de edad, nacidas en la República Dominicana, de padres haitianos. En su decisión, la Corte IDH determina que el Estado dominicano vulneró sus derechos al nombre, del niño, a la nacionalidad y a la igualdad ante la ley.

La sentencia dispone que ella misma constituye *per se* una forma de reparación y, concretamente, ordena lo siguiente: I) el Estado debe publicar, en el plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional en la República Dominicana, al menos por una vez, tanto la Sección denominada «Hechos Probados», sin las notas de pie de página correspondientes, como los puntos resolutivos de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas; II) el Estado debe hacer un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y de petición de disculpas a las víctimas Dilcia Yean y Violeta Bosico, y a Leonidas Oliven Yean, Tiramén Bosico Cofi y Teresa Tucent Mena, en un plazo de seis meses, con la participación de autoridades estatales, de las víctimas y sus familiares, así como de los representantes y con difusión en los medios de comunicación (radio, prensa y televisión). El referido acto tendrá efectos de satisfacción y servirá como garantía de no repetición; III) el Estado debe adoptar en su derecho interno, dentro de un plazo razonable, de acuerdo con el artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para regular el procedimiento y los requisitos conducentes a adquirir la nacionalidad dominicana, mediante la declaración tardía de nacimiento. Dicho procedimiento debe ser sencillo, accesible y razonable, en consideración de que, de otra forma, los solicitantes pudieran quedar en condición de ser apátridas. Además, debe existir un recurso efectivo para los casos en que sea denegada la solicitud, en los términos de la Convención Americana; IV) el Estado debe pagar, por concepto de indemnización por daño inmaterial, la cantidad de US\$ 8.000,00 (ocho mil dólares de los Estados Unidos de América) a cada una de las niñas.

## 6. PERSPECTIVA DE EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Nos parece que, pese a las debilidades que presenta el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, actualmente no existe un camino de retroceso en relación con la protección de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración Pública. Inevitablemente el ciudadano acudirá cada vez más a esta figura del Derecho Público a los fines de reclamar justa reparación frente a las lesiones sufridas a causa de la Administración con motivo de la prestación de los servicios públicos.

De forma particular, consideramos que a partir de la creación de los tribunales contencioso administrativos de Primera Instancia en todos los Distritos Judiciales del país, las reclamaciones en responsabilidad patrimonial de la Administración se elevarán considerablemente, sobre todo, en sectores como el de la salud, por ser uno de los servicios públicos de mayor demanda y donde los recursos son muy limitados. De igual forma, en el sector de la justicia advertimos un crecimiento considerable de demandas en reclamación patrimonial por prisión preventiva injusta.

La puesta en marcha de estos tribunales creemos que será el gran detonador para que se produzca en la República Dominicana un auténtico control judicial de la actividad administrativa, no solo en materia de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, sino en cualquier ámbito de la actividad administrativa.

## 7. CONCLUSIONES

La responsabilidad patrimonial del Estado es una de las garantías que tienen las personas en su relación con la Administración Pública, que se concreta en el derecho a recibir una justa reparación y/o indemnización cuando han resultado lesionadas en sus bienes o derechos como consecuencia del desarrollo de las actividades que realiza la Administración Pública para la prestación de servicios públicos. Con el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, la Administración y los particulares se igualan en el sentido de que sus actuaciones frente al otro quedan sujetas a Derecho.

Aunque no establecida con estas palabras, la responsabilidad patrimonial del Estado en la República Dominicana surge con la aprobación de la Ley núm. 344. Esta ley da lugar al establecimiento de un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado eminentemente objetivo, que descansa en los principios que se desprenden del Estado social. Por su parte, la expresión «responsabilidad patrimonial de Estado» en la República Dominicana se instituye por primera vez a través de la Ley núm. 13-07 y surge respecto de los tres poderes del Estado y, además, respecto de los órganos constitucionales y demás órganos autónomos del Estado y los ayuntamientos.

Con la aprobación de la Constitución Dominicana del 26 de enero de 2010, se establecen las bases constitucionales del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado dominicano actualmente vigentes. Por su parte, el desarrollo legislativo de este precepto constitucional tuvo lugar a través de la Ley núm. 107-13, la cual enmarca la responsabilidad patrimonial del Estado en el derecho fundamental a la

buena administración. La aprobación de dicha ley constituye un avance significativo en el desarrollo del Derecho Administrativo de la República Dominicana no solo desde el punto de vista de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Este sistema de responsabilidad patrimonial del Estado que establece el artículo 148 de la Constitución y que desarrolla el artículo 57 y siguientes de la Ley núm. 107-13 es general y único para todos los poderes, órganos y entes del Estado.

El régimen general de responsabilidad patrimonial del Estado, exige, conforme ha precisado la jurisprudencia, el cumplimiento de los siguientes elementos: a) una conducta que implique una falta producto de una acción u omisión antijurídica de la administración; b) que esta conducta haya originado un daño a una persona; y c) el vínculo de causalidad que debe existir entre la falta y el daño (Al respecto, la sentencia núm. SCJ-TS-22-0444, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de fecha 31 de mayo de 2022).

Ahora bien, esta regla general viene acompañada de una previsión excepcional en el mismo artículo 57 de la Ley núm. 107-13, párrafo I, conforme a la cual se podría reconocer el derecho a indemnización en ausencia de funcionamiento irregular.

La vía legalmente prevista para la reclamación de la responsabilidad patrimonial del Estado es el recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Superior Administrativo.

Excepcionalmente, en relación con dos supuestos concretos, la responsabilidad patrimonial del Estado podría ser exigida en sede administrativa. La primera, se trata de la responsabilidad patrimonial del Estado en materia de expropiación forzosa, y reducida a aquellos casos en que el Estado y los particulares se ponen de acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida. Sólo cuando exista este acuerdo entre las partes estaremos hablando de un procedimiento administrativo en materia de responsabilidad patrimonial del Estado derivado de una expropiación forzosa. El otro supuesto tiene que ver con la Ley de Función Pública, frente a los conflictos laborales entre el Estado y los servidores públicos.

Otra vía que ha sido ampliamente utilizada para la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado a partir de la creación de la jurisdicción constitucional que surge con la Constitución de 2010 ha sido el procedimiento de amparo, específicamente, en materia de expropiación forzosa. Esta vía está limitada concretamente a este ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado debido a que se trata directamente del restablecimiento de un derecho fundamental y la indemnización en estos casos es un elemento consustancial al restablecimiento del derecho fundamental a la propiedad.

En el ámbito internacional, la República Dominicana ha sido varias veces condenada en responsabilidad patrimonial del Estado, entre estas a través de las siguientes decisiones: sentencia de 27 de febrero de 2012, la Corte IDH resuelve el caso *González Medina y familiares vs. República Dominicana*; sentencia de 24 de octubre de 2012 la Corte IDH resuelve el caso *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana* y la sentencia de 8 de septiembre de 2005 que decide el caso de las *Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- AMARO GUZMÁN, R., *Responsabilidades en la Administración pública*. Editora Punto Mágico, Santo Domingo, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo II*. Editorial Aranzadi, Navarra, 2013.
- GARCÍA DEL ROSARIO, A., *Fundamentos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Consejo del Poder Judicial, Centro de Documentación e información judicial dominicano, Santo Domingo, 2017.
- ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid.
- FREUND MENA, S., *Ley No. 107-13 (Comentada y anotada) sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo.
- RODRÍGUEZ HUERTAS, O., en «Artículo 148», en *Fundación Institucionalidad y Justicia: Constitución Comentada*. Fundación Institucionalidad y Justicia, Santo Domingo, 2011.
- SANTAMARÍA PASTOR, J., *Principios del Derecho Administrativo General II*, Iustel, Madrid, 2004.
- VÁSQUEZ GOICO, R., *Las medidas cautelares en el contencioso administrativo dominicano*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, 2018.
- VÁSQUEZ SEIJAS, J., «Introducción», en DE FUENTES BARDAJI, J., *Manual de Responsabilidad pública*, Editorial Aranzadi, S. A., Navarra, 2010.