



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

Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador aplicada al ordenamiento
jurídico actual de la Republica Dominicana.

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

Proponente
Perla Maureem Contreras Mejia

Asesor
Emilio Guichot Reina

24 de marzo de 2014

TEMA:

El tema elegido para la investigación que ha de constituir el trabajo final de esta Maestría en Derecho de la Administración del Estado es:

“Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador aplicada al ordenamiento jurídico actual de la República Dominicana.”

INDICE DE CONTENIDO

DEDICATORIA.....	3
INTRODUCCION.....	4
DELIMITACION DEL TEMA.....	6
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	7
INTERROGANTES GENERALES.....	9
INTERROGANTES ESPECIFICAS.....	9
OBJETIVOS.....	10
Objetivo General.....	10
Objetivos Específicos.....	10
JUSTIFICACION.....	11
MARCO TEORICO.....	13
HIPOTESIS.....	15
METODO.....	16
I. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....	17
1. Marco histórico y evolución.....	17
2. Tipos de Responsabilidad del Estado.....	21
3. Marco jurídico en la República Dominicana.....	26
a. Constitución Dominicana del 26 de Enero del 2010.....	26
b. Ley 107-13 del 6 de agosto del 2013 sobre procedimiento administrativo.....	28
II. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR.....	31
1. Marco Histórico y evolución.....	31
2. Casos en que el Estado Dominicano ha incurrido en Responsabilidad por su actividad legislativa.....	39
a. Ley General de Salud 42-01 del 8 de marzo del año 2001.....	41
b. Ley 358-05 sobre Protección al Consumidor y/o usuario de fecha 09 de septiembre del año 2005.....	41
RECOMENDACIONES.....	49
CONCLUSIONES.....	50
REFERENCIA BIBLIOGRAFICAS.....	52

DEDICATORIA

A mis padres, Julio C. Contreras y Maura Mejía, por apoyarme en cada proyecto que emprendo y alentarme a alcanzar cada meta que me propongo.

INTRODUCCION

El Derecho Administrativo surge como consecuencia de la primacía de los ideales promovidos por los revolucionarios franceses. Dentro de estos se encontraba su determinado propósito de lucha en contra del poder absoluto del monarca y la intensa necesidad de búsqueda de la libertad del ciudadano.

Los revolucionarios entendían que la fuente del derecho se encontraba en la voluntad general y que esa voluntad solo había una forma justa y legítima de expresarla, y era a través de la ley, la cual regiría todos y cada uno de los actos de poder, por más singulares que fuesen. (García de Enterría y Fernández, 2006,)

Como consecuencia de esta concepción, nace una nueva forma de organización en el funcionamiento del Estado, se declara el absolutismo como una forma de gobierno arbitraria y lo que anteriormente era decidido por el poder absoluto del monarca pasa a reposar en el texto legal. De este modo, la ley (en sentido amplio del concepto) pasa a ser el ente protagónico de toda actividad estatal, conformándose producto de ello un ordenamiento jurídico objetivo (o bloque de juridicidad) que serviría como marco en el desempeño de las funciones del Estado.

El papel de suma importancia que se le ha concedido a la ley a través del tiempo, no es más que un reflejo del gran impacto que puede tener la misma en la vida en sociedad. Esto, en razón de que la misma surge con la intención de ser el instrumento regulador, no solo de la actuación del Estado y su relación con los ciudadanos, sino que también de los ciudadanos entre sí. En vista de este concepto que se tiene sobre la Ley, el legislador es conocido como una figura respetable y superior ante la sociedad, el cual en un pasado era visto como todo poderoso y soberano y por ende sus actos como perfectos, irrevocables y no susceptibles de cuestionamiento o sanción alguna.

Con la evolución de la normativa jurídica y el surgimiento del Estado Social y Democrático de Derecho, empieza a cambiar la concepción que históricamente se tenía del Estado y sus funcionarios, dentro de estos el legislador. Se reconocen nuevos derechos a los ciudadanos y a su vez nuevos instrumentos y mecanismos que les permitan defenderse de las lesiones que les pudiese ocasionar el Estado.

Hoy en día, se ha logrado reconocer la condición del Legislador, como institución susceptible a ser responsable por los daños que sus actuaciones causen a la ciudadanía, siendo muchos los países que han establecido a nivel Constitucional y legal la Responsabilidad Patrimonial del Legislador, las modalidades de la misma, así como las condiciones que deben reunirse para alegar su existencia y la jurisdicción competente para asumir las demandas de los ciudadanos en este sentido.

A pesar de ello, aun queda un enorme terreno que arar en materia de Responsabilidad Patrimonial del Legislador, pues la misma es asumida como un atentado a la libertad de actuación por los sectores de poder, por lo que ellos mismos se encargan de crear todo tipo de obstáculos al desarrollo de la misma.

Es así como hoy en día, todavía contamos con Juristas renuentes a la idea de aceptar el hecho de que el Legislador pueda ser declarado como culpable, producto de la implementación de una Ley en la que se cause un daño antijurídico a un particular.

Esta, es una situación preocupante, ya que allana el camino para que los órganos del Estado se sientan con la potestad de afectar el patrimonio de cualquier ciudadano, con la confianza de que no será condenado o sancionado por ello.

Es lo anteriormente expuesto lo que nos ha motivado a realizar el presente trabajo de investigación, en el cual analizaremos la Responsabilidad de Estado en general, desde sus orígenes y la forma en que ha ido evolucionando a través del tiempo, así como también la forma en que esta figura ha sido acogida en el ordenamiento jurídico dominicano y hasta qué punto hemos crecido y madurado en esta materia.

Luego analizaremos, en una forma más específica, la Responsabilidad Patrimonial de Estado como producto de actos Legislativos, el origen de la misma, su evolución, las distintas posiciones en que se ha dividido la doctrina al respecto y finalmente, analizaremos en forma detallada, casos en que el legislador dominicano ha abierto las puertas a la vulneración de derecho a determinado grupo social, incurriendo en Responsabilidad Legislativa.

DELIMITACIÓN DEL TEMA

1. Delimitación Temporal.

El espacio temporal en el cual se realizará el estudio del presente tema será la actualidad, es decir, el estudio se sustentará en lo establecido en el ordenamiento jurídico dominicano entre los años 2013-2014.

2. Delimitación Espacial.

El presente estudio iniciará con un análisis de las sentencias más destacadas en el tema objeto del mismo emanadas de las jurisdicciones administrativas de países como Francia y España, para culminar enfocado en la normativa jurídica de la República Dominicana.

3. Delimitación Sustantiva:

La Constitución Política de la República Dominicana, 2010. Artículos 6, 42, 53, 61, 138, 147.2 y 148;

Ley No. 107-13 sobre Procedimiento Administrativo. Artículos 3.17, 57, 58, 59 y 60;

Ley No. 41-08 de Función Pública, Artículo 4.1.

Ley 358-05 sobre Proconsumidor y/o Usuarios, Art. 1.

Ley No. 42.01 General de Salud, Artículo 115.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

I. Enunciado

A través de la historia se ha percibido al Estado como el ente detentador de la mayor concentración de poder, poseedor de la potestad de tomar decisiones consideradas como inquebrantables y peor aún, en muchos casos se ha establecido como imposible la idea de que las decisiones o acciones llevadas a cabo por los representantes del mismo, puedan ser equívocas.

En razón de ello, se ha visto cómo en el pasado se tenía como imposible la idea de inculpar al Estado por alguna acción que el mismo llevara a cabo, mediante la cual este incurriera en el perjuicio de los derechos de algún particular.

Con el paso del tiempo, diferentes países tales como Francia, Colombia, España y recientemente la República Dominicana, han reconocido la existencia de la figura de la “Responsabilidad patrimonial del Estado”, acogiendo la misma como parte de su ordenamiento jurídico, tanto a nivel Constitucional, Legal como jurisprudencial.

A pesar de ello, aun queda un tópico de suma importancia dentro de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en relación al cual los más grandes estudiosos del tema no han logrado encaminar sus ideales hacia una misma dirección: la Responsabilidad Patrimonial del Estado por su actividad legislativa.

Esta disyuntiva es una incógnita que se encuentra instalada sobre los estudios jurídicos, tanto de los países poseedores de las jurisprudencias más antiguas en esta materia (como Francia), como en países como la República Dominicana, en la cual hace a penas pocos años se ha reconocido de manera explícita tanto a nivel constitucional como Legal la Responsabilidad del Estado por sus actuaciones.

Hoy en día, luego de la promulgación de la Constitución del 26 de enero del año 2010 y de la Ley 107-13 sobre Procedimiento Administrativo, del 6 de agosto del año 2013, no nos cabe la menor duda sobre la existencia de, más que la posibilidad, del derecho de los ciudadanos

dominicanos a someter al Estado ante la jurisdicción competente, como consecuencia de la vulneración de algún derecho producto de la actuación de la Administración. Sin embargo en el ordenamiento jurídico dominicano no se ha hecho referencia en forma específica, a la Responsabilidad del Estado por el Hecho del legislador, sino que se ha hecho referencia en forma general a las acciones u omisiones administrativas antijurídicas.

En este sentido, la problemática que analizamos mediante el presente, se centra en la determinación de la existencia o no de la Responsabilidad del Estado por sus actuaciones legislativas, y en el mismo lineamiento, el establecimiento de la posibilidad de condenar al Estado dominicano como producto de la implementación de leyes que han puesto a un determinado grupo social en una situación de afectación a sus derechos a un nivel que los mismos no están obligados a soportar y que vulnera el principio general de igualdad de las cargas públicas.

INTERROGANTES GENERALES

1. ¿Puede el Estado ser declarado como responsable de los daños que cause en el patrimonio de un ciudadano o grupo social en particular, como producto de la ejecución de su actividad legislativa?

INTERROGANTES ESPECÍFICAS

1. ¿Se justifica la vulneración a derechos adquiridos por los ciudadanos bajo la condición de soberanía del legislador?
2. ¿Cuáles son las condiciones que se deben reunir para declarar la Responsabilidad Patrimonial del Estado por el Hecho del Legislador?
3. ¿Cuáles son los regímenes existentes en materia de Responsabilidad de acuerdo a la imputación del daño?
4. ¿Funge la inconstitucionalidad de una Ley como prerequisite para que el Estado sea declarado como responsable por los daños ocasionados por la ejecución de la misma?
5. ¿Es el detrimento patrimonial resarcible porque el mismo se haya dado por una actuación antijurídica o porque el sujeto no tenga el deber jurídico de soportarlo?

OBJETIVOS

1. Objetivo.

Determinar los elementos que deben concurrir para que el Estado sea declarado como responsable del daño causado en el patrimonio de un particular como consecuencia de la ejecución de su actividad legislativa.

2. Objetivos específicos.

- a. Analizar hasta qué punto la supremacía del interés general puede afectar los derechos de un particular sin que se incurra en antijuridicidad.
- b. Enunciar los diferentes tipos de responsabilidad del Estado.
- c. Determinar si la implementación de una ley que va conforme al ordenamiento jurídico puede causar un daño indemnizable a un particular.
- d. Identificar hasta qué punto es positiva la condición soberana del legislador.

JUSTIFICACIÓN

La figura del Estado surge como producto de la identificación del hombre en sociedad de la necesidad de crear una institución que se encargue de proteger los derechos de los ciudadanos, evitando con ello las situaciones de desigualdad e injusticia de que podría ser objeto un determinado grupo social en ausencia de un ente regulador que asuma la función de establecer los parámetros dentro de los cuales se desarrollen las actividades comunes de la sociedad.

La creación de la institución estatal desencadenó diferentes teorías relacionadas con el nivel de intervención que debía atribuírsele al mismo en la sociedad. Ejemplo de ello lo tenemos como en materia económica, los estudiosos del tema se han separado en dos vertientes: por un lado, lo que apoyan y entienden como ideal la economía de libre mercado, en la cual el Estado no intervenga en las relaciones económicas, sino que más bien los agentes intervinientes en la misma se autoregulen y la economía esté dirigida por la dinámica oferta-demanda; y por otro lado los que entienden como necesario el intervencionismo estatal tomando en cuenta las condiciones de desigualdad en que se encuentran los diferentes agentes económicos en juego, pues se entiende que los que se encuentren en una posición de mayor poder (grandes empresarios) se aprovecharían de los que se encuentra en condiciones más vulnerables (ejemplo: los consumidores).

Si bien hemos visto hasta este punto el Estado como un institución superior, externa a las relaciones entre ciudadanos y como carente de un interés propio y particular distinto al de defender interés general, es importante preguntarnos: ¿qué sucede en los casos en que es una actuación del propio Estado la que ha colocado a algún ciudadano o grupo social en particular en una situación de vulnerabilidad o que ha provocado la violación de sus derechos?

Es precisamente cuestionante la que adorna de gran importancia el tema que tratamos, pues es de sumo interés en un Estado social y democrático de derecho, el reconocimiento a los ciudadanos del derecho a reclamar al Estado por los daños que sus actuaciones les provoquen y de igual modo el derecho de contar con las vías necesarias para ser resarcidos por esas lesiones en detrimento de su patrimonio.

Hoy en día, persisten grandes desacuerdos en relación al tema de la responsabilidad del Estado, las condiciones que deben darse para que se declare el Estado como responsable, la obligación indemnizatoria del mismo y mayores desacuerdos aun, en lo relativo a la responsabilidad del mismo como producto de los daños causados por la puesta en práctica de su actividad legislativa.

MARCO TEORICO

1. Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema.

Celdrán Ruano, Julia. (1996). *La responsabilidad del Estado por actos de aplicación de Leyes: aproximación histórica y significado actual*.

Galán Vioque, Roberto (2001), *La responsabilidad del Estado legislador*, Cedecs.

Gamba Ladino, Julio Cesar. *Responsabilidad del Estado Legislador*.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1626/14.pdf>

García de Enterría, Eduardo (2007), *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el Derecho español*, Aranzadi.

Garrido Mayol, Vicente. (2004) *Responsabilidad Patrimonial del Estado; especial referencia a la responsabilidad del estado legislador*.

Gordillo, Antonio. *La Responsabilidad del Estado y sus Concesionarios y Licenciatarios*. Cap. XX. Buenos Aires, www.gordillo.com/pdf_Tomo2/Capitulo20

Jinesta Lobo, Ernesto. *Responsabilidad del Estado Legislador*. www.ernetojinesta.com

Jordan, Tomas. (2012). *La Responsabilidad del Estado Legislador por leyes declaradas inconstitucionales*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Moreno Fernández, Juan Ignacio. (2009). *Responsabilidad Patrimonial del Estado-Legislator*.

Núñez Leyva, J. Ignacio. (2010). *La Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador: un análisis a propósito de las garantías del contribuyente en el sistema chileno*.

Peña Mateus, Oscar. (2013). *Responsabilidad Patrimonial de Estado Legislador en el Derecho Colombiano*.

Ruiz Orejuela, Wilson. (2005) *Responsabilidad del Estado Legislador*. Revista Civilizar.

2. Desarrollos teóricos atinentes al tema.

Con la finalidad de instruirse sobre el tema de la Responsabilidad Patrimonial de los poderes públicos a modo general en su aplicación por la jurisprudencia y conocer de manera más especializada la naturaleza del daño, los requisitos para la reparación del mismo y la forma en que puede ser indemnizado, consultar el siguiente libro:

- López Menudo, Francisco, Guichot Reina, Emilio y Carrillo Donaire, Juan Antonio. (2005). La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos.

A los fines de profundizar un poco en el análisis del principio de Protección de la confianza legítima como título justificativo de la Responsabilidad del Estado Legislador, así como sobre el tema relacionado a la Responsabilidad del Estado como autor de una Ley declarada inconstitucional, puede ser consultado el siguiente libro:

- García de Enterría, Eduardo. (2005). La Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador en el derecho español. Págs.: 24 y siguientes, 223 y siguientes.

Con el objetivo de conocer el tema de la Responsabilidad del Estado Legislador, desde la óptica de un jurista argentino, así como para el análisis de fallos emitidos por diferentes países en relación a este tema, puede ser consultado el libro:

- Bianchi, Alberto B.(1999). Responsabilidad del Estado por su Actividad Legislativa.

HIPOTESIS

El Estado debe hacerse responsable de los daños que cause a un particular o grupo social en específico como producto del desarrollo de su actividad legislativa, en los casos en que se les coloque a los afectados en una situación de desigualdad ante las cargas públicas y se les haya ocasionado un daño que los mismos no estén en la obligación de soportar.

MÉTODO

El presente estudio lleva consigo el uso de diferentes estilos metodológicos en base a los cuales buscamos argumentar de la forma más correcta, clara y precisa posible, las ideas expuestas y demostrar la veracidad de las mismas. Las técnicas utilizadas son las siguientes:

Método histórico.

Analizaremos la forma en que ha ido evolucionando a través del tiempo la figura de la “Responsabilidad del Estado”, mediante el estudio de los primeros fallos jurisprudenciales que dieron origen a la misma, hasta la condición actual en que esta se encuentra.

Método analítico.

Mediante este método analizaremos la importancia del reconocimiento de la Responsabilidad del Estado Legislador como mecanismo de protección de los derechos de los ciudadanos.

Método lógico.

En base a este método analizaremos la secuencia lógica evolutiva que ha ido teniendo la percepción de la Responsabilidad del Estado como fuente de indemnización a el particular afectado por una determinada actuación, así como también las diferentes teorías desarrolladas en torno a la Responsabilidad del Estado por su actuación legislativa, identificando la concordancia de los argumentos de las distintas posiciones.

Método de estudio de casos.

Mediante este método analizaremos distintas leyes que conforman parte del ordenamiento jurídico dominicano, producto de las cuales entendemos se ha afectado en forma injustificada y violando el principio de la igualdad de las cargas públicas, a sectores específicos de la sociedad.

I. Responsabilidad Patrimonial del Estado.

1. Marco histórico y evolución.

De acuerdo a lo establecido en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2008), la palabra Responsabilidad significa “deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal”. En el mismo sentido, otra de las definiciones que el referido texto adjudica a esta palabra, es el reconocimiento de la misma como la “capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.”

Como podemos ver, la palabra “Responsabilidad” implica el reconocimiento por parte de un sujeto que ha realizado una determinada acción de su condición de agente generador de las consecuencias que acarree dicha acción, producto de la cual puede ser premiado o sancionado.

En el ámbito del Derecho Administrativo, hablamos sobre Responsabilidad Patrimonial del Estado como figura que se establece para reconocer la protesta del ciudadano de exigir la reparación de un daño que se le ha causado como producto de una actividad que puede ser jurídica o antijurídica.

Es importante señalar que la Responsabilidad del Estado es considerada como uno de los elementos claves del verdadero Estado de Derecho y que, tal y como ha señalado CASTRO ESTRADA:

“Su dogmática jurídica actual ha sido resultado de una ardua y difícil evolución que tiene como antecedentes remotos el status de “irresponsabilidad del Estado, conocida bajo el célebre apotegma medieval “the King can do not wrong”, y el sistema inglés del “acusado nombrado”, que se practicó hasta el 1947 en Inglaterra, a fin de respetar

el tradicional principio *non suability* y de esta manera encubrir la responsabilidad de la corona.” (p. 534)

Para dar inicio a este tema, es imprescindible hacer referencia al origen jurisprudencial que tiene la responsabilidad patrimonial del Estado, y para ser más específicos, a uno de los *arrêts* más importantes del Consejo de Estado francés, que marca un antes y un después en la historia del Derecho en Francia y que ha servido como modelo a seguir para los demás países que aplican el derecho romano germánico a nivel mundial: *el arrêt Blanco*.

Este *arrêt* es emitido como consecuencia del siguiente caso:

“Una niña fue atropellada y herida por una vagoneta de la empresa Tabacalera y el conflicto había sido suscitado ante los tribunales ordinarios, por demanda del padre de la niña, en acción por daños y perjuicios contra el Estado, como civilmente responsable de las culpas cometidas por los obreros de la empresa manufacturera. El Tribunal de Conflictos debía así resolver el asunto de determinar, retomando los términos de las conclusiones del comisario de gobierno David, “cual es de las dos autoridades jurisdiccionales administrativa y ordinaria, la que tiene competencia general para conocer de las acciones por daños y perjuicios contra el Estado (Long, Weir, Braubant, Devolve y Genevois, 2000, p. 1).”

El padre de la niña dirigió su acción acusatoria contra el prefecto departamental, representante del Estado ante las instancias de la jurisdicción ordinaria con fundamento en la responsabilidad establecida en el Código Civil. Ante la causa de incompetencia de la jurisdicción nominada opuesta por la autoridad citada, el Tribunal de Conflictos en el tan reiterado como decisivo *arrêt* de 8 de febrero de 1873, que ahora fragmentamos, dice:

“los litigios que tienen por causa los servicios públicos, cualquiera que sea su objeto, quedan sustraídos a los Tribunales Ordinarios y sujetos al régimen Jurídico Administrativo. (...) Consiguientemente, los Tribunales ordinarios son incompetentes para conocer todas las demandas formuladas contra la Administración en razón de los servicios públicos. Estos corresponden, exclusivamente a la jurisdicción administrativa”. (Soro Mateo, 2001, P. 14)

He aquí donde radica la importancia de este fallo del Consejo de Estado francés, pues a partir del mismo se establece el Derecho Administrativo y la Jurisdicción Administrativa, como la única competente para regir, regular y sancionar todos los casos o litigios que tengan como objeto y causa los servicios públicos, incluyendo en ellos cualquier tipo de actuación de las administración pública.

A partir de este fallo se desligan las actuaciones de la administración de las normas del Derecho Civil, reconociéndose la inaplicabilidad de este a las actuaciones de derecho público por incompatibles y discordantes con el espíritu que regularmente lleva consigo la actuación de la administración.

Con el caso Blanco, se identifican por primera vez los cuatro pilares que sustentan la existencia e inducen al surgimiento de un derecho especial para regular la relación del Estado con sus Ciudadanos, que son:

- Una persona pública que es el Estado,
- Una actividad pública identificada como el servicio público,
- Un Derecho exorbitante del Derecho Privado,
- y Una Jurisdicción Administrativa para conocer exclusivamente las demandas correspondientes. (Soro Mateo, 2001, P. 14)

Como podemos ver, si bien es cierto que en principio se consideraba al Estado como irresponsable ante sus actos y como poseedor de un poder superior, con el paso del tiempo, la evolución de las normativas regulatorias de la vida en sociedad y con el surgimiento de un área del derecho especialmente dedicada a regular la relación administración-administrados, se empieza a ver al Estado como ente susceptible de responsabilidad.

Otro acontecimiento significativo que dio impulso al reconocimiento de la Responsabilidad del Estado, fue “la inclusión en el artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre

y del Ciudadano del principio de responsabilidad de todo agente “, (Soro Mateo, 2001, P. 15) obteniendo como producto de ello, la inclusión de esta figura, una connotación un tanto revolucionaria.

Pero si como macroconcepto es hija de la más grande Revolución para el derecho de los últimos veinte siglos, la Responsabilidad patrimonial o extracontractual de las Administraciones Públicas será fruto tardío de la onda expansiva de una segunda revolución, la revolución industrial, y del consiguiente Estado Servicial. He aquí la doble patente revolucionaria y de su principio ético inspirador y mantenedor de la solidaridad social (Soro Mateo, 2001, p. 15)

Una vez superada la disputa relativa a la imputabilidad de responsabilidad al Estado y ya reconocida una nueva normativa y jurisdicción destinada específicamente para ser aplicada a las actuaciones del Estado, se abre camino a una disyuntiva terminológica, como producto del origen civil de la responsabilidad, pues en un principio se presentaba resistencia a modificar la denominación de la misma, de ahí que en los primeros tiempos se empleara por simple importación la expresión el término “Responsabilidad Civil de la Administración” (Blanca Soro, 2001).

A pesar de ello, finalmente se logró llegar a la denominación actual “responsabilidad patrimonial del Estado” luego de superar los conceptos de matiz civilista que tal y como señala SORO MATEO (2001, P. 25), a lo largo de una evolución que desde su génesis refleja al menos las tres cuestiones de fondo siguientes:

“ En primer lugar, la trascendental importancia que alcanza una parcela de actuación de la Administración como es el servicio público, que va a demandar un buen funcionamiento garantizado por un respaldo indemnizatorio autónomo y desprovisto de los tradicionales límites de la responsabilidad civil; en segundo término y ligado con lo anterior, no se ha de desconocer la absoluta objetivación de la responsabilidad administrativa que supera a la tradicional subjetividad, la cual ha sido una nota característica de la responsabilidad civil; por último, a la situación actual no se habría llegado si no hubiera sido por la ampliación del concepto de Administración Pública

entendida esta como institución o persona jurídica distinta de los funcionarios y demás personas físicas que no son más que sus meros ejecutores.”

Como podemos ver, la responsabilidad pasó por todo un periodo evolutivo para desprenderse tanto en su denominación, como en su implementación, de las raíces civilistas que le sirvieron como cimientos para surgir, hoy en día podemos hablar de una Responsabilidad Patrimonial del Estado que cuenta con características muy distantes a las propias del derecho civil.

2. Tipos de Responsabilidad

La responsabilidad del Estado es clasificada en diferentes tipos, dependiendo de los elementos tomados en cuenta para invocar la misma. Es así como podemos hablar de responsabilidad directa o indirecta, de responsabilidad contractual y extracontractual, responsabilidad por falla en el servicio, responsabilidad por acto administrativo, responsabilidad por daño antijurídico, responsabilidad por el hecho del constituyente, responsabilidad por daño especial, responsabilidad por acto u omisión, entre otras.

Debido a la amplia gama en que puede ser clasificada la responsabilidad del Estado, en el presente apartado solo haremos referencia a los tipos de responsabilidad que entendamos de interés conforme a la línea de desarrollo de nuestro análisis.

En este sentido, dependiendo de la imputación del daño como elemento generador de responsabilidad, se pueden distinguir dos tipos de regímenes esenciales existentes en materia de responsabilidad, los cuales son la responsabilidad subjetiva y la responsabilidad objetiva. (Arenas Uribe y Jiménez Uscategui, 2001, p. 22)

En cuanto a la responsabilidad subjetiva, “la misma encuentra en la conducta antijurídica el elemento generador de la responsabilidad. Es decir, no sólo requiere que se compruebe la

existencia de un daño, sino que además debe establecerse que es consecuencia de conductas humanas voluntarias que tienen factores de atribución subjetiva.” (Rodríguez Manzo, Báez Díaz, Talamas Salazar y Pulido Jiménez, 2007, P. 25)

En este tipo de responsabilidad lo que se condena es la actuación de la administración, tomándose en cuenta el acto realizado por la misma, mediante el cual se ha provocado el daño, y es en base a esa actuación que se determina su responsabilidad o no por la afectación causada. Esto nos da a entender que de acuerdo a esta concepción, si la actuación de la administración fue conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico, no se le puede imputar responsabilidad.

En cambio, la responsabilidad objetiva, “encuentra en el daño causado el elemento generador de la responsabilidad. Resulta irrelevante el carácter lícito o ilícito del hecho que lo haya generado.” (Rodríguez Manzo, Báez Díaz, Talamas Salazar y Pulido Jiménez, 2007, P. 25.)

Es decir, que en este tipo de responsabilidad, independientemente de que la Administración haya actuado conforme a lo establecido en la normativa, si ha provocado un daño antijurídico a algún particular, será declarado como responsable del mismo.

En resumen, el régimen subjetivo determina la responsabilidad en base a la determinación de una falla en el Estado, asumiéndose como título de imputación, la falla en el servicio, mientras que en el régimen objetivo la responsabilidad es imputable en virtud del daño, de ahí que el daño sea imputable a título de daño especial, riesgo excepcional, expropiación y ocupación de inmuebles en caso de guerra, entre otros. (Arenas Uribe y Jiménez Uscategui, 2001, P. 22)

“Conforme a lo anterior, se puede decir que se está frente a un daño especial, cuando el Estado en su actuar legítimo y en beneficio de la comunidad, causa un daño especial, anormal y superior al que normalmente deben soportar los gobernados en

contraprestación al servicio brindado.” (Arenas Uribe y Jiménez Uscategui 2001, P. 22)

La responsabilidad por daño especial se configura cuando en ocasión a un acto lícito, conforme al ordenamiento jurídico, por parte de la administración, se le traslada una carga a una determinada persona que aunque tiene la obligación de soportarla, dicha carga es mucho mayor a la que llevan los demás ciudadanos por la misma causa, produciendo de esta forma un daño especial a quien la asume y el rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas. (UNAD)

Tal y como señala LEDESMA BUSTAMANTE (Arenas Urube y Jimenez Uscategui, 2001, p. 9), lo expuesto sobre el daño especial nos lleva a concluir que sus elementos son los siguientes:

- El Estado desarrolla legítimamente una actividad propia de sus funciones.
- Dicha actividad vulnera un derecho.
- La mencionada vulneración debe tener origen en el rompimiento del equilibrio de las cargas.
- El desequilibrio, produce un daño especial y anormal que perjudica a un ciudadano o a varios ciudadanos determinados.
- Nexo causal entre la actividad legítima y el daño.

Toda pretensión que se formule invocando la responsabilidad objetiva por daño especial, excluye toda aquella que se formule con base en la falla del servicio, ya que cuando se alega daño especial se está aceptando de antemano la legalidad, oportunidad y eficiencia en la actuación del Estado.

Otra de las alternativas para la imputación de la Responsabilidad objetiva, es el Riesgo excepcional. Esta teoría fue definida por la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia, en la sentencia expedida el 20 de febrero de 1989 de la siguiente manera:

“Según la teoría de la responsabilidad por riesgo excepcional, el Estado compromete su responsabilidad cuando quiera que en la construcción de una obra o la prestación de un servicio, desarrollados en beneficio de la comunidad, emplea medios o utilice recursos que colocan a los administrados, bien en sus personas o en sus patrimonios, en situación de quedar expuestos a un “riesgo de naturaleza excepcional” que dada su particular gravedad, excede notoriamente las cargas que normalmente han de soportar los administrados como contrapartida de los beneficios que derivan de la ejecución de la obra o de la prestación del servicio.” (Rodríguez Mora, 2012, p.50)

Como señalan Arenas Uribe y Jiménez Uscategui, “esta responsabilidad por lo general se ha aplicado a actividades como la generación y distribución de energía, pero también puede aplicarse al depósito y transporte de explosivos. El estado podrá exonerarse de responsabilidad si demuestra la existencia de una fuerza mayor, culpa exclusiva de la víctima o el hecho de un tercero.” (Arenas Uribe y Jimenez Uscategui, 2001, p. 33)

Por otro lado, cuando hablamos de daño antijurídico, nos referimos a una afectación en el patrimonio de un particular que no está en el deber de soportarlo, pudiendo este ser generado por una causa lícita o ilícita.

Se entiende entonces que existe daño antijurídico cuando se está frente a “un detrimento patrimonial que carece de título jurídico válido y que excede el conjunto de cargas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social.” Un daño producido por el Estado carece de título jurídico valido cuando no concurren causales de justificación que legitimen el perjuicio sufrido. Al no existir dichas causales, se está frente a un daño que el sujeto no tiene el deber de soportar. (Arenas Uribe y Jimenez Uscategui, 2001, P. 33)

Como podemos ver, se ha pretendido establecer una diferencia entre el daño especial y el daño antijurídico, señalándose que a diferencia del daño especial, en el daño antijurídico la

actuación puede ser legítima o ilegítima, pero en este último el particular afectado no está en la obligación de soportar la afectación que se la ha causado.

En el mismo sentido, se ha planteado que en el caso del daño especial, el individuo lesionado está en el deber de soportar el daño que se le ha causado, pero le imputa la responsabilidad al Estado en virtud del rompimiento del principio de igualdad de las cargas públicas, pues se está colocando a un particular en una condición de desigualdad frente a los demás, dejándole un nivel de carga o afectación mucho mayor que el que deben soportar los demás ciudadanos en la misma situación.

En vista de ello, nos parece importante hacer la aclaración de que entendemos que el daño especial, por el simple hecho de ser “especial” para un grupo o individuo en específico, al cual se le causa un daño que lo coloca en una condición de desigualdad frente a sus iguales, aplicado a los principios que rigen el Estado Social y democrático de Derecho, se transforma automáticamente en un daño antijurídico.

Ello en razón de que uno de los pilares de este sistema es el principio de la igualdad, y toda actuación por parte de la Administración que vulnere el mismo entra en contradicción con el ordenamiento jurídico, de manera que, el daño que resulte de su actuación, así sea en la aplicación legítima de una norma o no, será un daño antijurídico.

3. Marco jurídico en la República Dominicana.

La inclusión de la institución de la Responsabilidad de Estado en normativa del ordenamiento jurídico dominicano es relativamente reciente. Fue la Constitución Dominicana del 26 de enero del año 2010 con la que se incluyó por primera vez en forma explícita la figura de la Responsabilidad del Estado, concediéndosele en virtud de ello, rango constitucional a la misma.

a. Constitución Dominicana del 26 de enero del 2010.

El primer indicio de la figura de la responsabilidad que encontramos en la Constitución Dominicana se encuentra en el art. 147 de la misma, el cual establece en su numeral 2:

“Los servicios públicos prestados por el Estado o por los particulares, en modalidades legales o contractuales, deben responder a los principios de universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, continuidad, calidad, razonabilidad y equidad tarifaria.” (Subrayado nuestro).

Como podemos ver, este artículo reconoce que el Estado debe realizar la prestación de los servicios públicos de una manera responsable, derivándose de ello por cuestiones lógicas, el hecho de que en caso de causar un daño a los administrados como producto de la prestación del servicio, debe responder por ello.

Esta responsabilidad se encuentra establecida de una forma aun más clara en el Art. 148 de la Carta Magna, ubicado en la Sección IV de la misma, el cual se titula “de la Responsabilidad civil de las entidades públicas, sus funcionarios o agentes”, el mismo establece lo siguiente:

“Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica.”

Como podemos ver, aquí identificamos dos características particulares de la responsabilidad, acogidas por el ordenamiento jurídico dominicano, conforme lo establecido en este artículo de la Constitución. Por un lado, tenemos una responsabilidad del Estado de tipo “solidaria” en la cual serán responsables tanto los agentes que actúen en representación de la administración, como la administración en sí, por los daños causados, teniendo ambos el mismo nivel de responsabilidad, tratándose así de una responsabilidad compartida de manera equitativa entre el funcionario y la administración.

De igual modo, podemos identificar que el texto constitucional acoge la modalidad de responsabilidad subjetiva, en virtud de la cual se tomará en cuenta para la imputación de la responsabilidad la antijuridicidad de la actuación u omisión de la administración o del representante de la misma.

Un punto que nos parece importante resaltar, debido al señalamiento previo que realizamos en apartado anterior al mismo, es que como podemos ver, en nuestra Constitución se habla de Responsabilidad “Civil” del Estado, en lugar de “Responsabilidad Patrimonial del Estado”, siendo esto un reflejo de que aún quedan destellos de los orígenes civilistas de la responsabilidad del Estado que queda pendiente ser superados.

Lo cierto es que el reconocimiento de la Responsabilidad del Estado a nivel constitucional, significa un gran avance para la normativa administrativa dominicana, pues siendo la Constitución la norma suprema, toda la legislación posterior, así como las decisiones emanadas del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, serán emitidas tomando en cuenta los lineamientos establecidos en la Carta Magna, relativos a esta materia.

b. Ley 107-13 sobre procedimiento administrativo del 6 de agosto del 2013.

Los lineamientos que servirán como parámetro para el análisis de la responsabilidad del Estado se encuentran establecidos de una forma más específica en la Ley 107-13 sobre procedimiento administrativo del 6 de agosto del 2013 en la forma en que indicaremos en el presente apartado.

En primer lugar, el Art. 3.17 de la misma, establece el principio de responsabilidad como uno de los principios en virtud de los cuales debe actuar la Administración Pública, en el cual indica:

“que la Administración responderá de las lesiones en los bienes o derechos de las personas ocasionados como consecuencia del funcionamiento de la actividad administrativa. Las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.”

En esta misma línea versa el título noveno de la misma ley, el cual se titula “Responsabilidad de los Entes públicos y del personal a su servicio”, cuyo artículo 57, reconoce en forma explícita la condición subjetiva de la Responsabilidad:

“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 consecuencia de una acción u omisión administrativa antijurídica. Corresponde a la Administración la prueba de la corrección de su actuación.” (subrayado nuestro)

Sin embargo, en el párrafo I del mismo artículo, la legislación se muestra receptiva a abrirse, de manera excepcional, a nuevos horizontes mediante identificación de una modalidad

distinta de imputación de la responsabilidad, la responsabilidad objetiva. En este sentido, establece lo siguiente:

“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 (subrayado nuestro).

Gracias a este párrafo, la ciudadanía dominicana cuenta con la posibilidad de demandar la responsabilidad del Estado en aquellos casos en que la actuación del mismo haya sido legítima, pero que a pesar de ello le haya causado un daño antijurídico a algún particular o grupo social en específico, causándosele un detrimento en su patrimonio que el mismo no está obligado a soportar o que violente el principio de igualdad de las cargas públicas, colocándosele en una situación de mayor afectación que los demás ciudadanos de su misma condición.

Pero claro está, el legislador ha dejado esta premisa abierta para el juez, el cual deberá evaluar cada caso en particular y decidir lo que entienda conveniente.

En los párrafos siguientes del mismo artículo, se establecen situaciones en que la administración puede verse liberada de responsabilidad o en las que su responsabilidad puede ser atenuada. En este sentido, se señala que los daños derivados de fuerza mayor, no serán imputables a la administración y que la intervención de la víctima como culpable en la producción de daño excluirá o moderará la responsabilidad del Estado, dependiendo de las condiciones del caso.

En cuanto a la legitimación para el reclamo de la indemnización, el Art. 58 establece que la misma podrá ser formulada “cualquier ciudadano, por los empleados públicos y por otro ente

público, siempre que hayan sufrido un daño como consecuencia de una actuación u omisión administrativa.”

En relación a los daños indemnizables, el Art. 59 establece lo siguiente:

“Son indemnizables los daños de cualquier tipo, patrimonial, físico o moral, por daño emergente o lucro cesante, siempre que sean reales y efectivo. La prueba del daño corresponde al reclamante.”

Como podemos ver, de acuerdo al precedente artículo, la carga de la prueba recae sobre el afectado o sobre la persona que asuma la demanda, la cual deberá demostrar la afectación de su patrimonio, afectación que puede ser en el aspecto físico, moral o económico.

Es importante resaltar, que de acuerdo a lo establecido en el art. 60 de la referida ley “el derecho a reclamar prescribe a los dos años de producida la actuación pública causante del daño o, en su caso, de la manifestación de sus efectos lesivos. En el caso de daños continuados, el plazo comenzará a computar desde el momento en que se conozca el alcance definitivo del daño. 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.”

II. Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador.

1. Marco histórico y evolución.

Si bien el proceso que dio origen a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en general, fue sumamente dificultoso, como producto de la oposición de los sectores que detentaban el poder en su época, hoy en día aun persisten modalidades de la responsabilidad, respecto a las cuales no se ha reconocido del todo la potestad del administrado a solicitar indemnización por sus derechos lesionados.

La declaración de la Responsabilidad del Estado por su actuación legislativa, a pesar de que ha dado los primeros pasos para llegar a su pleno reconocimiento, aun tiene un largo camino por recorrer.

“La teoría de la responsabilidad del Estado por actos de carácter normativo tiene su origen relativamente moderno. Surgió en torno a los años veinte y aun no puede afirmarse que esté del todo generalizada. No es difícil hallar la explicación a esta resistencia a su plena aceptación, la cual no es otra que la concepción de la misma como un ataque frontal a la soberanía del Estado, en expresión de Santamaría Pastor, a la “medula del poder”, de ahí su timidez.” (Cocheiro del Rio, 2001, p. 283)

Y es que los sectores de poder ven en la declaración de este tipo de responsabilidad una amenaza a su patrimonio y a sus intereses, verdad que resguardan bajo el antifaz de la defensa de la soberanía y del principio de separación de poderes del Estado. Los mismos buscan obstaculizar de todas formas la inclusión de esta nueva prerrogativa con que podría contar la ciudadanía para la protección de sus derechos.

“La responsabilidad del Estado por actos legislativos surge doctrinalmente en el año 1911, en la obra que Leon Duguit publicada en Paris titulada “Traite de droit constitutionnel”, en el que formula de modo paradigmático la tesis de la Responsabilidad del Estado por actos legislativos. Este autor viene a decir que es la idea mítica del poder soberano la que ha impedido basar la imputación de los daños y la obligación de resarcimiento al Estado por actos del legislativo y solo desmontando esa idea podrá llegarse a conclusiones contrarias.” (Cocheiro del Rio, 2001, P. 284)

Como bien hemos indicado, este tipo de responsabilidad ha presentado grandes dificultades que aun no han sido del todo superadas. En este sentido, los argumentos que han servido como fundamento para declarar la irresponsabilidad de Estado pueden ser indicados de la siguiente forma:

En primer lugar tenemos el hecho de que el ideal de soberanía sustentado en el precepto “the King can do not wrong”, que fue superado para permitir la acogida de la Responsabilidad general del Estado, persistía en lo relativo a la responsabilidad por el hecho del legislador, pues la Ley era considerada como la manifestación más alta de soberanía del Estado. Ante ello, se llego a considerar que “la ley que causara perjuicios era expresión de la voluntad general y por consiguiente también de la voluntad de los que sufren el daño”. (Arenas Uribe y Jiménez Uscategui, 2001, p. 44)

En vista de ello, podemos ver como se manejaba el concepto de soberanía y de la “liberta del legislador”, para justificar la irresponsabilidad del mismo ante los daños que causara su actuación, pretendiéndose justificar esos daños en el hecho de que estas leyes eran expresión de la voluntad de los afectados, cual si fuera posible una intervención directa de cada ciudadano en el proceso de elaboración de las leyes.

En el mismo sentido, se planteaba que la Ley tenia la potestad de crear y suprimir derechos, fundamentándose en razones de interés general, queriéndose decir con ello, que los derechos que se pudieran ver afectados como producto de la implementación de una ley, no eran

“derechos afectados” y que no existía tal “patrimonio lesionado”, sino que más bien esa ley tenía la prerrogativa de suprimir ese derecho. (Arenas Uribe y Jimenez Uscategui, 2001, P. 44).

Sin embargo, BIELSA, escritor que justificada esta hipótesis “encontraba desde entonces un obstáculo insalvable: el legislador no puede alterar los derechos garantizados por la Constitución” (Arenas Uribe y Jimenez Uscategui, 2001, P. 44).

Otro argumento utilizado era el referente al carácter general de la ley, en virtud del cual pretendían establecer que no se podía configurar la especialidad del daño como requisito indemnizatorio, debido a que esta solo creaba situaciones jurídicas abstractas e impersonales “y por lo tanto, si como consecuencia de su aplicación se producían perjuicios, estos constituían cargas públicas que los administrados debían soportar por el hecho de vivir en comunidad” (Arenas Uribe y Jimenez Uscategui, 2001, P. 45)

Un argumento que realmente absorbió nuestra atención por su carácter absurdo y manipulado, fue el que se planteaba el hecho de que “si se reconociera el derecho a la indemnización por razón de responsabilidad del Estado Legislador, la evolución legislativa sufriría un colapso hasta el punto de llegar a paralizarse, en tanto las sumas que deberían reconocerse atentarían contra el patrimonio del Estado” (Arenas Uribe y Jimenez Uscategui, 2001, p. 45).

En cuanto a este argumento, en primer lugar no estamos de acuerdo con el hecho de que la evolución legislativa vaya a sufrir un colapso por el hecho de que se le impute responsabilidad al legislador por sus actos lesivos de derechos, pues se supone que dentro de la actuación ordinaria del mismo, este debe tomar en cuenta el no incurrir en actos que puedan provocar que se le impute la responsabilidad del mismo y el reclamo de algún particular por un derecho lesionado. El reconocimiento de esta responsabilidad ayudaría más bien a asegurar la correcta realización del legislador de su actividad legislativa, tomando en cuenta los derechos de todos los grupos sociales.

Por otro lado, es ilógico defender el que se afecten el patrimonio de un particular en una forma injusta y antijurídica, para proteger el patrimonio de un Estado que ha actuado ilegítimamente o que ha causado un daño ilegítimo. El Estado debe hacerse responsable de sus actos en todos sus ámbitos de actuación.

De igual modo se planteaba que “el juez no podía ocupar el lugar del legislador e ir más allá de la ley reconociendo indemnizaciones que esta no contempló.” (Arenas Uribe y Jiménez Uscategui, 2001, P. 45) utilizándose en este caso como justificación el principio de la separación de los poderes del Estado.

Si bien estos argumentos sirvieron como pretexto para preservar la irresponsabilidad del Estado legislador, en países como Francia, por vía jurisprudencial, poco a poco se fueron sentando las bases para el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por sus actuaciones legislativas.

“Es así como el Consejo de Estado Francés, a raíz del caso *La Fleurette* en 1938 y posteriormente con el asunto *Cacheteux* en 1944, reconoció el derecho a la indemnización de un daño derivado de un acto legislativo, cimentando tal responsabilidad en el principio de igualdad ante las cargas públicas; esto a pesar de que la ley que causó el perjuicio no contemplaba una indemnización.” (Arenas Uribe y Jimenez Uscategui, 2001, P. 45)

En cuanto a caso *La Fleurette*, el mismo marca un antes y un después en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador. El mismo se trata de la promulgación de la Ley del 9 de junio del año 1934 sobre protección de productos lácteos que “prohibía la fabricación y el comercio de todos los productos destinados a ser utilizados en la misma forma que la crema y que no provengan exclusivamente de la leche, la sociedad de productos lácteos *La Fleurette* había sido obligada a interrumpir la fabricación de un producto

denominado “Gradine” compuesto de leche, de aceite de de maní y de yemas de huevos.” (Long, Weil, Braibant, Delvolve y Genevois, 2000, P. 219)

En relación a ello, uno de los considerando del *arrêt* de Consejo de Estado estableció que en relación al producto “Granadine” “no se alego que presentara peligro para la salud pública; que nada en el articulado de la misma ley o en las actas preparatorias de la misma permite pensar que el legislador quiso gravar al interesado con una carga que normalmente no le corresponde; que esta carga creada en interés general debe ser asumida por la colectividad, que de lo anterior se desprende que le asiste derecho a la sociedad *La Fleurette* para pedir que el Estado sea condenado a pagarle una indemnización para la reparación del perjuicio que sufrió;” (Long, Weil, Braibant, Delvolve y Genevois, 2000, p. 217)

Como podemos ver, no se encontró justificación suficiente para el daño que esta ley provocaba a la empresa *La Fleurette* en forma especial y específica, incluso, muchos de los estudiosos de esta materia en esa época, llegaron a la conclusión de que esa ley había sido creada especialmente para afectar a esta empresa.

De lo que sí tenemos constancia certera es de que el Consejo de Estado francés entendió que el Estado era responsable por el daño que se la había causado y se le condenó por ello.

A pesar de ello, la “responsabilidad del Estado por actos legislativos está lejos de estar consagrada con carácter general en los ordenamientos jurídicos. El hecho de que el Estado, como legislador, está por encima de la ley, y por ello solo será responsable cuando la propia ley lo establezca de manera palmaria, es algo que todavía sigue latente en el ordenamiento. Sin embargo, cada día, como dice González Pérez, se extiende con mayor fuerza la idea de que tampoco en el ejercicio de la función legislativa, el Estado está exento de responder de los daños que pueda ocasionar, muy superiores en cuantía y extensión a los que puede ocasionar al administrar. No se concibe que por vía del ejercicio del poder constituyente o derivado pudiera la Constitución ser destruida o transformada en su sustancia, ya que

supondría una destrucción de la Constitución o un fraude a la misma.” (Cocheiro Rio, 2001, p. 313)

Así como han sido formulados distintos argumentos para justificar la condición de irresponsabilidad del Estado Legislador, de igual modo se ha argumentado para defender el criterio de que el Estado debe hacerse responsable por sus actos legislativos. En este sentido, se han planteado los siguientes argumentos:

En primer lugar se ha hecho referencia al principio de igualdad de las cargas públicas, siendo este el fundamento más común a favor de la obligación de Estado de indemnizar los daños derivados de la aplicación de una Ley. (Cocheiro Rio, 2001, p. 313)

Este principio encuentra su justificación en que “la administración persigue la satisfacción y tutela de los intereses colectivos; por lo que si en ejercicio de sus potestades por órgano de autoridad legítima, causa un daño a un particular, éste no puede sufrir individualmente las cargas de la actividad dañosa de la Administración. En consecuencia, no debe en función del colectivo someterse a un ciudadano a una situación más gravosa que la que soporta la generalidad de los administrados y, de ocurrir, el desequilibrio debe restablecerse mediante la indemnización correspondiente. Así, si la Administración, con o sin culpa, ha causado un daño a un administrado, debe responder patrimonialmente.” (Franco & Asociados, 2007)

Por otro lado, se justifica esta responsabilidad en virtud del “criterio de justicia, como reparación de toda situación injusta sufrida por un particular”. (Cocheiro del Rio, 2001, P. 313) Ello en razón de que uno de los pilares sobre los cuales reposa la actuación de la Administración en todo Estado Social y Democrático de Derecho es el principio de Justicia.

Y finalmente, siendo esta una justificación nuestra, en el caso específico de la República Dominicana, el hecho de que en nuestra normativa legal, se haya reconocido en más de una ocasión el que la Administración del Estado está compuesta por los tres poderes del Estado, Legislativo, Administrativo y Judicial, trae consigo como consecuencia el que cuando se

hable de Responsabilidad del Estado, quede sobreentendido que dentro de esta se incluye la responsabilidad en que pueda incurrir el legislador por su actividad legislativa.

Este punto lo confirmamos al analizar el art. 4.1 de la Ley No. 41-08 de Función Pública de fecha 4 de enero del 2008, el cual establece define la Administración del Estado como “Conjunto de órganos y entidades pertenecientes a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo las entidades municipales, así como los órganos constitucionales como la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas.”

En este sentido, “estamos de acuerdo con MARIENHOFF cuando afirma que no es concebible un Estado de Derecho “irresponsable” pues implicaría un contrasentido. Así, la responsabilidad de Estado existe independientemente del órgano integrante de cualquiera de las ramas, Legislativa, Ejecutiva o Judicial, dado que en últimas siempre que actúan lo hacen en nombre del Estado” y quienes les dan vida, son los funcionarios del mismo. (Arenas Uribe y Jimenez Uscategui, 2001, p. 45)

En la República Dominicana, hasta el momento, no se ha hecho referencia en forma específica a la responsabilidad legislativa del Estado ni por vía constitucional, ni por vía legal, ni por vía jurisprudencial. En razón de ello, nos vemos obligados a enfocarnos en las metodologías y medidas que nos ofrece el Derecho comparado, para determinar el lineamiento a seguir en caso de que nos veamos en la necesidad de aplicarlo.

Hay que distinguir, por un lado, países “sin un órgano que controle la constitucionalidad de las leyes como Francia, en que la responsabilidad del Estado legislador se ha venido elaborando con base en “arrêts” del Consejo de Estado que han contemplado casos concretos, muy individualizados en cuanto a las personas supuestamente afectadas por los daños y perjuicios y con la exigencia de que estos sean de naturaleza especial, que no podría invocarse como soporte para generalizar la responsabilidad a los daños y perjuicios derivados de la aplicación de cualquier Ley no expropiatoria ocasionados en meras expectativas de derechos, en los derechos no consolidados por estar pendientes para su perfeccionamiento del

cumplimiento o incumplimiento de una condición, etc.” (Cocheiro del Rio, 2001, p. 316) siendo este un modelo que se nos dificultaría aplicar, ya que no contamos en nuestro ordenamiento jurídico con un órgano que tenga la mecánica de funcionamiento del Consejo de Estado francés.

Pero para nuestra fortuna, “de otra parte tenemos países con órganos que controlan la constitucionalidad de las leyes, en el que habría que incluirse el nuestro, en el que unos la limitan a los casos en que la ley hubiera sido declarada inconstitucional y otros exigen que sea la propia ley la que establezca dicha responsabilidad”. (Cocheiro del Rio, 2001, p. 316)

En lo que a nuestra opinión respecta, entendemos que no es necesaria la inconstitucionalidad de una ley para que la misma pueda causar un daño a un particular o grupo social en específico y por ende que el Estado pueda ser declarado como responsable por ese daño y condenado a una penalidad determinada a los fines de indemnizar al afectado.

Ello en razón de que propugnamos por una responsabilidad Patrimonial objetiva del Estado, en la cual se analice en forma especial el daño que se ha causado y que sea en base a este que de castigue al Estado por la afectación provocada.

Lo cierto es que en un Estado Social y Democrático de Derecho, en el cual se tiene como eje principal del ordenamiento jurídico la supremacía de la Constitución, tal y como lo establece el Art. 6 de la Constitución Dominicana, toda normativa debe ir conforme a lo establecido en la misma, so pena de incurrir en inconstitucionalidad.

A virtud de ello “no es posible seguir sosteniendo la irresponsabilidad del Estado por las consecuencias de una Ley, debido a que esta última bajo ningún punto de vista puede violar derechos constitucionales. En efecto, si esta la ley afecta algún derecho consagrado por la constitución, debe ser declarada inconstitucional; la responsabilidad del Estado por su actuar

como legislador no se limita a este último caso y puede tener lugar a pesar de la existencia de una ley válida.” (Arenas Uribe y Jimenez Uscategui, 2001, P. 46)

En este sentido, entendemos que por el simple hecho de la supremacía constitucional y de la obligación del legislador de someterse a lo establecido en la carta magna, queda más que claro que en caso de que se promulgase una ley contraria a los principios constitucionales, el legislador incurre en inconstitucionalidad, por lo que debe hacerse responsable por los daños causados por el ley contraria al ordenamiento jurídico que ha promulgado.

Pero la responsabilidad del legislador es aun más amplia, pues de igual modo, en aquellos casos en que se afecte en forma excesiva el derecho de un particular mediante la promulgación de una ley, independientemente de que esta sea constitucional o no, el Estado se ve obligado a responder por el daño causado.

2. Casos en el Estado Dominicano ha incurrido en responsabilidad por su actividad legislativa.

El hecho de que en el ordenamiento jurídico dominicano no se haya establecido en forma explícita la responsabilidad del Estado por su actuación legislativa no significa que nuestro legislador no haya causado, mediante ninguno de sus actos legislativos, alguna afectación al patrimonio de alguno de sus ciudadanos o de algún grupo social en específico.

En vista de ello, en el presente apartado haremos referencia a algunos casos de leyes específicas, gracias a las cuales se ha afectado o desprotegido algún grupo de la sociedad, o se le ha colocado en una posición de riesgo.

De manera previa entendemos importante exponerles la capacidad que tiene el Estado Legislador de incurrir en responsabilidad por dejar de hacer lo que, conforme a lo

jurídicamente establecido, le corresponde, es a esto a lo que llamamos “responsabilidad por omisión”.

La omisión, “en sentido genérico consiste en “dejar de actuar o de hacer”, pero el concepto que aquí interesa es el jurídico-constitucional que entiende la omisión como “no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se está constitucionalmente obligado.” (Arenas Uribe y Jimenez Uscategui, 2001, P.57)

Como ya hemos establecido, el legislador, en virtud de principio de supremacía constitucional, está obligado cumplir con los lineamientos constitucionalmente establecidos, dentro de los cuales se encuentra la protección de una serie de derechos fundamentales cuyo reconocimiento en la Constitución hace que toda norma inferior a la misma deba ser implementada tomando en cuenta los mismos y en pro de su protección.

“La omisión legislativa puede ser absoluta o relativa. Esta distinción se debe a WESSEL, para quien existe omisión absoluta cuando “falta cualquier norma aplicativa del precepto constitucional”, y omisión relativa, cuando “existe una actuación parcial que disciplina solo alguna de las relaciones y no otras análogas, con la consiguiente lesión del principio de igualdad”. En el primer caso no existe actuación alguna del órgano legislativo, mientras en el segundo existe una actuación defectuosa.” (Arenas Uribe y Jiménez Uscategui, 2001, P. 57)

Es así como el legislador puede incurrir en responsabilidad por no haber normado sobre un ámbito que debía hacerlo o por haberlo hecho, pero de manera precaria, sin tomar en cuenta los puntos elementos esenciales (los cuales dependerán del área que regule la Ley) sobre los cuales debía pronunciarse.

A modo general, la teoría legislativa de la omisión lo que busca una protección real y efectiva de los derechos consagrados en la Constitución, pues la falta de normas en función de la preservación de los mismos conduce a la inseguridad de la ciudadanía, abriéndose en virtud de ello aun mas, la brecha de posibilidades de ocasionar lesiones antijurídicas a los ciudadanos.

Una vez expuesto lo anterior, a continuación analizaremos el caso de dos leyes en las que el legislador podría ser declarado como responsable por haber incurrido en una falta por omisión, al obviar temas esenciales sobre la materia que rige cada Ley, falta que ha desencadenado la afectación de los derechos de determinados grupos sociales.

a. **General de Salud 42-01 del 8 de marzo del 2001.**

La Ley General de Salud, establece en el segundo de sus considerandos, lo siguiente:

“la Constitución de la República pone a cargo del Estado estimular el desarrollo progresivo de la seguridad social, de manera que toda persona llegue a gozar de adecuada protección contra la enfermedad, la incapacidad y la vejez y que el Estado debe velar por el mejoramiento de la alimentación, los servicios sanitarios y condiciones higiénicas, procurando los medios para la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, y de toda otra índole, así como la asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes, por sus escasos recursos económicos, así lo requieran”.

Bajo este ideal, a los fines de garantizar la idoneidad de los productos farmacéuticos, la Ley 42-01, exige la obtención del Registro Sanitario, previo a la comercialización de un producto farmacéutico por el titular de dicho producto.

En este tenor, el artículo. 115 dispone que “La autorización de los medicamentos se realizará mediante la evaluación y registro conferido por el Departamento de Drogas y Farmacias de la SESPAS. El registro sanitario y la evaluación de los productos farmacéuticos se hará de acuerdo con las normas, los requisitos y procedimientos que al efecto se establezcan. El proceso de autorización y registro deberá realizarse en el plazo de 60 a 90 días”.

En otras palabras, para un laboratorio farmacéutico poder comercializar un producto de esta índole, es necesario que dicho laboratorio, previo a la puesta en circulación de su medicamento, reciba del Ministerio de Salud Pública de la República Dominicana una autorización, mediante el registro sanitario, la cual se constituye como la prueba fehaciente de que el producto está apto para ser consumido por el público en general. O lo que es lo mismo, que dicho producto cumple con todos los requisitos legales, de salubridad, para entrar en circulación.

Sin embargo, a pesar de que el Registro Sanitario se consagra como un requisito indispensable para la puesta en circulación de un producto, la referida Ley 42-01 no tipifica la conducta de aquel agente farmacéutico que coloca en el mercado dominicano un producto de tal envergadura sin la debida autorización del Ministerio de Salud Pública, pudiendo incurrir con ello el legislador en Responsabilidad Patrimonial por omisión al no tomarse la molestia de siquiera establecer las sanciones que se aplicarían a aquellas casas comerciales que violaran estos requisitos legalmente establecidos.

Esta situación ha traído el que hoy en día no sean pocos los productos farmacéuticos que circulan en el mercado dominicano, sin su debido Registro Sanitario y que no se tenga siquiera referencia legal de las penalidades que podrían aplicárseles por ello.

Esta situación representa para los consumidores dominicanos no solo un atentado contra la salud, sino además una vulneración a este derecho que le consagra de manera expresa la Constitución Dominicana promulgada en el año 2010, la cual establece en su artículo 42 los siguiente:

“toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica, moral y a vivir sin violencia. Tendrá la protección del Estado en casos de amenaza, riesgo o violación de las mismas. En consecuencia: 1) Ninguna persona puede ser sometida a penas, torturas o procedimientos vejatorios que impliquen la pérdida o disminución de su salud, o de su integridad física o psíquica [...]

En el mismo sentido, el artículo 61 de la Carta Magna establece que:

“Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia: 1) El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran; 2) El Estado garantizará, mediante legislaciones y políticas públicas, el ejercicio de los derechos económicos y sociales de la población de menores ingresos y, en consecuencia, prestará su protección y asistencia a los grupos y sectores vulnerables; combatirá los vicios sociales con las medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y las organizaciones internacionales”.

En vista de ello, la ausencia de una protección eficaz del derecho a la salud que se da en esta normativa, como producto de la referida omisión, se convierte en un atentado en contra de uno de los derechos fundamentales colectivos y difusos que consagra la propia constitución dominicana.

Y es que, no se concibe que el incumplimiento del requisito más importante, en la etapa previa la puesta en circulación de los medicamentos, esto es el Registro Sanitario, no sea castigado legalmente, teniéndose en cuenta que con el mismo lo que se busca precisamente es garantizar la idoneidad de los medicamentos comercializados en el mercado dominicano para proteger el derechos fundamental a la salud.

b. Ley 358-05 sobre Protección al Consumidor y/o usuario.

La Ley 358-05 sobre Protección al Consumidor y/o usuario es la disposición legal que habilita a la Institución pública (Pro Consumidor)¹, que se debe encargarse de “establecer un régimen de defensa de los derechos del consumidor y usuario que garantice la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores, consumidores de bienes y usuarios de servicios, sean de derecho público o privado, nacionales o extranjeros, en armonía con las disposiciones al efecto contenidas en las leyes sectoriales.”, según los términos establecidos en el artículo 1 de esa misma Ley.

Es decir, es un texto legal, consagrado por el legislador en el año 2005, que crea el organismo estatal cuya finalidad esencial será la protección de los consumidores, por ser éste el agente económico más vulnerable dentro de la cadena de toda la cadena comercialización e irónicamente el más importante de dicha cadena.

De igual forma, la protección de los derechos de los consumidores se ve extendida al marco constitucional, toda vez que el artículo 53 de nuestra Carta Magna, concede a los derechos del consumidor un carácter de derecho fundamental, al momento de establecer que “toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consuma, bajo las previsiones y normas establecidas por la ley. Las personas que resulten lesionadas o perjudicadas por bienes y servicios de mala calidad, tienen derecho a ser compensadas o indemnizadas conforme a la ley.

Cabe destacar, que esta es una protección general que se debe a razones de hecho o razones fácticas, ya que es evidente que la relación entre un proveedor y un consumidor es una relación estructuralmente desequilibrada, en el sentido de que en la misma intervienen dos

¹ Artículo 5 de la Ley 358 de 2005, Ley General de Protección al Consumidor y/o Usuario: Creación de Pro Consumidor. Se crea el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, “Pro Consumidor”, como entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, patrimonio propio y personalidad jurídica con la responsabilidad de definir, establecer y reglamentar las políticas, normas y procedimientos necesarios para la aplicación adecuada de esta ley, su reglamento y las normas que se dicten para la obtención de los objetivos y metas perseguidos a favor de consumidores y usuarios de bienes y servicios en la República Dominicana.

partes dentro de las cuales hay un ente “fuerte” que es el proveedor y del otro lado el consumidor, ente “débil o vulnerable”.

Esta situación de inferioridad, tal y como lo planteó el catedrático Francés Gilles Paisant², se explica de 3 maneras complementarias:

* Inferioridad técnica: el proveedor es el que conoce mejor las características del producto o del servicio que propone a los consumidores, aun cuando no lo ha fabricado, debe de conocer el modo de empleo o las características que desconoce el consumidor. Es decir, el consumidor es totalmente dependiente a las indicaciones que provee el profesional.

* Inferioridad económica del consumidor: Siempre el proveedor tiene más medios que el consumidor individual. Este fenómeno de la superioridad económica se traduce en la importancia de la publicidad y su poder atractivo para los consumidores, la publicidad crea nuevas necesidades. Asimismo, se refleja en la ignorancia jurídica de sus derechos y su imposibilidad de accionar para hacer valer sus derechos.

* Inferioridad Jurídica: Esta inferioridad se refleja de dos modos complementarios: A) El consumidor individual tiene más temor del juez, B) Contratos de Adhesión: redactados en pro del proveedor y por iniciativa de este, pero esto tiene el mismo valor jurídico que un contrato negociado, es decir, mediante este contrato, el proveedor puede imponer su ley al consumidor. Este último, que a veces no tiene la oportunidad de leer antes de contratar.

Estos tres precitados elementos de superioridad se revelan en cualquier lugar del mundo.

² En su cátedra impartida en la clase de Responsabilidad Civil de Consumo dentro de la Maestría de Responsabilidad Civil impartida en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de Santo Domingo.

Sin embargo, dentro los artículos que habilitan a Pro Consumidor y que determinan las potestades de esta institución, por una omisión del legislador, dicho organismo carece de la potestad sancionadora que requiere a los fines de poder combatir las injusticias y violaciones a los derechos de los consumidores consagrados de manera constitucional.

La Responsabilidad por omisión en la referida Ley se da por el hecho de que en la misma no se le concede a la institución creada, la potestad de sancionar a aquellos que contravengan lo establecido en la normativa regulatoria de este tema.

Y es que la facultad sancionadora de una administración pública es una aptitud que se sustenta sobre el principio de legalidad., de modo que, es imperante que la facultad sancionadora deba ser atribuida por ley al órgano administrativo, para así expresamente determinar si una conducta específica puede ser castigada o canalizada por la vía administrativa.

Pues, tal y como indica el profesor JORGE PRATS en su artículo de 6 de junio de 2013 para el Periódico Hoy:

“ninguna Administración puede sancionar sin que una ley previamente confiera esa potestad a un órgano o ente administrativo, sin que la ley defina cuáles son las infracciones cuya comisión puede activar esta potestad, sin que la ley establezca cuáles sanciones pueden ser impuestas a los infractores y, finalmente, sin que la ley disponga cuál es el procedimiento a través del cual se impondrán estas sanciones administrativas a quienes resulten imputados administrativamente.”

La situación de esta Ley ya ha provocado desacuerdos y malestares sociales y es como consecuencia de ello, que en fecha 29 de mayo de dos mil trece (2013), la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante sentencia No. 183-2013, en ocasión de un Recurso Contencioso Administrativo incoado por la sociedad PROPANO Y DERIVADOS, S.A. (PROPAGAS) en contra de PRO-CONSUMIDOR estableció que “del estudio de la Ley 358-05 se establece que PROCONSUMIDOR no tiene poderes de decisión propio, sino que la ley reconoce una legitimación activa para investigar y someter por ante el tribunal competente las personas que considere han cometido alguna infracción y solicitar la aplicación de las medidas establecedoras de la actividad igualada”.

Dicha sentencia se produce como consecuencia de un caso en el que PROCONSUMIDOR estableció sanciones pecuniarias a la antes mencionada empresa PROPAGAS por haber alterados sus sistemas de mediciones de las maquinas dispensadoras de gas, para así, en una acción dolosa, engañar al público consumidor con respecto a las cantidades verdaderamente proporcionadas, afectando mediante esta maniobra el patrimonio de sus clientes.

En este caso, el Tribunal Superior Administrativo se vio en la obligación de pronunciarse sobre un tema que el legislador obvió al momento de la elaboración de la ley y que posee una importancia neurálgica en la efectividad de la aplicación de la misma. Esta omisión por parte del legislador, en su obligación de prever todos los recursos necesarios para la protección e los derechos del consumidor, tal y como lo establece la constitución, tuvo que ser subsanada por vía de la jurisdicción administrativa.

Al respecto, el 6 de Julio de 2012 el jurista dominicano MANUEL FERMIN CABRAL en su artículo para el Periódico Diario Libre estableció que:

“En definitiva, para cumplir con los propósitos de la Ley de Protección al Consumidor urge una modificación para otorgar la competencia sancionadora a Pro Consumidor. La aplicación del régimen de protección del consumo debe ser parte del ámbito de estudio y aplicación del derecho administrativo sancionador. Esto puesto que en la mayoría de los casos la afectación a los bienes jurídicos no es tan intensa o lesiva (principio de lesividad) como para intervenir penalmente (principio de proporcionalidad), con todo lo que ello conlleva: investigaciones, imputaciones, juicios, recursos, etc. Lo ideal es el régimen administrativo sancionador, que es más rápido y efectivo, como se demuestra en el caso de las Telecomunicaciones y de las entidades de intermediación financiera. Hacia esto deben enrumbarse los esfuerzos de Pro Consumidor.”

De esta misma forma se expresó EDUARDO JORGE PRATS estableciendo que “Toca ahora modificar la ley que regula a PROCONSUMIDOR para conferirle facultades sancionatorias expresas, definir claramente las infracciones y establecer un procedimiento sancionatorio que permita a los supuestos infractores asistir al mismo en respeto de su debido proceso y sin que se les apliquen sanciones de plano, sin proceso y sin derecho de defensa. Para que de ese modo PROCONSUMIDOR pueda sancionar efectivamente los supermercados, los distribuidores de vehículos y mercancías y las tiendas por departamentos, entre otros, que, al no tener regulador especial, como los bancos y las telefónicas, violan impunemente los derechos del consumidor.”

Y es que es inconcebible que en una ley que crea al órgano encargado de defender los derechos del consumidor y de perseguir a aquellos que pretendan abusar de la condición de vulnerabilidad de los mismos, se le atribuyan todas las facultades para llevar a cabo esta misión, menos la potestad de sancionar a aquellos que incumplan con lo legalmente establecido o que al menos se le indique las medidas a tomar en los casos en que identifique alguna irregularidad.

RECOMENDACIONES

- Adecuar la legislación regulatoria en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, de manera que se reconozca en forma explícita, clara y precisa la Responsabilidad del Estado por el hecho del Legislador, las condiciones necesarias para la configuración de la misma y las vías e instrumentos con que contraria el ciudadano para reclamar la indemnización de su derecho afectado.
- La impartición de programas de instrucción gratuitos para los ciudadanos, en los cuales se les instruya sobre sus derechos, los mecanismos con que cuenta para reclamar y defenderlos y la verdadera posición que debe tener la administración, como entidad al servicio de la sociedad, no al mando de la misma.
- Promover la correcta interpretación de la Constitución, cuyo espíritu va encaminado siempre en la protección derechos de los ciudadanos y sobre todo en alentar una actuación de la administración enmarcada en los principios de igualdad y justicia.

CONCLUSION

La clase detentadora del poder, siempre ha buscado la forma de menguar las posibilidades de que la población tenga mecanismos a través de los cuales puedan defender sus intereses y reclamar en aquellos casos en que sus derechos se vean afectados.

La responsabilidad patrimonial del Estado ha sido objeto de repudio por parte de quienes integran el referido sector de la sociedad, ya que como producto de ella, su libertad de actuación y toma de decisiones se vería circunscrita a las actividades que tengan como eje central de funcionamiento la protección de los derechos de los ciudadanos.

De igual modo, se ha intentado justificar la irresponsabilidad del Estado Legislador, en el hecho de que en la ley reposa la voluntad del pueblo, llegándose al punto de plantear, el que los daños sufridos por los administrados como producto de la implementación de la misma, son el resultado de su propia voluntad.

En este sentido, se pretende hacer ver que una vez el pueblo elige a sus representantes queda totalmente desligado de la labor que los mismo estén desempeñando y que carece de cualquier tipo de derecho a reclamo ante las actuaciones del mismo, yendo esto en contra de los principios de un Estado de Derecho como el nuestro, que hoy en día va encaminado más que a una participación representativa, a una participación directa en la toma de decisiones, tal y como lo viene planteando hace un tiempo el novedoso “Gobierno Abierto” a través de sus ideales.

Muy a pesar de estos argumentos retrogradas y arcaicos, el ideal democrático se ha impuesto de manera silente y poco a poco se ha logrado el reconocimiento de la responsabilidad del Estado y su obligación de responder ante las lesiones que el mismo haya causado.

Hoy en día, gracias a países como Francia, contamos con antecedentes jurisprudenciales a los que en base a la implementación de Derecho Comparado, podríamos recurrir en los casos en que fuera necesario.

La República Dominicana es un país en el que el ámbito administrativo del Derecho se encuentra en su pleno apogeo. En nuestro país, hace apenas 4 años que se reconoció la responsabilidad del Estado a nivel constitucional y hace menos de 1 año que se promulgó la ley que se encarga de tratar esta materia de una forma más específica y pormenorizada.

A pesar de ello, entendemos que vamos con buen pie, en camino a acercarnos cada vez, más en el ámbito normativo, a los principios e ideales que rigen el Estado Social y Democrático de Derecho.

Queda en manos de nosotros los ciudadanos, la lucha por el reconocimiento de nuestros derechos y en el caso específico de nosotros, los estudiosos del derecho, el dar a conocer a la población los mecanismos con que cuenta para la defensa de sus intereses.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenas Uribe Carolina y Jimenez Uscategui Mariangela. (2001) *La responsabilidad del Estado por el Hecho del Legislador*. Pontificia Universidad Javeriana. BOGOTA, D. C
- Castro Estrada, Alvaro. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México. Fundamento Constitucional y Legislativo*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Extraído en fecha 18 de febrero de www.juricas.unam.mx
- Concheiro del Rio, Jaime. (2001) *Responsabilidad patrimonial del Estado por la Declaración de inconstitucionalidad de las leyes*. Madrid:Editorial DIJUSA.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 22ª Edición, publicada en el 2001.
- Escritorio Juridico Franco & Asociados.(2007) *Responsabilidad Administrativa sin falta*. Extraído en fecha 1 de enero del 2014 de: www.escritoriofranco.blogspot.com
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomas-Ramón (2006). *Curso de Derecho Administrativo I* (13ª ed. Reimp.). Madrid: Aranzadi, S.A.
- Long Marceau, Weil Prosper, Braubant Guy, Delvolve P. y Genevois B.(2000) *Los grandes Fallos de la Jurisprudencia Administrativa Francesa. Primera Edición en Español* . Bogota: Ediciones Librería del Profesional. Bogota.
- Rodríguez Manzo, Gabriel; Baez Diaz Iban Alonso; Talamas Salazar, Marcela y Pulido Jimenez, Miguel. (2007) *Responsabilidad y Reparación. Un enfoque de Derechos Humanos*. Comision de Derechos Humanos del Distrito Federal. Mexico, D. F.
- Rodríguez Mora, Sandra Milena. (2012) *La Utilidad Jurídica del Título de imputación del riesgo excepcional para el estudio de la responsabilidad extracontractual del Estado*. Universidad Colegio Mayor de nuestra Señora del Rosario. Bogota D. C.

Soro Mateo, Blanca. (2001) *La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas. Especial referencia a la competencia jurisdiccional*. Madrid: EDITORIAL TECNOS (GRUPO ANAYA, S. A.).

(UNAD) Universidad Nacional Abierta y a Distancia . Modulo Gestión pública y Derecho Administrativo. Extraído en fecha 5 de enero del 2014 de www.datateca.unad.edu.co