



**INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**

**TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:
MÁSTER EN DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

**TEMA:
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y SEGURIDAD
PÚBLICA.
NECESIDAD DE LEGISLAR**

**PROPONENTE:
DEYANIRA MÉNDEZ CEPEDA**

**ASESOR:
LIC. EMILIO GUICHOT REINA**

24 DE JUNIO DEL 2013

INDICE

	Páginas
DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTO	
INTRODUCCIÓN.....	1
 CAPÍTULO 1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	3
1.1 Antecedentes	3
1.2 Planteamiento del Problema	5
1.3 Objetivos	6
1.3.1 General	6
1.3.2 Específicos	6
1.4 Justificación	7
1.5 Marco Teórico	7
1.6 Hipótesis.....	10
1.7 Método	10
 CAPÍTULO 2. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y SEGURIDAD	
PÚBLICA	11
2.1. Sobre las Fuerzas de Seguridad	14
2.1.1 Noción de Policía, Funciones y Principios	15
2.1.2 Sobre las Fuerzas Armadas. Misión. Conformación. Principios	18
2.2 De las Actuaciones Policiales y de las Fuerzas Armadas	21
2.3 Administración Pública	28
2.4 Responsabilidad Patrimonial	31
2.4.1 Regulación Española	34
2.4.2 Regulación Dominicana	41
2.5 Responsabilidad por Actos u Omisiones de sus Agentes. Criterios	
Delimitadores	48
2.5.1 Regulación Española	48
2.5.2 Regulación Dominicana	50

	Páginas
2.6 Responsabilidad por las actuaciones de las Fuerzas de Seguridad	52
2.6.1 Responsabilidad por Acción	53
2.6.2 Responsabilidad por Omisión	59
2.6.3 Criterios para Delimitar la Responsabilidad de la Administración y La Responsabilidad de sus Agentes por Conducta Ajena al Desempeño del Servicio	60
2.7 Precedentes	67
CONCLUSIÓN	70
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	72
ANEXOS	77
i) Sentencia No. 76-2011, de fecha veintinueve (29) del mes de marzo del año 2011 dictada, por el Primer Colegiado del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional,	
ii) Sentencia No. 128-2007, de fecha veinte (20) del mes de junio del año 2007, dictada por el Primer Colegiado del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago	
iii) Resolución No. 230-2012, de fecha veinte (20) del mes de junio del año 2012, emitida por el Tercer Juzgado de la Instrucción del Distrito Judicial de Santiago.	
iv) Entrevistas (20)	

INTRODUCCIÓN

En un Estado de Derecho Moderno, quien ocasiona un daño debe repararlo. Así ha sido contemplado, incluso en legislaciones de alta envergadura, las cuales cuentan con un cimiento importante en el área jurídico-social.

En épocas anteriores, cuando imperaban regímenes tiránicos o monárquicos, era iluso hablar de esta figura, pues la garantía de los derechos de los ciudadanos se veía afectada por la inercia del Estado ante la protección de esos derechos. Cuando estos eran afectados, no eran resarcibles nunca. Aquí regía la Irresponsabilidad del Estado en cuanto a garantizar la protección a esos derechos. Su poder era desmesurado ante los administrados o súbditos y no existía entonces un sistema o mecanismo que obligara al Estado, en este caso a la monarquía a responder por daños causados a los perjudicados de una actuación normal o anormal de la administración. Todo el poder estaba en una sola mano: el Monarca o el Tirano.

Empero, en este Estado Moderno, el cual se cimenta en un Estado de Derecho Democrático, donde a las personas les son reconocidos sus derechos frente al Estado, y frente a otros particulares, se ha evolucionado de manera enorme y, por tanto, la tutela judicial efectiva se está respetando, no a plenitud, como sería el sueño de todos, pero sí estamos dentro de ese proceso. Aún falta completar todo un desarrollo, el cual se garantiza en la medida en que el Estado reconozca y asuma su rol de garantista de esos derechos a través de la sumisión a la ley y la Constitución que manda que esto sea así.

Claro, que no ha sido tan fácil, pues el proceso para llegar a las condiciones en que nos encontramos no ha venido de una lucha sencilla, sino de una jornada ardua. Para lograr esto, la primera lucha sostenida y lograda fue el respeto o la no vulneración en los bienes de las personas, llamado en este caso “Derecho a la Propiedad”.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, *así lo estableció en su artículo 17, cuando dice:* “El Derecho de Propiedad es un derecho inviolable y sagrado; nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública legalmente lo exija, y con justa y previa indemnización”.

El Estado reconoció así el deber de indemnizar a las personas cuando el derecho de propiedad le fuera vulnerado, en ocasión de Expropiación Forzosa, en la que por una actuación normal del Estado se vieran afectadas en sus bienes. Es preciso apuntar aquí que no se trata de una responsabilidad tal del Estado, de reparar, sino de indemnizar sencillamente por la expropiación efectuados, por el “justi precio”, o fijar el precio, como bien plantea el eminente catedrático y jurista español, Lic. Emilio Guichot.

Luego se pasa a aceptar la responsabilidad por los daños o vulneración a las personas, como resultado de la actuación o pasividad antijurídica del agente o empleado, en el ejercicio de sus funciones. En cuya responsabilidad se sostiene el presente trabajo, responsabilidad subjetiva, que es cuando el agente o empleado ha incurrido en falta o culpa. Por supuesto, todo ello se sostiene en un Principio de Legalidad que se vulnera si la norma solo hace mención del tipo, y no así del mecanismo claro y preciso, para lograr la efectividad del mismo.

En ese ámbito, presentamos nuestro trabajo, distribuido de una manera sencilla pero interesante, y es como sigue: En el primer capítulo mostramos el análisis metodológico, estableciendo en el mismo los antecedentes, el planteamiento del problema, los objetivos, la justificación, el marco teórico, la hipótesis y los métodos. En el capítulo dos se presentan los conceptos de responsabilidad patrimonial y seguridad Pública. Sobre las Fuerzas de Seguridad. Nociones de Policía, funciones y principios. Sobre las Fuerzas Armadas. Misión. Conformación. Actuaciones Policiales y de las Fuerzas Armadas. Administración Pública. Responsabilidad patrimonial del Estado, regulación española y dominicana. Responsabilidad por actos u omisiones de empleados y agentes, regulación española y regulación dominicana. La Responsabilidad por actos u omisiones de los empleados y agentes, con sus literales, en los que se platearan la acción, la omisión y los criterios para delimitar la responsabilidad del Estado en caso de actuaciones lícitas de sus empleados y agentes. Los cuales contienen interesantes detalles, y comparaciones de las legislaciones española y dominicana, que enriquecerán nuestros conocimientos, además los supuesto de actuaciones policiales donde se denota el abuso de poder. Además de las sentencias que anexamos y las entrevistas para tener una percepción del desconocimiento de la ciudadanía con relación a la Responsabilidad Patrimonial del Estado y su procedimiento a seguir, como las opiniones en cuanto a las actuaciones que realizan los cuerpos del orden público, lo que viene a robustecer nuestro planteamiento. Veamos.

CAPÍTULO I

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 ANTECEDENTES.

En nuestro ordenamiento jurídico, en términos de Responsabilidad del Estado por las actuaciones de cuerpos y fuerzas de seguridad, existen estudios realizados por eminentes juristas en la materia, que nos ayudarán a reforzar el proyecto que presentamos. Así tenemos, primeramente:

El trabajo realizado por Carbonel (2012, p. 790), quien refiriéndose a la reserva de ley del congreso, expresa lo siguiente:

En primer lugar, se impone la reserva de ley para la creación de nuevas entidades administrativas que sean frutos de descentralización. Segundo lugar: Creación de organismos autónomos y descentralizados. Tercer lugar: Regular el estatuto de los funcionarios públicos con arreglo al mérito y capacidad, la misma debe ajustarse a lo previsto en la Ley 41-08, sobre función pública. Y en cuarto lugar, resulta exigible una ley para regular el procedimiento administrativo. Con esta intención, el art. 138 de la Constitución dominicana establece que (...) 2) la Ley regulará “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 ley¹.

La participación de los ciudadanos en los procedimientos que deben instruir las Administraciones Públicas con carácter general, así como en aquellos concretos que afectan sus derechos e intereses legítimos constituye, sin duda, uno de los principios generales que deben presidir las relaciones jurídico-públicas. El trabajo antes citado es muy significativo para nosotros, en razón de que sustenta la reserva de ley para la regulación del procedimiento administrativo, pues es necesaria su implementación.

¹ El subrayado es nuestro.

Jorge Prats (2011, pp. 33-34), en su obra “Bases constitucionales de Administración Pública el señala que, dentro del terreno de la administración,

(...) la responsabilidad es consecuencia, además, del sometimiento de ésta al ordenamiento jurídico del Estado, (artículo 138 de la C.D.). De esta responsabilidad de la administración se deriva la consecuencia de que, con independencia de la responsabilidad personal en que pudiesen incurrir los funcionarios públicos, la administración debe indemnizar a las personas por los daños generados por la actuación administrativa en sus bienes y derechos.

Este será el objeto de nuestro estudio, al tenor de lo consagrado en el artículo 148 de la Constitución de 2010.

Resulta interesante también el trabajo realizado por el gabinete de estudio compuesto por Pilar Gancer Minchot, Raquel Frías Rivera y Juan José Zabala Guadalupe, 2010, en su obra Manual de Responsabilidad Pública, que contiene temas como: Responsabilidad por actuaciones policiales; supuestos específicos sobre actuaciones de los cuerpos de fuerza y seguridad, en ocasión del servicio; actuaciones producidas por los cuerpos y fuerzas de seguridad fuera del ámbito del servicio público de seguridad; responsabilidad por inactividad policial, excluyentes de responsabilidad de la administración con criterios jurisprudenciales. En este trabajo los citados juristas presentan diversos supuestos donde la jurisprudencia ha determinado cuándo existe responsabilidad de la administración y cuándo no, además se establecen los requisitos, de una manera clara y detallada, para que pueda existir la responsabilidad del Estado y del agente policial, en algunos supuestos cuando se da un “funcionamiento anormal en el servicio y cuando un funcionamiento normal”, cuando el agente actúa fuera de servicio y en ocasión de él. Todo ello se toma en cuenta de forma medular en nuestro estudio por los diversos engranajes presentados, donde hay que determinar el nexo causal entre la actividad de la administración y del daño producido, para luego determinar si existe o no responsabilidad patrimonial por parte del Estado.

1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Estado tiene el deber de garantizar los derechos fundamentales de las personas y de sus bienes. Es por esto que debe siempre velar porque sus funcionarios actúen bajo respeto irrestricto de la Constitución y de las leyes.

Cuando uno de los funcionarios o agente al servicio de la administración actúa contrario a su deber, la Administración Pública está en la obligación de resarcir de manera solidaria los daños causados por dicho agente o funcionario, sea que la actuación u omisión del agente haya sido hecha en términos normales o anormales de su funcionamiento.

Nuestra Constitución, en su artículo 148, indica la responsabilidad de la Administración Pública en caso de daños o perjuicios ocasionados a personas. De igual forma, la Ley 48-01, sobre función pública, lo manifiesta en su artículo 90.

En el capítulo II del título XII, la misma Constitución en sus artículos del 255 al 257 solo indica con respecto a la Policía Nacional, la misión, la carrera policial, la competencia y el régimen disciplinario, pero no hace constar las responsabilidades en que incurran dichos funcionarios en sus actuaciones.

En la Ley 96 del año 2004, Ley Institucional de la Policía Nacional, del 28 de enero del 2004, señala la responsabilidad de los agentes en el ejercicio de sus funciones, pero no existe un procedimiento claro sobre el tema.

Vistos estos ejemplos específicos, se hace evidente que no existe en nuestra legislación una ley donde se indique de manera clara y precisa el procedimiento a seguir para la interposición de la demanda en responsabilidad patrimonial contra el Estado, cuando sus agentes o funcionarios de los cuerpos y fuerzas de seguridad cometan daños y perjuicios contra las personas y sus bienes.

De lo expuesto surgen las siguientes cuestionantes:

1. ¿Existe responsabilidad patrimonial del Estado en caso de las actuaciones u omisiones antijurídicas por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad?

2. ¿Se dan eximentes en la Responsabilidad, por parte del Estado, en ocasión de las actuaciones u omisiones antijurídicas de sus agentes o funcionarios?

3. ¿Existe en República Dominicana una norma legal, que reglamente el procedimiento común de las administraciones públicas y sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado en caso de las actuaciones u omisiones antijurídicas que cometan los agentes o funcionarios de la administración?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 General

Probar que no existe en nuestro ordenamiento jurídico una norma legal que regule el procedimiento común de las administraciones públicas y que regule de manera eficaz la Responsabilidad del Estado en casos de las actuaciones de los cuerpos y fuerzas de seguridad.

1.3.2 Específicos

- Establecer la existencia de Responsabilidad Patrimonial del Estado en los supuestos de actuaciones u omisiones antijurídicas de los cuerpos y fuerzas de seguridad.
- Determinar si se dan eximentes de Responsabilidad Patrimonial.
- Demostrar la necesaria implementación de una ley que rija de más claro y preciso el procedimiento sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en ocasión de las actuaciones u omisiones antijurídicas de sus agentes o funcionarios, a fin de lograr su efectividad y eficacia.

1.4 JUSTIFICACIÓN

El fundamento de este trabajo es que en nuestro sistema jurídico, como es sabido, a diario se cometen violaciones de derechos, sin ningún miramiento, contra las personas por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad y son pocos los casos que llegan a la justicia, pues a veces la víctima desconoce quién o quiénes han sido sus agresores y en otras ocasiones, cuando suele demandar, presenta su denuncia por la vía penal contra el agente infractor, no así contra el Estado (en la jurisdicción contenciosa administrativa), que pudiera ser condenado por daños y perjuicios en su favor. Obviar esta alternativa afecta la garantía para que la víctima pueda presentar una reclamación efectiva, con respecto al resarcimiento de sus daños morales y materiales, y así lograr un resultado eficaz. Empero, cabe mencionar que en la actualidad ante uno de los tribunales colegiados se ventila un caso de esta naturaleza, aunque ha sido aplazado y no sabemos cuál será su desenlace.

Dicho esto, se infiere la necesidad imperante de la implementación de una norma legal que regule de manera precisa y claro, el procedimiento común sobre las administraciones públicas y sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en ocasión de las actuaciones u omisiones antijurídicas de los agentes o funcionarios, de modo que se garanticen los derechos de los ciudadanos al tenor de la misma Constitución y que, por ende, se vislumbre un verdadero Estado de Derecho Social y Democrático al cual todos aspiramos.

1.5 MARCO TEÓRICO.

El tema de investigación **“La Responsabilidad Patrimonial del Estado y Seguridad Pública”**, aborda la problemática que se presenta por la falta de una norma legal sobre procedimiento común de Responsabilidad del Estado, tomando como parámetro de nuestro estudio el contenido de los artículos 138 y 148 de la Constitución Dominicana del año 2010. En ella, si bien se hace alusión a que la ley reglamentará el procedimiento de la administración pública, aún no se encuentran detallados los aspectos concernientes a su aplicación creada, a fin de que se delimite de manera clara el procedimiento común de la administración pública, en la cual se vislumbre la Responsabilidad del Estado, en todas sus vertientes, mediante la cual podamos llevar el procedimiento de una forma más

rápida y con mayores garantías procesales, por el principio de colaboración entre todas las administraciones públicas, como ocurre en España, donde sí tienen una ley de procedimiento común (Ley 30-1992).

La noción de Responsabilidad Civil de la Administración Pública y de sus funcionarios o agentes, se introduce por primera vez en nuestra Constitución del 26 de enero del 2010, sección IV, del capítulo III, en su artículo 148 que dispone:

Responsabilidad Civil de las Entidades Públicas, sus funcionarios o agentes. Responsabilidad Civil. 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 y jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica.

Por otro lado, en el artículo 138 de dicho texto legal, se establecen los principios de la Administración Pública, como eficacia, (debió incluir la efectividad, esencial para lograr la eficacia), jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación. Igualmente, en su numeral 2) consigna que la ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con la excepción que establezca la ley.

Los términos “servicio público” en el artículo 147 y “control de legalidad”, en su artículo 129, al igual que otros aspectos importantes que en las anteriores Constituciones no se contemplaban acerca de la administración, son una novedad en nuestra legislación en ese sentido.

Pero, pese a que dicha normativa suprema introduce estos aspectos significativos, además de que manda a que la ley, “regulará” el procedimiento de la administración pública, no se ha creado marco legislativo alguno a fin de reglamentar el modo en que se presentarán y resolverán las litis que en este caso se planteen.

El jurista Omar Victoria (2011, pp. 141-142), apunta que lo más relevante del artículo 138 de la Constitución es la creación de un régimen común y básico de procedimiento administrativo que, entre otras cosas, deberá lidiar precisamente con esa tradicional ausencia de procedimiento administrativo en nuestra Administración Pública y, a la vez, con la existencia de leyes sectoriales que tracen pautas sobre dichos procedimientos a órganos o entes particulares. Agrega dicho autor, que la base constitucional de los principios del procedimiento administrativo se construye sobre la experiencia de derecho comparado en España, que es fuente de inspiración del artículo 138 de la constitución dominicana del 2010. De igual manera lo han considerado grandes juristas de la categoría de Eduardo Jorge Prats, constitucionalista, Rosina Alvarado, Rodríguez Huertas, entre otros².

En otras palabras, entendemos que para una mejor justicia a los administrados, es menester que se implemente la ley sobre procedimiento administrativo común, de modo que estos puedan ver mejor garantizados sus derechos, teniendo la vía de demandar al Estado cuando han sufrido algún daño o perjuicio, sea en su persona o sus bienes. Es por esto que resaltamos el siguiente planteamiento: Resulta necesaria la implementación de un instrumento legal que indique el procedimiento común de las administraciones publicas y sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en ocasión que un funcionario o agente, incurra en actuaciones u omisiones antijurídicas.

En ese ámbito de ideas, la investigación presentada es de tipo documental, cualitativa e interpretativa, en la que se ventilan aspectos fundamentales que se encuentran contenidos en la Constitución, así como en leyes, jurisprudencias y la doctrina, tanto nacional como de derecho comparado. Para ello se utilizarán variables específicas, como la noción de Administración Pública, servicio público, actuaciones de los cuerpos de seguridad, responsabilidad del Estado y procedimiento administrativo, a los fines de dar una solución doctrinal en términos cualitativos al problema que se presenta, en cuanto a la carencia de una norma que rijan el procedimiento común sobre la Responsabilidad del Estado en el aspecto que hemos indicado.

² Ver congreso celebrado a fin de lograr la consolidación en República Dominicana de un régimen de Derecho Administrativo que haga realidad el mandato constitucional de que la actuación de la Administración Pública esté sometida al ordenamiento jurídico (artículo 138). Donde se discutieron desde las bases constitucionales de la Administración hasta la organización administrativa, la contratación pública y la responsabilidad del Estado y sus funcionarios. Disponible en: (<http://www.acento.com.do/index.php/blog/5916/78/La-lucha-por-el-Derecho-Administrativo.html>), Fecha de Acceso: [13/5/13]

1.6 HIPÓTESIS.

Resulta necesaria la implementación de un instrumento legal que indique de manera clara y precisa cuál es el procedimiento común de las administraciones públicas y sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en ocasión de que un agente o funcionario público incurra en una actuación u omisión antijurídica.

1.7 MÉTODO.

En toda investigación es necesario diseñar los métodos que han de ser utilizados para lograr el desarrollo de la misma. En este caso se tomó como punto de referencia la interpretación y análisis de la norma jurídica dominicana y de la española, como derecho comparado. Se acudió también a otros métodos importantes, como son el histórico, el jurídico y la entrevista, para llegar a la reflexión final del trabajo de una manera más efectiva, exponiendo una solución al planteamiento del problema desde un enfoque doctrinal.

CAPÍTULO 2.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y SEGURIDAD PÚBLICA

La figura de la responsabilidad del Estado, es reciente pues en sus orígenes, era iluso pensar en dicha figura, con la imperante arbitrariedad del poder absolutista, en manos de un monarca, que entendía que no se equivocaba, o que no era responsable por los daños causados por sus funcionarios o empleados, por lo que era imposible, entonces, exigir reparación de daños, por la ineficiencia en el servicio existente para la época.

Luego de este régimen, Montesquieu introduce un nuevo concepto de Estado, con la separación de los Poderes, por lo que ya no descansa en un solo poder, sino en tres poderes, Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

En ese sentido se refiere Jorge Prats (2011, p. 33), cuando expone que el principio de separación de poderes implica ante todo responsabilidad por el ejercicio del poder. Eso y no otra cosa es lo que dice la constitución cuando dispone que los encargados de los tres poderes del Estado son “responsables” (Art. 4). Y es que, como bien señalaba Hostos, siglos atrás, lo urgente es establecer la responsabilidad de todos y cada uno de los funcionarios en quienes se delegue las facultades que la sociedad no puede hacer efectivas por sí misma.

Agrega Jorge Prats, (2011, p. 33), que en ese ámbito de la administración, la responsabilidad es consecuencia, además, del sometimiento de esta al ordenamiento jurídico del Estado (Art. 138). De esta responsabilidad de administración se deriva la consecuencia de que, con independencia de la responsabilidad personal en que pudiesen incurrir los funcionarios públicos la administración debe indemnizar a las personas por los daños generados por las actuaciones administrativas en sus bienes y derechos. Así lo establece el artículo 148.

Planteado esto, es importante conocer la terminología de la responsabilidad, veamos:

Expresa Guerrero (2013), que el término “responsabilidad” indica la obligación de aquel a quien corresponden las consecuencias de un hecho u omisión que afecta o lesiona un interés o voluntad protegido.”

La Real Academia de la Lengua la define en los términos siguientes: La responsabilidad es la cualidad o circunstancias de responsable. Que debe responder, rendir cuentas de sus actos o de los otros. (www.conamed.gob.mx).

También se dice en termino filosófico, que la Responsabilidad “ es la condición moral o legal que una persona o grupo de personas o instituciones por la cual deben responder moral o jurídicamente de sus actos, lo que a su vez engendra la obligación de pagar los daños y perjuicios que produzcan los mismos actos.” (www.conamed.gob.mx).

Con relación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado:

La responsabilidad del Estado es una figura tutelada por el derecho público, específicamente por el derecho administrativo, el cual determina que cuando se produce un daño que es ocasionado por las personas que laboran dentro de la administración pública (servidores públicos y burócratas), este no deba ser regulado por los principios establecidos en el de derecho civil para las relaciones entre particulares, pues este tipo de responsabilidad debe tener reglas especiales que atiendan a la noción del interés público que el Estado está llamado a satisfacer y que a su vez, deberá ser tomado muy en cuenta por la propia administración pública, ya que es este quien establece las políticas a seguir y elabora los estándares del funcionamiento en sus servicios públicos (Romero Michel, 2004).

Cuando una persona física o jurídica causa un daño a otro ya sea intencionadamente, por error o simplemente por el desarrollo normal de la actividad que realiza o por los servicios públicos o privados que presta, nace una responsabilidad a cargo de quien ha causado ese daño, consistente en una obligación de reparación, de compensación económica, para tratar de devolver las cosas a su estado anterior a ese daño. Esta obligación de reparación por los organismos e instituciones públicas se denomina **Responsabilidad Patrimonial de la Administración**, o más bien de las Administraciones Públicas (Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, la Administración

local, así como las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia que dependa de cualquiera de las Administraciones Públicas) (Confederación Consumidores y Usuarios – CECU).

Luego de establecido el concepto de Responsabilidad Patrimonial, es preciso definir la seguridad pública, para identificar la relación estrecha que tiene con la Responsabilidad patrimonial, pues debido a la alteración de esta, deviene la responsabilidad, pues el Estado está en el deber de mantener el orden y la seguridad, por medio de sus agentes o funcionarios, veamos entonces:

En opinión de Libardo (2005, p. 495), la seguridad *pública* se refiere a la prevención de accidentes de diversos tipos y de flagelos humanos y naturales, como incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc., lo mismo que a la prevención de atentados contra la seguridad del Estado.

De otro lado, se dice que en la seguridad pública el Estado está a cargo de garantizar que el orden social se mantenga y también se encarga del resguardo de los bienes de los ciudadanos para que estén protegidos. (www.pazurbana.wikispaces.com).

Además, que la seguridad pública, se planifica desde el papel del Estado y sus competencias institucionales. Se concentra en la eficacia y efectividad de las estructuras y sistemas de prevención y control de delitos y en construir condiciones para la gobernabilidad. (www.pazurbana.wikispaces.com).

Los Servicios de Seguridad Pública constituyen un ámbito de esfuerzos comunitarios, que están destinados a proteger y preservar el orden y la tranquilidad pública, con el propósito de establecer un contexto de condiciones de entorno que propicien, procuren y promuevan la continuidad y desarrollo armónicos, proactivos y productivos de la dinámica social, así como la consecución de las metas y objetivos comunitarios (Chong, s/f).

De lo que podemos colegir, que en vista de que el Estado, está en el deber de brindar los servicios a la comunidad, siendo uno de ellos el mantenimiento de la seguridad de sus habitantes y de la nación, por ser una de sus finalidades primordiales, instituidas en la constitución, en caso de las actuaciones u omisiones de la actividad que sus agentes o funcionarios cometan, en ejercicio de sus funciones o en

ocasión de ello, el Estado estará en el deber de responder, pues estos representan a las instituciones públicas.

Es obligación de los miembros de la Policía Nacional, así como los de las Fuerzas Armadas, mantener el orden y la seguridad pública, dentro del marco de la prudencia y la razonabilidad, pues de esa forma ellos mismos tienden a alterar la paz pública que están llamados a preservar; por tanto su incumplimiento irrumpe con los alcances de la seguridad pública, la cual estos deben preservar de manera general.

2.1. SOBRE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD.

Tanto la Policía Nacional, como los miembros de las Fuerzas Armadas, forman el cuerpo de seguridad, dedicados a la prevención de delitos y crímenes, así como a la preservación de la vida y la paz de los ciudadanos, a la protección de los derechos y los bienes de las personas, en mira de lograr la convivencia en un ambiente pacífico, libre de violencia. Aunque tienen en ocasión funciones distintas, las tienen comunes, según dispone la propia constitución.

Se establece en la constitución que “El Congreso Nacional, a solicitud del Presidente de la República, podrá disponer, cuando así lo requiera el interés nacional, la formación de cuerpos de seguridad pública o de defensa permanentes con integrantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional que estarán subordinados al ministerio o institución del ámbito de sus respectivas competencias en virtud de la ley. El sistema de inteligencia del Estado será regulado mediante ley.”

Dicho esto, es importante predicar que no solo las actuaciones policiales, han creado inseguridad a la ciudadanía con su accionar, sino que también aunque en menos renglón los miembros de las fuerzas armadas (conformado por el Ejército Nacional, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea), pueden actuar de manera ilícita, lesionando derechos o bienes de las personas, por lo que también puedan comprometer la responsabilidad del Estado.

2.1.1 Noción de Policía. Funciones y Principios.

Los acontecimientos históricos sobre la policía son muy interesantes e importantes; recordemos que en los orígenes de nuestra historia no teníamos un cuerpo policial constituido y es a partir del Descubrimiento, con la llegada de Cristóbal Colón, que el país toma otro giro y se crean los primeros cuerpos de seguridad, por lo que es preciso remontarnos a España, para conocer el surgimiento de dicho cuerpo policial, pues son los españoles que establecen leyes, reglas y costumbres en nuestra isla, por lo que el proceso colonial da inicio a esta conformación militar al mando de Nicolás de Ovando, que era quien recibía las órdenes de los Reyes Católicos para impartir las políticas del país en ese aspecto, para el año 1502, era colonial.

Luego de esta época, la policía ha pasado por el control y manejo de distintos gobiernos, lo que ha llevado a una serie de transformaciones, pero siempre con el mismo objetivo “mantener el orden, perseguir los crímenes y delitos, y establecer la paz social”. Por lo menos así lo dispone la Ley de Policía y su Reglamento. “Este es el deber ser”.

Para la época que se proclama la independencia, año 1844, teníamos un cuerpo policial, bajo el mando haitiano, pasando luego por la “Intervención Americana”, “La España Boba”, en fin, por una serie de etapas que han revolucionado enormemente el contenido de sus leyes y reglamentos, pero, repetimos, su funciones y su finalidad no han variado, sino que se han ido creando organismos distintos, a los fines de poder controlar los altos niveles de delincuencia.

En otro orden de ideas, entendemos importante conocer el término o concepto de policía, para poder luego identificarnos con su alcance y sus principios, veamos:

Marcel Waline citado por Younes Moreno (2007, p. 242), expresa que:

En el lenguaje del derecho administrativo, el término policía no tiene el mismo sentido que en el lenguaje corriente: es la limitación por una autoridad pública y en el interés público de una actividad de los ciudadanos, sin que deje de ser una actividad privada; ella es solamente

reglamentada (...).En otras palabras, la libertad es la regla, la restricción por medida de policía es la excepción.

Para el gran expositor francés Andre De Laubadere, mencionado por Younes Moreno (2007), la policía administrativa “es una forma de intervención que ejercen ciertas autoridades administrativas y que consisten en imponer, en vista de asegurar el orden público, limitaciones a las libertades de los individuos”.

Para el Vocabulaire Juridique de Henry Capitant, citado por Younes Moreno (2007, p. 243), “es el servicio público que tiene por objeto asegurar, mantener o restablecer el orden público, ya sea previniendo la infracción de los reglamentos y de las órdenes, reprimiendo las violaciones del orden público mediante el empleo de la fuerza material”.

Younes Moreno (2007), termina estableciendo que:

La palabra policía, según la noción francesa, tiene en primer lugar el sentido de reglamentación, de conjunto de reglas para los autores galos. Asegurar la aplicación de reglamentaciones, para prevenir las infracciones. También la palabra policía se emplea para designar los agentes encargados de realizar los actos y operaciones antes referidos, es decir, los distintos cuerpos de policía.

En ese sentido, abordamos sus funciones, al tenor de la Ley Institucional de la Policía Nacional, 96-04, que en su Art. 25 establece que son funciones de la Policía Nacional:

- a) Preservar la vida, la integridad física y moral de las personas; b) Proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas en todo el territorio nacional; c) Mantener la paz interior, el orden público y social, y la seguridad pública; d) Velar por el fiel y efectivo cumplimiento de las leyes y demás disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciba de las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias; e) Prevenir y controlar la delincuencia y criminalidad; f) Ejecutar las detenciones y capturas en los casos previstos por la ley (...)*

Sus principios están contemplados en el Art. 27.- Principios básicos de actuación. La actuación y eficacia de los miembros de la Policía Nacional se adecuarán a los siguientes principios básicos:

- A) Respeto absoluto a la Constitución y las leyes de la República.- La obediencia debida, en ningún caso podrá amparar órdenes o acciones que entrañen la ejecución de actos manifiestamente ilícitos o contrarios a las leyes. Ningún miembro de la Policía Nacional podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, no podrá invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de emergencia, calamidad pública o cualquier otra circunstancia, como justificación de la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes;*
- B) Integridad.- Los miembros de la Policía Nacional deberán actuar con integridad, absteniéndose, particularmente, de incurrir o consentir actos de corrupción, con la obligación de informarlos a su superior inmediato;*
- C) Objetividad.- En el cumplimiento de sus funciones, los miembros de la Policía Nacional, actuarán con absoluta neutralidad partidista e imparcialidad, sin discriminación alguna, en el entendido de que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección;*
- D) Jerarquía y subordinación.- Los miembros de la Policía Nacional sujetarán sus actuaciones a los principios de jerarquía y subordinación; e) Profesionalidad.- Llevarán a cabo sus funciones con total dedicación, esmero y profesionalidad, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la ley y del orden público;*
- E) Discreción.- Los miembros de la Policía Nacional deberán guardar absoluta confidencialidad respecto a todas las informaciones que conozcan en ocasión del desempeño de sus funciones, salvo que el cumplimiento del deber o el interés de la justicia, o el debido proceso exijan lo contrario.*

En fin, si bien los miembros de la policía están destinados, como hemos vistos por el propio alcance de su terminología, de sus funciones y principios, a realizar actos inherentes a sus funciones partiendo del supuesto del deber, cuya finalidad principal es velar por el fiel cumplimiento de las leyes, prevenir y controlar la delincuencia “mantener el orden”, la “seguridad pública” y “la paz social”, en ocasiones no es posible obtener de estos ciertos niveles de cordura, en razón de que terminan vulnerando los derechos de las personas, como el derecho a la vida y la seguridad e integridad personal y, por tanto, inobservando el contenido de la Constitución y las leyes, sobre la proporcionalidad, la idoneidad y necesidad, de la fuerza al momento de proceder a realizar cualquier actuación, dando lugar a comprometer su responsabilidad penal y civil, así como la responsabilidad del Estado por mandato constitucional establecido.

La legislación española, en su Ley de Policía 2-1986, establece en el Art. 5 unos principios similares con los que refiere la nuestra, al disponer que los miembros de los cuerpos y fuerza de seguridad: Deberán actuar con observancia de la adecuación al ordenamiento jurídico especialmente establecido, por lo que deben ejercer la función con absoluto respeto a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico; actuar de manera imparcial, sin discriminación, con integridad y dignidad; con trato correcto a los ciudadanos; utilizar sus armas cuando solo cuando haya riesgo de su integridad física o de su vida y de terceros; preservar la vida de los ciudadano; evitar el trato cruel y degradante hacia los ciudadanos; identificarse, velar por la vida de los ciudadanos detenidos.

Estos principios entendemos tienen como propósito controlar el poder desmedido con que actúan algunos agentes de ese orden, trazando pautas en el funcionamiento y actuación de los mismos, indicando que deben actuar dentro del marco de idoneidad, proporcionalidad y necesidad, siendo importante señalar, además, la sumisión a la Constitución y a la ley para hacer efectivos tales mandatos.

2.1.2 Sobre Las Fuerzas Armadas. Misión. Conformación. Principios.

La Constitución del 26 de enero del 2010, en su título XII capítulo I, sobre las Fuerzas Armadas, establece en su artículo 252 - Misión y carácter, que:

La defensa de la Nación está a cargo de las Fuerzas Armadas. Por lo tanto: Su misión es defender la independencia y soberanía de la Nación, la integridad de sus espacios geográficos, la Constitución y las instituciones de la República; Podrán, asimismo, intervenir cuando lo disponga el Presidente de la República en programas destinados a promover el desarrollo social y económico del país, mitigar situaciones de desastres y calamidad pública, concurrir en auxilio de la Policía Nacional para mantener o restablecer el orden público en casos excepcionales; Son esencialmente obedientes al poder civil, apartidistas y no tienen facultad, en ningún caso, para deliberar.

Párrafo.- *Corresponde a las Fuerzas Armadas la custodia, supervisión y control de todas las armas, municiones y demás pertrechos militares, material y equipos de guerra que ingresen al país o que sean producidos por la industria nacional, con las restricciones establecidas en la ley.*

La Ley 873, Ley Orgánica de fecha 31 del mes de julio del 1978, sobre Las Fuerzas Armadas, contempla los principios fundamentales sobre las Fuerzas Armadas, así como la conformación de esta institución y la misión de la misma.

El objeto de la creación de esta institución es defender la independencia e integridad de la República, mantener el orden público y sostener la Constitución y las Leyes.

Las Fuerzas Armadas se dividen en terrestres (Ejército Nacional), navales (Marina de Guerra y aéreas (Las Fuerzas Aéreas) y dependen del Presidente de la República; reciben las órdenes correspondientes por órgano del Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas.

La indicada ley en su artículo 3 dispone: “Para el cumplimiento de las misiones que tienen encomendadas, las Fuerzas Armadas se dedicarán esencialmente a desarrollar programas de entrenamiento, a elaborar planes para la defensa del territorio nacional y a ejercitarse en sus funciones militares. Cuando el Presidente de la República lo disponga prestarán su cooperación en situaciones de emergencias, calamidad pública y en aquellas otras obras y actividades de utilidad nacional.

Las Fuerzas Terrestres de la nación constituidas por el Ejército Nacional, tienen por objeto: 1) defender la integridad, soberanía, e independencia de la nación; 2) asegurar el cumplimiento de la Constitución y las Leyes; 3) mantener el orden público; 4) proteger el tráfico, industrias y comercios legales; 5) apoyar las autoridades, y funcionarios legalmente constituidos, en las formas previstas en las leyes y reglamentos militares; 6) proteger las personas y sus propiedades; y 7) desempeñar las funciones del servicio militar a que fueran destinadas por el Presidente de la República.

Las Fuerzas Navales de la Nación constituidas por la Marina de Guerra, tienen por objeto, además de lo especificado en los apartados 1, 2, 5, 6, y 7 del artículo anterior: 1) mantener el orden público en las costas y aguas territoriales de la República; 2) proteger el tráfico, industrias marítima legales, haciendo respetar sus intereses y pabellones; 3) combatir la piratería, la contravención a las leyes, disposiciones sobre navegación, comercio y pesca y los tratados internacionales.

Las Fuerzas Aéreas de la Nación constituida por la Fuerza Aérea Dominicana, tienen por objeto, además de lo especificado en los apartados 1, 2, 5, 6 y 7 del Artículo 6, 1) mantener el orden público en el espacio aéreo de la República; 2) proteger el tráfico y comercio aéreos legales, haciendo respetar sus intereses y pabellones; 3) combatir la piratería, la contravención a las leyes y disposiciones sobre navegación, comercio aéreo y tratados internacionales.

Estos cuerpos de seguridad, tienen una misión primordial y es “desarrollar programas de entrenamiento, a elaborar planes para la defensa del territorio nacional y a ejercitarse en sus funciones militares”. Solo serán utilizados cuando el Presidente de la nación así lo considere, en caso de calamidad pública, o de emergencia, como lo indica, su propia ley, así como la Constitución, siendo más pasivo su papel ante la llamada seguridad pública que el de la Policía Nacional, por el tipo de labor que estos últimos realizan que los hace ser más activos.

Aunque los miembros de las Fuerzas Armadas pueden ser utilizados por mandato del Presidente de la República para que colaboren con la Policía Nacional (que sí desempeña un papel más activo por el tipo de función que realiza) para el combate de delitos y crímenes, de igual modo, en caso de calamidad pública o emergencia, pueden también ser utilizados.

Estos cuerpos de seguridad están llamados a garantizar el orden público de la nación, por lo que deben hacerlo apegados a los principios que rigen la ley y la Constitución, dentro de un marco de prudencia y de proporcionalidad, puesto que su accionar desmedido y antijurídico pudiera generar responsabilidad frente a la víctima, y además comprometer la responsabilidad del Estado con su acción u omisión.

Entendiendo apuntar, que aun cuando los cuerpos de seguridad actúen apegados a lo dispuesto en la ley, por lo que el funcionamiento del servicio que presta sea normal, aun así pudiera resultar un compromiso o deber de responder del Estado, por la teoría objetiva, que implica que no es imprescindible que exista falta o dolo, para que esta se encuentre latente, solo que habría que ponderar cada caso en concreto.

2.2 DE LAS ACTUACIONES POLICIALES Y DE LAS FUERZAS ARMADAS.

La doctrina ni la jurisprudencia dan un concepto per se de lo que son las actuaciones policiales, ni la ley de policía, sino que se remite a su vinculación con lo que es, orden público y paz social, seguridad ciudadana, teniendo esta última una relación tan estrecha que a partir de una se consolida la otra, pues las diligencias encaminadas por los miembros de la fuerza de seguridad, deben ir acordes con el establecimiento de la protección a la ciudadanía, lo que visto de esta forma, configura entonces la seguridad ciudadana.

Por lo expresado en el párrafo anterior, no se puede hablar de actuaciones policiales sin mencionar la seguridad ciudadana, la cual tiene como uno de sus factores principales la convivencia, que es la capacidad de vivir en armonía con otros a pesar de sus posibles diferencias según lo define el diccionario de la Real Academia de España, y la expresión “convivencia ciudadana”, tiene que ver más con la prevención del delito y con programas a largo plazo cuyos efectos suelen ser más duraderos, pues mejora la comunicación entre las partes y admite cualquier forma de resolver el conflicto que las partes elijan, siempre que no sea el uso de la fuerza.

La Seguridad Ciudadana es un bien público, encaminado a la protección de la integridad física y moral de las personas y la convivencia en democracia, es el desarrollo de habilidades y destrezas

sociales necesarias para el beneficio de la comunidad en su conjunto. Ambas son prerequisite de la justicia, la dignidad, el bienestar, la calidad de vida, la solidaridad, los derechos, las libertades y el desarrollo de las actividades sociales, económicas y políticas (<http://www.policia.edu.co>).

La seguridad ciudadana, en su esencia, parte de las nuevas definiciones globales derivadas de la doctrina internacional, particularmente de la seguridad humana, que a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994 estableció: “(...) está centrada en el ser humano. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en sociedad, la libertad con que se pueden ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y las oportunidades sociales, y a la vida en conflicto y paz; la seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre” (<http://www.policia.edu.co>).

En el marco del servicio de Policía, la seguridad ciudadana debe entenderse como el conjunto de acciones jurídicas y materiales a cargo de las autoridades político-administrativas, con atribuciones ordinarias de Policía, tendientes a garantizar con el apoyo de la Fuerza Pública, el normal ejercicio de los derechos y libertades de las personas para el logro de la convivencia pacífica de los habitantes de la nación (<http://www.policia.edu.co>). Significa que el estado realiza acciones positivas en conjunto con la ciudadanía, destinada a la buena convivencia en sociedad. De manera que se pueda erradicar la violencia y contribuir a la prevención de crímenes y delitos.

Esas acciones deberán estar encaminadas, entendemos, a proteger y mantener en un cierto orden a la comunidad, dentro de una esfera de tranquilidad, procediendo a realizar las diligencias destinadas a lograr ese fin, ceñidas a los principios rectores que disponen las normas legales establecidas.

La imagen de la Policía está relacionada directamente con el tema del desempeño, lo cual se asocia con la brecha que se produce entre el aumento de la delincuencia y la capacidad policial para enfrentarla. Mientras más grande es esta brecha, en términos de resultados, lo cual se resume en el número de detenidos, mayor es la aprehensión y reserva ciudadana hacia la Policía y su capacidad institucional (Salomón, 2004).

Es bueno indicar que mientras la seguridad ciudadana la desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía, con fin de asegurar la convivencia pacífica, la seguridad pública, se planifica desde el Estado, y sus instituciones, esta se concentra en la eficacia y efectividad de las estructuras y sistemas de prevención y control de delitos, a través de las fuerzas de seguridad. Además que el Estado es quien debe garantizar el mantenimiento del orden público y la protección de los derechos y bienes de las personas.

En términos de la legislación internacional, encontramos ciertos derechos que los miembros de los cuerpos de seguridad, y cualquier otra persona en particular, están en el deber de respetar, pues así ha sido establecido en esta norma de carácter vinculante a nuestro ordenamiento jurídico como son, por ejemplo, los contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948, Artículo 3, que dispone: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Artículo 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Artículo 12 “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene Derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques (www.derechoshumanos.net).

De igual modo, lo observamos en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica” en su Artículo 4, referente al Derecho a la Vida, que establece lo siguiente:

1. *Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente (...) también su Artículo 5, sobre Derecho a la Integridad Personal, establecido como sigue: 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.*

De ahí que podemos inferir que las actuaciones policiales son el conjunto de actividades o acciones que están en el deber de cumplir los miembros de los cuerpos de seguridad al servicio de la

nación, y que, por ende, deberán regirse a los principios para esto establecido, y al debido respeto de los derechos de las personas, pues la finalidad de dichas acciones es asegurar la efectividad del servicio que realiza.

Con respecto de las Fuerzas Armadas: Son unas fuerzas que sólo deberían utilizarse como último recurso, es decir, cuando su intervención esté avalada por razones de urgencia, seguridad o necesidad de medios, que no puedan ser cubiertas por medios y estructuras de carácter civil (lo que se conoce como «cubrir la brecha humanitaria») y siempre que dispongan de las capacidades para satisfacer las necesidades del momento y no comprometan, con su presencia o actuación, la percepción de neutralidad e imparcialidad de las organizaciones humanitarias a las que apoyan y complementan. Sin embargo, siempre quedará a criterio del jefe de estas fuerzas la determinación de los riesgos que dichas fuerzas no deben correr, pudiendo recibir instrucciones y directrices de sus mandos nacionales para rechazar la ejecución de cometidos que se consideren innecesariamente arriesgados o inapropiados («cláusulas de restricción»). (www.ceseden.es).

Deben actuar, en principio, sin armamento, aunque vistiendo sus uniformes nacionales, sobre los que deberían portar insignias identificativas de las organizaciones humanitarias a las que apoyan y complementan, evitando, en lo posible, su confusión con otras fuerzas militares del propio país u organización internacional que pudieran estar desplegadas en la misma zona. Y no deberían ser utilizadas en ningún caso en cometidos de seguridad ajenos al de su propia autoprotección. Su seguridad se garantizará, en todo caso, por los mismos medios de negociación y exhibición de humanidad, neutralidad e imparcialidad que utilizan las organizaciones humanitarias a las que apoyan y complementan. (www.ceseden.es).

Se hace imprescindible dar a conocer algunos casos perpetrados por los miembros de la Policía Nacional, donde se evidencia la falta de seguridad, que se vive por la actuación desmedida de estos servidores, al inobservar los principios establecidos en la ley y reglamentos que rigen sus funciones, así como el respeto a los derechos consagrados en la Carta Magna. Advirtiéndole que presentamos casos de los miembros de la policía, y no de los miembros de las Fuerzas Armadas, pues en esta institución es que se dan con mayor frecuencia estos tipos de supuestos. Veamos:

Supuestos:

El primero de estos es un video grabado por el programa de Nuria Piera, una reconocida periodista, en el que se observa a un policía cuando le dispara a un ciudadano que supuestamente se fugó de una cárcel de San Francisco de Macorís, junto a otros que no fueron alcanzados; el policía al inicio se le tranca la pistola y otro policía le pasa la suya, y con esta le dispara a quemarropa a pesar de que el recluso está desarmado e indefenso, y pide que no lo maten, manifestando que les ayudaría a conseguir a los demás que se fugaron. Además aparece con un chaleco antibalas muy mal puesto que se nota fue colocado por la misma policía, institución que luego emite la información ante la prensa, de que el recluso estaba armado, cuando toda la población vio que no era cierto, pues fue grabado por el programa en vivo y directo. Los agentes Tte. Rafael Báez y Miguel Cuevas, fueron cancelados de la institución y enviados a la jurisdicción penal.

El segundo es un caso donde un miembro de la Oficina Metropolitana de Transporte (AMET), maltrata a tubazos a un conductor y le infiere mordidas y trompones. Este señor estaba indefenso. Según el agente de AMET él no quiso pararse. A consecuencia de este hecho y otros que se han suscitado surge el refraneo “policía no me mate, yo me paro”, del cual hasta la prensa se hizo eco de este slogan y se produjeron comerciales con esta frase.

El tercero se trata de unas violentas manifestaciones que se realizaron en San José y el Barrio La Mina, de Santiago, por el hecho de que un policía mató a un joven de 17 años al confundirlo con un delincuente, este era un haitiano, que trabajaba como pintor. La población se lanzó a las calles en protesta por este hecho.

El cuarto y último, es sobre un policía que mató a un joven estudiante de la Carrera de Medicina de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, de 22 años, se trata de Willy Wander Florian; por un lado la policía dice que él participaba de una protesta estudiantil; del otro, la Federación de Estudiantes, niega la versión. No está claro si participaba o no en la manifestación, lo que sí quedó evidenciado fue que la policía no utilizó balas de gomas sino balas explosivas y este joven, además, estaba desarmado.

Estos son algunos de los miles de casos que han ocurrido en el país, debido a la falla del servicio, por la administración a través de sus representantes (agentes policiales en ese caso) de lo que resulta que los llamados a mantener “el orden y la paz social”, son los primeros en irrumpirla.

Y a todo esto, la reparación del daño moral y materiales ocasionados a esas víctimas, no fueron reparados por el Estado, quizás por desconocimiento de las víctimas, de no saber cómo plantear sus demandas por la vía correcta, contra dicha administración o por desconfianza en el sistema de justicia. Con respecto del agente militar, se han presentado querellas ante la jurisdicción penal, por su hecho personal y para la reparación de daños, de los cuales se han dictado sentencia contra el agente infractor, como veremos en los anexos.

Empero, no solo en estos casos incurre la responsabilidad contra el agente sino además contra el Estado, de manera solidaria, a fin de que este responda, pues se garantiza la protección del derecho a ser indemnizado de la víctima, por la posible insolvencia del agente infractor; en ese orden de ideas, nos parece importante medir el grado de percepción de las personas en torno a su conocimiento del derecho que tienen de demandar al Estado en ocasión de esas actuaciones u omisiones irregulares de sus agentes, a fin de lograr su resarcimiento.

En ese sentido, realizamos entrevistas a 20 personas en la ciudad de Santiago de los Caballeros, con las siguientes preguntas:

1. ¿Tiene usted conocimiento que el Estado puede ser demandado subsidiariamente para responder por daños y perjuicios producidos por agentes, funcionarios o empleados de la administración, en ocasión de que estos cometan hechos delictivos?

De las 20 personas entrevistadas, 18 manifestaron que sí, una manifestó que no sabe y una expresó que lo conoce en teoría.

2. ¿Sabe usted cuál es el tribunal competente en estos casos? Si su respuesta es sí, indicar.

De las 20 personas entrevistadas, nueve indicaron que no saben, cinco manifestaron que es el tribunal contencioso administrativo, dos expresaron que es la Suprema Corte de Justicia, una dijo que es de

Derecho Común, una aseveró que depende de la jurisdicción del empleado, una afirmó que no está definida con claridad y una indicó que dependerá de la función de la materia.

3. ¿Tiene conocimiento de algún caso que se haya conocido, por esta causa? Si su respuesta es sí, indicar cuáles casos, y cuál ha sido el desenlace.

De las 20 personas entrevistadas

19 dicen que no tienen conocimiento; una expresó que sí se conoció un caso donde se condenó al estado a favor de un imputado (aquí entendemos que quiere decir que es un caso de prisión ilegal lo cual sería por error judicial, no el caso que tratamos).

4. ¿Cuál es su opinión de que no se presenten casos de demanda al Estado por esta causa, ante los tribunales competentes?

Del total de entrevistados, seis indicaron que no existen casos, sin argumentar, una expresó que no existen, manifestando que la razón es la desconfianza a la justicia dominicana, seis adujeron que no se han conocido casos, por la falta de conocimiento; uno manifestó que no se han dado casos, porque eso es letra muerta; 2 indicaron que no se han conocido caso, porque no existe una ley que lo exprese; dos afirmaron que no se han dado casos porque es imposible perder tiempo, no prosperan, no se ha conocido caso, porque se da cabida a esa situación que viene vulnerando derechos; no se ha conocido caso porque el estado no responde.

5.- Cual es su opinión sobre las actuaciones policiales?

De las 20 personas entrevistadas, una manifestó que deben tirar más autoridad a las calles y no cogerle tanto dinero al Estado; siete afirmaron que cometen exceso de poder; cinco expresaron que carecen de credibilidad; dos afirmaron que ellos son los primeros delincuentes; una manifestó que errar es de humano, ellos hacen su trabajo; hay que especializarlos mejor y pagarle mejores salarios, dos no opinaron; una dijo que violentan derechos de las personas; una indicó que hace falta que se incorpore la responsabilidad del Estado por las falta que causen estos policías.

De estas entrevistas se puede inferir que la mayoría de los entrevistados saben que se puede demandar al Estado en esos casos, pero al mismo tiempo, coinciden en afirmar que no se ha conocido

ningún caso de esa naturaleza, y que creen que es por desconocimiento de la forma en cómo se realizará, y con respecto de las actuaciones policiales. Además, la mayoría coinciden en expresar que existe abuso de poder por parte de dichos agentes del orden público y falta de credibilidad hacia ellos.

De ahí que nos lleve a establecer la necesidad de la implementación de una norma legal que regule de manera clara y precisa el procedimiento común de las administraciones públicas y de la Responsabilidad Patrimonial en ocasión de que sus agentes o empleados cometan actos u omisiones antijurídicos, como los que hemos podido observar, para que las personas puedan hacer uso efectivo del instrumento legal que se pone a su cargo.

2.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El Estado como deudor de la prestación de servicios a la ciudadanía, ha de tomar una serie de parámetros a fin de cumplir con el deber que le asiste, es así como la ciudadanía acreedora de esos servicios, tiene la potestad de exigirlos y que estos sean fielmente suministrados, claro, siempre en atención a las posibilidades gubernamentales existentes.

La Administración Pública, como sabemos, la integran una serie de organismos dentro del Poder Ejecutivo, dependientes del gobierno central, los cuales, de manera conjunta tienen a su cargo el ejercicio de ciertas actividades administrativas y con ello el suministro de ciertos servicios públicos, que van desde la ayuda asistencial en materia de salud, vivienda, educación, transporte, sobre atención de desastres, hasta la seguridad pública, a cargo de las fuerzas de seguridad, todo esto en atención al interés general, palabra clave en el derecho administrativo.

Ahora bien, hay que destacar que los servicios mencionados, en ocasiones son delegados a instituciones privadas, para que estas cumplan con el suministro de los mismos, pero dichas entidades están bajo el control de la Administración Pública, pues se trata de una delegación en la cual siempre estará presente el sector público como controlador y vigilante de que estos servicios, que siguen siendo públicos, se destinen apegado a lo que disponen la Constitución y las leyes; la Administración Pública y el servicio público van de la mano, no pueden bajo ningún concepto ser individualizados, pues uno

complementa al otro, además de que la Administración Pública, se define por la realización de este tipo de actividad.

Carbonel (2012, p. 808) manifiesta en cuanto a las actuaciones de la Administración Pública, lo siguiente:

Como todas las actuaciones Administrativa está orientada a satisfacer el interés general, no es posible separar materialmente el servicio público; basta que este se encomiende a la Administración para que exista servicio público; lo relevante, por tanto, es el criterio orgánico de manera que el servicio público viene a identificar la actividad de la Administración. En la práctica es el criterio orgánico el que prevalece porque es más operativo; no es fácil definir si la actividad en cuestión es verdaderamente de interés general pero ello no será necesario porque toda persona pública gestiona un servicio público; basta calificar al órgano para descubrir la naturaleza de la actividad.

En similares palabras se refieren Moreno Molina y Amagán Perales (2005, p. 51), cuando manifiestan: que el término de “servicio público” que emplean las leyes no debe ser tomado en sentido estricto, sino como sinónimo de “actividad administrativa”, en sentido amplio. Aludiendo, además, que se admiten progresivamente más acepciones equivalentes a Actividad Administrativa, como giro o tráfico (sentencia del TS del 26 y 27 de marzo de 1980), o gestión o gestión, actividad o quehacer administrativo (sentencia del TS del 12 de marzo de 1984), significando los citados autores la amplitud o extensión de la actividad de la administración, lo que facilita entender el quehacer de toda institución pública y conocer la provisión de servicios.

Esta postura resulta interesante e incluso ha sido aceptada por la jurisprudencia, en razón de que no es fácil desligar un término del otro, pues son de igual naturaleza. Además de que es el servicio que identifica la actividad; por esto, se hace más fácil identificar al órgano que realiza tal o cual actividad pública, y no la naturaleza y alcance de la misma; por demás, los particulares no están obligados a saber todos los pormenores que las instituciones en su quehacer diario realizan, y más que a veces son muy complejas, de modo que lo importante es delimitar cuál es el órgano que ha prestado el servicio,

mediante la actividad que realiza, para cualquier petición que se requiera y de ahí le corresponde a las autoridades competentes delimitar si se trata de una institución pública o privada.

Con respecto a la administración pública, Amiama (1982, p. 6), ofrece una definición muy sencilla pero precisa, aludiendo que es “el conjunto o complejo de organismos y funcionarios que, habitualmente, por medio de actos sucesivos, aislados e individuales, esto es, relativos en cada caso a una cuestión concreta y determinada, realizan los fines del Estado, dentro de la Constitución y las Leyes”. Como vemos, la administración siempre debe estar apegada a la Constitución, por la supremacía que impera en nuestro ordenamiento jurídico, pues de lo contrario sus lineamientos o actuaciones devienen en inconstitucional.

El profesor Jaime Vidal Perdomo, citado por Younes Moreno (2007, p. 4), define la Administración Pública como: *“el conjunto de órganos encargado de cumplir las múltiples intervenciones del Estado moderno y de prestar los servicios que el Estado moderno entiende”*.

Por otro lado para Chales Debbansch, citado por Younes Moreno (2007, p. 4), la administración pública “es el aparato de gestión de los negocios públicos y está constituida por el conjunto de servicios públicos cuyo buen funcionamiento permite la realización de los objetivos definidos por el poder político”.

Younes Moreno (2007, p. 4), considera que el derecho administrativo tiene por objeto el estudio de las estructuras administrativas, su organización y la dinámica de su funcionamiento.

La administración es, sin duda, como lo han indicado estos grandes juristas, un conjunto de órganos destinados a satisfacer necesidades, pero siempre apegados dentro de lo dispuesto en la Constitución; es por ello que sus actuaciones deben ir acorde con la misma; una de las más importante definiciones es la que ofrece el autor Diego Younes, quien señala que además de los controles que debe tener la administración sobre su funcionamiento debe dotar a los ciudadanos de mecanismos que puedan utilizar cuando sea preciso que sus derechos sean considerados; es ahí donde radica que toda no vale que una ley indique los derechos que tiene toda persona, sino que el deber del Estado.

Por su lado, la Ley 247-12, Ley de Organización Pública, del 9 de agosto del 2012, en su artículo 12, establece como principios, el de la unidad de la administración, el de juridicidad, lealtad institucional, publicidad, participación en las políticas públicas, coordinación y colaboración, principios de funcionamiento planificado y evaluación de desempeño y de resultados, de eficacia y eficiencia de la actividad administrativa. Además la Razonabilidad, Responsabilidad fiscal de la organización, rendición de cuentas, de transportación, de competencia, jerarquía, simplicidad, responsabilidad civil y penal.

Estos principios vienen a determinar el buen o mal funcionamiento de las actividades administrativas, de modo que todas las instituciones deben observarlos para lograr la efectividad de sus actuaciones, lo cual beneficia a los administrados. Podemos decir que existe una inoperatividad de ciertos principios como los de unidad, colaboración y coordinación, con lo cual se haría más rápido y más eficaz el servicio a los administrados, pues se alcanzaría el nivel de exigencia adecuado al sistema, para garantizar ciertos derechos, como sucede en España, que todas las Administraciones Públicas están conectadas entre sí, otorgando mayor acceso y facilidad al usuario en el desarrollo de sus pretensiones.

2.4 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

La responsabilidad patrimonial abarca tanto la contractual, regulada en diversas leyes, como la extracontractual, por daños a terceros, (Gancer Minchot, P., Frías Rivera, R. y Zabala Guadalupe, J.J. 2010, p. 71). Sobre la responsabilidad civil, fundamenta que la regulación de la Ley 30-92, sobre el régimen que se infiere en esa norma, para aludir a este tipo de responsabilidad civil, para referirse a la contraída con la administración, no obra contenido en normas civiles, sino administrativas, esencialmente la responsabilidad patrimonial como se indica en el título X de la LRJPAC,. Por lo que la regulación debe ser en el sentido de preceptos administrativos. Agrega, que cuando se trata de actos delictivos cometidos por agentes, la responsabilidad de la administración viene dada por normas penales, al tenor del artículo 121 del Código Penal, no civiles; pues el mismo artículo 1902 del Código Civil, así lo dispone al remitir esta facultad a la jurisdicción penal, por lo que no son intercambiables la responsabilidad civil y la administrativa, sino que es necesario que la responsabilidad patrimonial tenga su régimen especial.

Refieren Moreno Molina y Amagán Perales (2005, p. 6) que la relación entre dos particulares regulada por el Derecho Civil, la responsabilidad surge cuando se causa un daño siempre que intervenga el género de culpa o negligencia. Sin embargo, en una relación de administración y administrados se basa en el deber de la administración de prestar determinados servicios. El daño al administrado se produce cuando existe una carencia o una prestación defectuosa de dichos servicios.

Las posturas sostenidas por estos juristas son interesantes, y de suma importancia, la cual hacemos nuestra, pues es verdad que dichos términos contienen características distintas, lo que da lugar a que sus regímenes también sean distintos, acorde con la jurisdicción que conozca de cada tipo de responsabilidad.

Con respecto de la reparación de daños por parte de la administración, se refiere el Profesor francés Jean Rivero (1985, pp. 249-250) citado por Rodríguez Huerta, al fundamentar: “la teoría de la responsabilidad presenta una importancia extraordinaria: la posibilidad, para los administrados, de obtener reparación de los daños imputables al poder público que es una pieza esencial del Estado liberal; más allá de su valor práctico, toda teoría de la responsabilidad refleja una cierta forma de civilización”.

Tobal (2002, p.131) señala que la idea de que la Administración Pública debe responder de los daños y perjuicios que causa, se impuso con mucha resistencia. Por ejemplo, hubo una época en que se consideraba que el Estado no podía ser responsable, en ausencia de texto jurídico, de los daños causados por los servicios de policía. Sin embargo, el Consejo Francés marcó el paso con la famosa sentencia Tomaso-Greco del 10 de febrero del 1905, en donde se estableció que no existen servicios que no puedan comprometer la responsabilidad del Estado. Solo las consecuencias de las actividades del Ejecutivo con el Parlamento o los Estados Extranjeros no dependen del juez administrativo (actos de gobierno).

Ahora bien, no solo existe la responsabilidad subjetiva del agente, por su hecho personal, sino que además puede darse la responsabilidad objetiva, por lo que pudiera generar responsabilidad del Estado, aun no existiese falta por parte de su agente o funcionario, de esta manera es importante referirnos a estos dos tipos de responsabilidad.

Por su lado, para que exista la responsabilidad civil subjetiva es necesario una acción u omisión que incurra en una ilicitud, generando con ello un daño a persona determinada de manera culposa, es decir, que se actúe negligentemente, con impericia... o bien obrando dolosamente, se basa en un proceder culposo o doloso del agente del daño que da origen a responder mediante indemnización al afectado. Un ingrediente importante también lo es la existencia de un nexo causal. Que el resultado dañoso sea causa directa e inmediata de la acción u omisión desplegada. (<http://www.conamed.gob.mx>).

La responsabilidad objetiva, también llamada por riesgo creado es de señalarse que su configuración está ajena a toda la calificación de culpa, es decir, se apoya solo en un dato aparente, objetivo, como es el hecho de causar un daño por la utilización de un objeto peligroso que crea un estado de riesgo para los demás. Su fundamento está en el riesgo que supone por sí mismo ciertas actividades. Es independiente de la culpabilidad del agente. (<http://www.conamed.gob.mx>).

Los elementos de la Responsabilidad Objetiva son los siguientes:

- 1) Que se use un mecanismo peligroso.
- 2) Que se cause un daño.
- 3) Que exista relación de causalidad.
- 4) Que no exista culpa inexcusable de la víctima.

En este tipo de responsabilidad lo que importa no es la causación ilícita del hecho, sino que quede evidenciado el riesgo que ha provocado el daño, y que exista una relación de causalidad entre este y el daño, para que dé lugar al pago de indemnizaciones a favor del lesionado.

El hecho de que exista en la Carta Magna la Responsabilidad Patrimonial o Administrativa, y bajo los principios y regímenes que ella indica, ya es un paso de avance, lo que asegura que los particulares tengan el derecho de ser indemnizados en ocasión de daños producidos por la administración y sus agentes, empleados o funcionarios y no quedar desprovistos de dicha reparación, como pasaba en tiempos remotos. Y que, como hemos de apreciar, la responsabilidad del Estado no solo se efectuara cuando el agente ha cometido ilícito, sino que puede darse en ausencia de ilicitud, o sea, que pese el agente haya actuado conforme a los criterios de prudencia y de proporcionalidad, de igual modo se efectúa el daño, por el carácter objetivo de la administración, esta está en el deber de reparar.

2.4.1 Regulación Española

Antes de la consagración de la Responsabilidad patrimonial en la Constitución de 1978, y del Código Civil de 1889, se refería ya a dicha figura, en otras legislaciones como la Ley del 9 de abril del 1842 que declaraba tras la guerra carlista la obligación del Estado de reparar los daños sufridos por las víctimas en sus bienes: Ley 1879, por daños por requisas para prevalecer inundaciones y otras.

Así, llegado el Código Civil del 1889, viene a regular la responsabilidad extracontractual en sus artículos 1902 y 1903 en cuanto a la responsabilidad civil patrimonial, estableciendo: “el Estado es responsable cuando obra por mediación de un agente especial; pero no cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, en cuyo caso será aplicada lo dispuesto en el artículo anterior (1902, sobre la responsabilidad personal).

Más adelante se instituye la ley de marras del 5 de abril 1904 y sus reglamentos del 23 de septiembre del mismo año, sobre expropiación forzosa; luego la ley municipal de 1935, sobre la responsabilidad de los municipios, así como la ley del 31 de diciembre de 1945 que previó la indemnización con cargo al Estado de las víctimas de disparos de fuerzas militares o de orden público, como el uso de sus armas reglamentarias en el desempeño de un servicio público, aun ejercida con tacto y prudencia adecuados a la circunstancia (Gancer Minchot, P., Frías Rivera, R. y Zabala Guadalupe, J.J., 2010, pp. 81-86). Es relevante apuntar que estas leyes al prever: “ la indemnización con cargo al Estado, de las víctimas de disparos de las fuerzas militares o de orden público, aun cuando las fuerzas públicas hayan actuado con prudencia y con tacto, se desprende, que poco importa aquí que haya existido falta, dolo, o negligencia, por los agentes militares, sino, que lo que interesa es resarcir el daño que se ha provocado a las víctimas en el ejercicio de la labor del servicio, pues aun en el ejercicio de un funcionamiento normal, se puede provocar un daño, daño que hay que reparar, y, máxime que la víctima no tiene el deber de soportar.

Luego de esta interesante evolución legislativa tiene lugar la figura de la responsabilidad patrimonial en la Constitución de 1978, en su artículo 106 sobre el Principio de la Responsabilidad Patrimonial Extracontractual de las Administraciones Públicas por las lesiones que sufran los particulares en sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los

servicios públicos, preceptos constitucional es que desarrolla la Ley 30-92, en el título X. La Constitución española en su artículo 149.1, 18^a y su título IV, distingue entre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que habrán de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas: el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. (noticias.juridicos.com).

En la Ley 30-92, del 26 de noviembre del 1992, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, y Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) se encuentran reguladas de manera sistemática, todos los procedimientos administrativos y sus regímenes, viene a dar cumplimiento con lo preceptuado en el artículo 106 de la Constitución española), la cual consta de X Títulos, distribuidos en capítulos y secciones, con 146 artículos, en lo que se establecen, en primer orden sus principios generales, en su título Preliminar, así como el Título Primero dedicado a Las Administraciones Públicas y sus relaciones; Título Segundo, De los Órganos de la Administración Pública y sus relaciones; Título Tercero, De los interés; Título Cuarto, de la actividad de la Administración Pública; Título V, de las disposiciones y actos administrativos; Título VI, Disposiciones Generales sobre los Procedimientos Administrativos, divididos en varios capítulos, que refieren el inicio del procedimiento, ordenación del procedimiento, instrucción y finalización de dicho procedimiento, ejecución. Título VII, de la Revisión de los actos por vía administrativa; de las reclamaciones previstas para ejercer las acciones civiles y laborales. Título IX, sobre Potestad Sancionadora y, por último, el Título X dedicados a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, con un capítulo dedicado a la Responsabilidad de las Autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas (artículos 139-146).

Previo a esta ley, se contemplaba el procedimiento administrativo en la ley del 27 de julio del 1957 y del 17 de julio del 1958, lo cual ha sido un aporte significativo a esta ley vigente, Ley 30-1992 (noticias.juridicos.com).

La Ley 30-992, regula el procedimiento de las administraciones públicas, por lo que su aplicación es general para todas, lo que viene a ser un gran avance, por la tecnificación de sus medios operativos y tecnológicos; esto permite la intercomunicación de las diferentes administraciones, por lo que la

relación es directa, y cobran relevancia los principios de cooperación, coordinación y colaboración, posibilitando que los ciudadanos presenten sus solicitudes escritas. En caso de dificultad en la identificación de la administración contra la cual se quiere dirigir el ciudadano, esta ley permite que se identifique cuál es la administración que corresponde y el funcionario cuya responsabilidad se cuestiona. Con esto se garantiza que los ciudadanos obtengan respuestas de las administraciones en un plazo razonable. El título dedicado a Responsabilidad de la Administración Pública junto al Principio de Legalidad, se hace realidad con base en lo contemplado en el Art. 149. 1, 8ª de la Constitución, sobre el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. Ley 30-92, sobre Régimen Jurídico y procedimiento administrativo (noticias.juridicos.com).

El Real Decreto 429/-1993, del 26 de marzo del 1993, que aprueba el reglamento de procedimiento para los procedimientos administrativos con respecto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La Ley 30-92, en su artículo 139 al 144 recoge los elementos de la Responsabilidad Patrimonial los cuales son: a) la efectividad del daño o lesión, evaluable económicamente, b) que sea consecuencia de un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos con relación directa e inmediata de causa –efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal, c) ausencia de fuerza mayor, d) que el reclamante no tenga en deber de soportar.

Indicados estos elementos para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial por parte del Estado y del funcionario o agente, es imprescindible establecer el procedimiento por el cual se hace ejecutable tal reparación, a eso se refiere la referida Ley 30-92, en estos términos:

De manera general el procedimiento es como sigue: se inicia de oficio o por el reclamante de manera directa a la entidad que crea que es la titular del servicio; el derecho a reclamar es de 1 año a partir de producido el hecho o en caso de lesión física cuando se haya fijado la secuela; la resolución pone fin a la vía administrativa; si no recae la resolución, se presume desestimada la solicitud de indemnización. (sería una especie de silencio negativo de la administración);

Procedimiento abreviado: El artículo 143 se refiere al procedimiento abreviado y se expresa en su apartado 1 diciendo “Iniciado el procedimiento general, cuando sean inequívocos la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, el órgano competente podrá acordar la sustanciación de un procedimiento abreviado, a fin de reconocer el derecho de indemnización en el plazo de 30 días”.

En épocas remotas, cuando imperaba la monarquía absoluta, se exigía una autorización previa, que era un obstáculo a la responsabilidad de las autoridades y funcionarios ante los tribunales ordinarios pues impedía que estos enjuiciasen a los funcionarios sin consentimiento de la Administración. La Administración, antes de dar vía libre a la acción judicial, procedía a una elaboración jurídica y política de los hechos denunciados sin que la denegación administrativa a la acción judicial pudiera discutirse judicialmente (Bello Janeiro, 1999).

Domingo Bello Janeiro (1999, p. 39) continua estableciendo que el origen de este impedimento a la plena competencia de los tribunales civiles y penales se remonta al Antiguo Régimen en Francia, y a la práctica de las avocaciones. El Rey avocaba para su enjuiciamiento ante el Consejo Real los procesos que instruían los Parlamentos Judiciales contra los oficiales reales. Tras la Revolución y el advenimiento del Régimen Napoleónico, se fundamenta explícitamente en el principio de separación de poderes, visto como prohibición rigurosa para que los jueces y tribunales, “*entendiéndose de cualquier asunto administrativo*”. Conforme a estas ideas, la Constitución francesa del año VIII estableció la competencia de Consejo de Estado para otorgar o negar la autorización para enjuiciar a los funcionarios, lo que se hacía después de la tramitación de un expediente que dictaminaba el Consejo y resolvía el Gobierno. La autorización previa estuvo vigente en Francia hasta el año 1870, en que fue derogada.

La ley de régimen jurídico de la Administración del Estado Español de 1957 establece que cuando ya no operaba por falta de ley reguladora desde el pasado siglo, se declaró la innecesaridad de la autorización previa para procesar a los funcionarios (art.44). (Domingo Bello Janeiro (1999).

Por su lado, la Ley 29-98, del 13 de julio del 1998, que regula la competencia de sus órganos jurisdiccionales, estableciendo que el Tribunal Contencioso Administrativo conocerá de los casos que se susciten en relación a la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social.

Por otro lado, la Ley 4-99, modificó el contenido del precepto legal 146.2 de la Ley 30-92 sugiriendo el inciso sobre la prescripción, para que en lo adelante siga así “la exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de Las Administraciones Publicas no suspenderán los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial (Moreno Molina y Amagán Perales, 2005, p. 145).”

Procedimiento ante el Contencioso. Conforme la Ley 30-92, aquí se establece el órgano competente para conocer de la exigencia de la responsabilidad patrimonial a las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas; acordará el inicio del procedimiento, debiendo notificar el acuerdo a los interesados y concediéndole un plazo de quince para sus alegatos, documentos y pruebas. Se solicitará un informe al servicio, en cuyo funcionamiento se haya ocasionado la presunta lesión indemnizable. Instruido el procedimiento y antes de redactar la resolución, se dará un plazo de diez días para la formulación de sus alegatos. Concluido el trámite de audiencia, la resolución será dada en un plazo de cinco días.

En opinión de Moreno Molina y Amagán Perales (2005, pp.140-143), existe la posibilidad de que las autoridades, agentes o funcionarios causen un daño por actividades delictivas cualquiera que sea de las establecidas en el Código Penal; en estos casos, la acción penal que se dirija frente al agente público es independiente de la acción de responsabilidad de la administración. La acción en la que no interrumpe el plazo de prescripción para reclamar la acción directa contra la administración. La acción de prescripción es de un año desde que se produce el daño (si es una lesión física desde que se fijan las secuelas), ni tampoco suspende la acción penal el procedimiento administrativo de responsabilidad y la necesidad de liquidar las indemnizaciones en el ámbito administrativo.

Sobre la indemnización: La reforma artículo 140 por la ley 4-99, como la mejor cuantía de la indemnización, exclusión de la indemnización por daños imposibles de prever o de evitar y del diseño de la acción de regreso. Introduce en la parte in fine del apartado I, el instrumento regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre varias administraciones. La Sentencia del Tribunal Supremo del 23 de noviembre del 1999, hoy viene a consagrar esta Ley 4-99, que modifica el artículo 140 (Rivero Ortega, 2009, p. 194).

También la responsabilidad del Estado se encuentra regulada en el artículo 121 del Código Penal, estableciendo los casos en que se determinará la responsabilidad solidaria del estado y demás entes públicos, al disponer que:

“Cuando concurren infracciones reglamentarias en los términos del Art.120.3º del Código Penal.” Consecuentemente, la responsabilidad civil subsidiaria del Estado y demás entes públicos se producirá en los siguientes casos:

a) Cuando los penalmente responsables de los delitos dolosos o culposos, de los que proviene el daño a indemnizar:

- 1.- Sean autoridad, agentes y contratados de la misma o funcionarios públicos.*
- 2.- Que el hecho se hubiere cometido cuando éstos se hallaban en el ejercicio de sus cargos o funciones.*
- 3.- Que la lesión sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que le estuvieren confiados.*

b) Cuando no sean responsables de los delitos productores del daño las personas enumeradas (autoridades, funcionarios o asimilados) y se den las siguientes circunstancias:

- 1.- Que se cometan en un establecimiento de los que sean titulares o se hallen sometidos al control del Estado y demás Organismos públicos.*
- 2.- Que sus dirigentes, administradores, dependientes o empleados hayan infringido los reglamentos de policía o demás disposiciones de la autoridad, relacionados con el hecho punible.*
- 3.- Que sin dicha infracción el tercero no hubiera cometido el delito. Ha de ser, pues, la infracción reglamentaria causalmente influyente en el delito, cuyos daños se tratan de resarcir.*

Norma ésta la del art. 120.3 del Código Penal, que en su interpretación jurisprudencial no se ve afectada por el nuevo artículo 121.

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992 no respetó el sistema de doble responsabilidad (civil y contenciosa) y además solidaria de la Administración y de los funcionarios, pues si bien determinó que “la exigencia de responsabilidad civil y penal de la Administración se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente” (art. 146.1), de otro lado subordinó la responsabilidad del funcionario a la administrativa al prescribir que “los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial exigirán directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio”. Después la Administración podrá reembolsarse discrecionalmente mediante la acción del regreso sobre el funcionario (Bello Janeiro, 1999, p. 38).

García de Enterría, citado por Bello Janeiro (1999, p. 55), expone que en el derecho español, la exoneración por falta personal del funcionario se rechaza en principio, por la doctrina dominante que en nuestro derecho lleva al límite la regla de la garantía patrimonial del administrado de forma que, “si la conducta del agente se manifiesta en el desempeño y ejercicio del cargo que este ostenta en la organización administrativa, de forma que el daño resultante se presenta como expresión del funcionamiento del servicio, la imputación del mismo a la Administración no se excluye ni aún en la presencia del dolo penal”. En este sistema de concurrencia de negligencia grave del funcionario se determina también la responsabilidad personal de este, pero articulándose como solidaria con la administración, por lo que el perjudicado puede dirigir la reclamación contra el agente culpable o contra la administración, que repetirá contra las autoridades y demás personal, previa la instrucción oportuna del expediente con audiencias del interesado, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 145 y 146.

En esos términos se refiere Rebollo Puig (2009, p. 87), al decir que: “Claro está que la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración derivada de los delitos cometidos por el personal a su servicio se ventila previamente en el procedimiento de los artículos 142 y 143, Ley 30-92 (LRJPAC), pues esta es del orden penal y, claro, sin que haya ningún procedimiento por ante el

procedimiento administrativo. Ahora bien, si pese a la existencia de un proceso penal e incluso mediando sentencia condenatoria, el perjudicado pretendiera exigir a la administración conforme a la Ley 30-92 (LRJPAC), habrá de ejercer su acción por ante la vía administrativa siguiendo el procedimiento que se establece en dicha ley, antes de acudir en su caso a la jurisdicción contenciosa administrativa. Pudiera ser que el tribunal de lo contencioso administrativo acuerde la suspensión hasta que se resuelva el proceso penal, pues de lo que allí se considere probado dependerá la existencia o no de la responsabilidad administrativa. A esto se refiere la Sentencia del STS, del 31 de octubre del 2007 (Tol 1214170).

2.4.2 Regulación Dominicana

En nuestra Carta Magna, en el artículo 148 se hace referencia a la responsabilidad patrimonial contra las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes, son conjunta y solidariamente de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas y jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica, lo cual es novedoso, pues en otras Constituciones no se había previsto tal figura. Asimismo, en su artículo 138, establece los principios de la administración, y ordena que la ley regule el procedimiento a seguir para que se produzcan las resoluciones y actos administrativos garantizando audiencias cuando proceda.

Carbonel (2012, p. 806) se refiere a este aspecto estableciendo que: Con carácter general en la relación con la responsabilidad por daños, debe partirse del art. 1384 del Código Civil de la República Dominicana, que establece que uno no solo es responsable del daño que causa por sus hechos, pues también lo es “del que se causa por hechos de las personas de quienes se debe responder, o de las cosas que están bajo nuestro cuidado”. La nueva Constitución política de la República Dominicana de 2010 regula, por primera vez en la historia constitucional dominicana, la responsabilidad por los daños que sean imputables a las Administraciones Públicas. En su artículo 148 dispone: “**Responsabilidad Civil.** 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”.

La Constitución de 2010 recoge un régimen de responsabilidad que ya habían consagrado las leyes dominicanas. Por una parte, la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, se refiere en su Art. 113 a la responsabilidad de los Municipios, y establece la responsabilidad directa de los municipios “por los daños y perjuicios ocasionados 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 establecido en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”. Por otra parte, el Art. 90 de la Ley No. 41-08 del 11 de diciembre de 2007, de la Función Pública establece el Estado y servidor público –o miembro del órgano colegiado actualmente- responden solidaria y patrimonialmente por los daños y perjuicios causados por la acción u omisión del funcionario actuante (Carbonel, 2012, p.806).

Corresponde la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia para conocer de los incumplimientos que ocasione la responsabilidad, y fijar la indemnización que correspondan. Y, según el Art. 91 de la Ley No. 41-08 en los casos en que la persona perjudicada no haya dirigido su acción reclamatoria de daños y perjuicios contra el funcionario responsable, el Estado, condenado a resarcir el perjuicio causado por la gestión dolosa, culposa o negligente de dicho funcionario, podrá ejercer contra este una acción en repetición, que podrá ejercer de oficio de Procurador General Administrativo en responsabilidad del Estado (Carbonel, 2012, p. 806).

En nuestro Código Civil, La regulación sobre la Responsabilidad Civil viene dada en el Art. 1382, que dispone: “Cualquier hecho del hombre que causa a otro un daño, obliga a aquel por cuya culpa sucedió, a repararlo”. El Art. 1383 prevé que “Cada cual es responsable del perjuicio que ha causado, no solamente por un hecho suyo, sino también por su negligencia o su imprudencia”. Art. 1384. “No solamente es uno responsable del daño que causa un hecho suyo, sino también del que se causa por hechos de las personas de quienes se debe responder, o de las cosas que están bajo su cuidado”. Y los cuales son de aplicación a la Responsabilidad Patrimonial.

En atención a lo dispuesto en el Código Civil, nuestra jurisprudencia ha considerado los siguientes elementos para que se establezca la responsabilidad civil:

1. La Falta: En una decisión de fecha 8 de abril del 1960 la Suprema Corte de Justicia, define la falta como el incumplimiento de una obligación preexistente, consistente en una acción cuya ejecución estuviera a cargo del agente o en una omisión o abstención de cumplir. Mediante otra decisión de fecha 8 de junio del 1969 considera que la falta es un error de conducta está dividida en: A) Falta Intencional y B) Falta no Intencional. La falta intencional: Es la que comete una persona cuando con intención causa un daño a otro. La falta no intencional: Es la que comete una persona y que no tiene la intención de cometer el daño.

2. El daño o perjuicio: Es necesario que para la existencia de responsabilidad civil exista no solo un derecho lesionado sino también un daño comprobable, lo que persigue la responsabilidad civil es la reparación del daño, el mismo está fundamentado en la prescripción del Art. 1382 del Código Civil. Clases de Daños. A) Los Daños Morales son la consecuencia obligada del dolor y del sufrimiento producido por las heridas producidas. B) Los Daños materiales, son los que sufre una persona como consecuencia del daño a una cosa que le pertenece o posee. Tipo de Daños Materiales. 1) Daño emergente: Es el daño inmediato que recibe la cosa a su valor al momento del accidente, es el daño comprobable 2) Lucro Cesante: Son las ganancias que legítimamente se pueden dejar de recibir a causa de los daños recibidos por la cosa. Requisitos del Daño o Perjuicio. El daño debe de estar sometido a tres requisitos para que sea reparable. A) Que sea cierto y actual: Es decir que este debe de existir, estar basado en un hecho cierto no hipotético, su existencia no debe de ser cuestionada. B) No debe de haber sido reparado: Cuando ha sido reparado no sirve de base para constituir responsabilidad; C) Debe de ser personal: Es decir que no se puede solicitar resarcimiento por el daño y perjuicio recibido por otro; debe ser la consecuencia directa del daño.

La apreciación del Daño. La Suprema Corte de Justicia estatuyó en el sentido de que los jueces son soberanos de apreciar y evaluar el daño. Prueba del Daño. Está sometida a las mismas reglas de la falta y por igual corresponde a la víctima probar su existencia.

3.-La relación de causa a efecto entre la falta y el daño: Es necesario que exista una relación de causalidad entre la falta y el daño; es decir, que el daño recibido debe ser a consecuencia de la falta. El causante del daño solo tiene la obligación de reparar los daños a causa de su falta. El vínculo de causalidad se presume.

La Responsabilidad por el hecho de otro fundamentada en lo prescrito en el Art. 1384 del Código Civil y se refiere a los daños causados por otro de quien se debe de responder. Es necesario distinguir quién debe responder y por quien se debe de responder. El Comitente: Es aquel con capacidad de dar órdenes e instrucciones al que está bajo su dependencia. El Preposé: Es el subordinado que recibe las órdenes e instrucciones de parte del comitente. Requisitos de esta Responsabilidad: A) La relación del comitente al Preposé, B) Un vínculo entre el hecho del Preposé y las funciones asumidas. C) Una falta imputable al Preposé.

Es importante apuntar, que han sido muy pocos los casos que han llegado a la justicia, sobre responsabilidad penal y civil de los agentes militares, en ocasión de una actuación u omisión antijurídica, y cuando lo han hecho, las victimas, han interpuesto querella o denuncias contra los agentes militares, por la vía penal, y en dos ocasiones también las han presentado contra el Estado por esa misma vía (la penal) como persona civilmente demandada, contra el primero para su castigo, en su hecho personal y para la reparación de los daños en su responsabilidad civil, y contra el Estado para el resarcimiento del daño de manera solidaria con el agente, sin embargo nos parece irregular en cuanto al apoderamiento por esta jurisdicción con relación del Estado, pues para el conocimiento de Responsabilidad Patrimonial, según lo dispone el artículo 1 de la ley 13-07, es el tribunal contencioso administrativo el único competente.

Las características de la responsabilidad civil, como se contiene en la norma civil y penal, y administrativa, son distintas; entendemos debe haber una regulación más próxima a la de Administración Pública, pues en algunos aspectos la responsabilidad civil al tenor del Código Civil y la ley contenciosa no convergen, pues en el caso contencioso con respecto de la administración, aunque no se retenga falta o dolo por parte del agente puede el Estado resultar responsable de la reparación de daños, lo que no pasa por la vía penal o civil.

Por otro lado, existen diversas leyes sectoriales, que de manera distinta y aislada tienden a regular el procedimiento, pero no es efectiva en la práctica. Veamos algunas de esas leyes:

Remontándonos a la evolución legislativa en cuantos a las leyes que han inspirado a la responsabilidad patrimonial, esta es la Ley 344- 1943, de 29 de julio del 1943, de Expropiación Forzosa, en la que se introduce un procedimiento para la expropiación forzosa, con esta ley el Estado está obligado a pagar el “*justi precio*” a favor de las personas que sufran lesiones en sus bienes y personas, a raíz de la expropiación por utilidad pública.

La Ley 14-94, del 09 del mes de agosto del 1947, estatuye la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en competencia a la Cámara de Cuentas, para conocer de la Responsabilidad Patrimonial, ahora es competencia del contencioso administrativo, por la Ley 13-07, que le confiere esta competencia en su Art.1. el cual se hace como sigue: a través de instancia presentada ante el Tribunal Superior Administrativo, por el recurrente o por el Procurador General, donde expondrán todas sus motivaciones y argumentos y conclusiones, el presidente dicta auto enviándolo al procurador general administrativo, o al demandado, dentro de los 15 días la parte demanda deberá presentar su defensa al presidente del tribunal y el presidente del tribunal la hará comunicar a la parte recurrente, el asunto controvertido se reputará en estado y bajo la jurisdicción del tribunal, luego se reunirá el tribunal en cámara de deliberación y fallará la sentencia el tribunal con un quórum por lo menos de tres jueces, fijando audiencia para lectura de la sentencia notificando a todas las partes. Dicha sentencia se notificará dentro de los 5 días de su pronunciamiento, los recursos a interponer son de revisión, en los 15 días de su notificación, y de dos meses el recurso de casación.

La indicada Ley, garantiza a los ciudadanos su derecho, de manera más objetivo, pues traspasa la competencia de la Cámara de Cuentas al Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, a fin de que los ciudadanos que sufran un detrimento en su persona o bienes, por parte de la Administración Pública, puedan tener acceso efectivo ante los tribunales de justicia y obtener una decisión más imparcial. En su Art. 1, otorga atribuciones al Tribunal Contencioso Administrativo para conocer y decidir de la responsabilidad patrimonial del Estado: en este caso, el plazo para demandar es de un año, a partir de cuándo se fija el hecho o el acto que motive la indemnización que se pretende establecer en el artículo de la referida ley. Sin embargo no marca un procedimiento claro, para llevar a cabo tal

demanda, debería ser más amplia, establecer los aspectos generales y requisitos para establecer cuando procede o no una demanda sobre Responsabilidad Patrimonial, el pago de indemnización, la acción de regreso, cuando la Responsabilidad Civil del Estado deviene por la culpa del hecho ajeno, estableciendo la falta del agente o funcionario, establecer los eximentes de responsabilidad patrimonial. La acción de regreso.

La Ley 41-2008, sobre Función Pública, dictada en fecha 4 de enero de 2008, en su Art. 90 esta ley dispone que: “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 tiene competencia para conocer de dichos incumplimientos y para establecer las indemnizaciones correspondientes”. Así mismo, el Art. 91 establece que: “En los casos en que la persona perjudicada no haya dirigido su acción reclamatoria de daños y perjuicios contra el funcionario responsable, el Estado, condenado a resarcir el perjuicio causado por la gestión dolosa, culposa o negligente de dicho funcionario, podrá ejercer contra éste una acción en repetición”.

El Procurador General Administrativo podrá, de oficio, ejercer, en representación del Estado, la acción en repetición contra el funcionario responsable, por lo que de ahí se infiere, de manera muy clara, también la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo para conocer de la Responsabilidad del Estado y sus funcionarios, así como la responsabilidad solidaria que deberá asumir la administración.

Según Sánchez García, (1997, p. 341), esgrime sobre lo dispuesto en el Art.91 de la Ley 41-08:

Sólo después de que se haya resuelto mediante sentencia la condena del Estado por el daño antijurídico por el cual debe responder, y que a su vez, se haya agotado el procedimiento administrativo disciplinario que determine la responsabilidad del agente de la administración se podrá accionar en repetición.

En el Código Penal Dominicano solo está regulada la responsabilidad patrimonial del Estado en ocasión de que una persona haya sido privada de su libertad de manera ilegal y que por hábeas corpus

se haya determinado tal acción. En ese ámbito cabe mencionar el articulado 390 de dicha normativa el cual indica que: “en todos los casos en que en este título se pone a cargo de funcionarios públicos el pago de indemnizaciones por daños y perjuicios, el Estado es solidariamente responsable para el pago de esas indemnizaciones”. Sin embargo, con relación a la responsabilidad patrimonial del Estado de manera subsidiada, en ocasión de que un servidor público cometa un hecho penal y sea este condenado, no existe regulación alguna en materia penal y es porque como se ha dicho, pertenece a la jurisdicción contenciosa administrativa, conforme a la Ley 13-07, en su párrafo I, distinto a lo que ocurre en España que sí lo estipula en su Código Penal. Por tanto, se pueden elegir ambas jurisdicciones o una de ellas en aquella legislación.

La Ley 176-07, de Municipios y Ayuntamientos sobre la responsabilidad de los servicios públicos de esta dependencia, en su Art. 88 y siguientes establece que la responsabilidad en que incurren sus empleados o funcionarios, que sean de índole civil y penal; en su Art. 113 establece que los municipios son responsables de los daños que causen a los particulares en sus bienes, por los funcionarios o empleados en el ejercicio de sus funciones; en el Art. 129 dispone el procedimiento a seguir.

Ley 183-02, Monetaria y Financiera del 29 de noviembre del 2002. Sobre el sistema financiero dispensa su propio procedimiento.

Sobre la forma de pago de indemnización por parte del Estado La ley No. 86-2011, de fecha 13 de abril del año 2011, sobre Fondos Públicos, Art.3 prevé: “Las sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales que condenen al Estado, al Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos o descentralizados no financieros, al pago de sumas de dinero, una vez adquieran la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, serán satisfechas con cargo a la partida presupuestaria de la entidad pública afectada con la sentencia”. Por lo que viene a resolver un problema del no pago por parte del Estado, y la poca creencia de los ciudadanos de que el Estado no paga o paga tardío, o simplemente paga mal.

2.5 RESPONSABILIDAD POR ACTOS U OMISIONES DE SUS AGENTES DE SEGURIDAD. CRITERIOS DELIMITADORES

No solo es responsable el miembro del cuerpo de seguridad, por su accionar ilícito sino también por su omisión, pues dejar de hacer lo que la ley manda es un hecho antijurídico, culpable e imputable a su conducta, tiene el mismo efecto que si hubiere actuado, pues de todos modos se genera el daño, por lo que ha de responder con su hecho personal y con su patrimonio, por comprometer su responsabilidad penal y civil, de igual modo que compromete la responsabilidad del Estado.

Existen criterios que delimitan la procedencia de la responsabilidad del Estado junto con la del servidor, cuando este último, cometa un acto u omisión antijurídico, y cuando será la responsabilidad solo de los miembros de seguridad, en este caso del agente policial, criterios que son necesarios tomar en consideración al momento de ponderar cada caso.

Siendo importante establecer el nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño, para entender si existe responsabilidad del Estado, porque cuando el agente actúa fuera del servicio, entonces estamos solo frente a una responsabilidad de este y no de la administración, a no ser que se presente riesgos que involucre a la administración.

2.5.1 Regulación Española

La Constitución española, en su Art.101.2 señala que “los particulares en los términos establecidos por ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos”, salvo en caso de fuerza mayor, siempre que las lesiones sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

Ausencia de fuerza mayor, existiría en caso de ausencia de la relación de causalidad, lo cual se determina en cada caso en concreto. (Menéndez Sebastián, 2009).

De esta manera señala Guichot (2005), cuando indica que los requisitos exigidos para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial son: la efectividad del daño o perjuicio, evaluable

económicamente e individualizado en relación a una o unas personas; que el daño o lesión sufridos por la parte recurrente sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa e inmediata de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal; la ausencia de fuerza mayor y, finalmente, que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño; estas exigencias se infieren de los artículos 139 a 144 de la Ley 30-1992.

El Art. 121 del nuevo Código Penal, en cuanto a la responsabilidad civil subsidiaria del Estado por delitos cometidos en establecimientos sometidos a su control, consagra que cuando concurren infracciones reglamentarias en los términos del Art. 120.3º del Código Penal." Consecuentemente, la responsabilidad civil subsidiaria del Estado y demás entes públicos se producirá en los siguientes casos:

a) Cuando los penalmente responsables de los delitos dolosos o culposos, de los que proviene el daño a indemnizar:

- 1.- Sean autoridad, agentes y contratados de la misma o funcionarios públicos.
- 2.- Que el hecho se hubiere cometido cuando éstos se hallaban en el ejercicio de sus cargos o funciones.
- 3.- Que la lesión sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que le estuvieren confiados.

b) Cuando no sean responsables de los delitos productores del daño las personas enumeradas (autoridades, funcionarios o asimilados) y se den las siguientes circunstancias:

- 1.- Que se cometan en un establecimiento de los que sean titulares o se hallen sometidos al control del Estado y demás Organismos públicos.
 - 2.- Que sus dirigentes, administradores, dependientes o empleados hayan infringido los reglamentos de policía o demás disposiciones de la autoridad, relacionados con el hecho punible.
 - 3.- Que sin dicha infracción el tercero no hubiera cometido el delito. Ha de ser, pues, la infracción reglamentaria causalmente influyente en el delito, cuyos daños se tratan de resarcir.
- Norma ésta la del art. 120.3 del Código Penal, que en su interpretación jurisprudencial no se ve afectada por el nuevo artículo 121”

Además, la jurisprudencia española señala que:

Para que pueda apreciarse la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública con carácter general, se requiere que el nexo causal que media entre la actividad administrativa y el daño o lesión sea directo, inmediato y exclusivo (SSTS 6 (RJ 1998, 7813) y 13 de octubre de 1998 (RJ 1998, 7987)). Ahora bien, no queda excluida la posibilidad de que la expresada relación causal - especialmente en los casos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos- pueda aparecer bajo fórmulas mediatas, indirectas o concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no, en su caso, a una moderación de la responsabilidad (SSTS de 25 de enero (RJ 1997, 266) y 26 de abril de 1997), y que entre las diversas concepciones, con arreglo a los casos de la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial, aquellas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél”. (SSTS 25 de enero de 1997 y 28 de marzo de 2000 (RJ 2000, 4051)). (Guichot, 2005).

2.5.2 Regulación Dominicana

El Código Penal dominicano delimita de manera general que todo aquel que comete una falta, dolo o delito culposos, ha de responder por su hecho personal, pudiendo incurrir en responsabilidad penal sin establecer criterios delimitadores al respecto como lo hace la normativa penal de España; de igual manera la normativa penal, no hace mención de que el Estado es responsable de manera solidaria, en los casos de que sus agentes o funcionarios incurran en actuaciones ilícitas. Recordemos, como hemos dicho en otra parte, que según la Ley 13-07, la única jurisdicción competente es la contenciosa-administrativa, pues ser de otra manera sería vulnerar el “Principio de Legalidad” establecido en la Constitución.

Es el juez, en su labor de juzgador y a través de la sana crítica, con las pruebas que se le presenten, quien determinará si el imputado, en este caso el agente o miembro de seguridad, es o no culpable del hecho que se le atribuye.

En el ámbito civil, el agente puede ser condenado al pago de daños y perjuicios como justa reparación del daño a la víctima, al tenor del Art. 1382 “el que causa un hecho a otro, debe repararlo”.

En su Art. 1384 es que entra la responsabilidad del Estado por la actuación u omisión antijurídica cometida por el agente, pues el Estado está en el deber de responder por aquel, que ha ocasionado el daño por su relación patrono-empleado; sin embargo, los requisitos que esta menciona para establecer la reparación de los daños a la víctima es que existan los elementos siguientes: una falta, un daño o perjuicio y la causalidad entre el daño y el perjuicio. Esto con respecto de la propia persona que ha causado el daño.

En el anteproyecto de ley de procedimiento administrativo, que se encuentra en el congreso, en su título noveno, en su artículo 42, dispone sobre el derecho a indemnizar, donde prevé que los administrados tienen en derecho a ser indemnizados por la administración por las lesiones que sufran en sus bienes o derechos, siempre que no tengan el deber jurídico de soportar como consecuencia de una acción u omisión administrativa antijurídica del funcionamiento irregular, disponiendo como excepción a esto la causa de fuerza mayor. Previendo además que pudieran ser resarcidos en ausencia de funcionamiento irregular a la vista de las circunstancias del caso, cuando se genere un riesgo.

Del contenido del anteproyecto de ley, se infieren los criterios delimitadores para la responsabilidad patrimonial, pues precisa los casos en que se exime de responsabilidad al Estado, y en cuales casos aún en ausencia de funcionamiento irregular, puede ser pasible de responder, y esto es importante.

La jurisdicción contenciosa administrativa, pese que es competente para conocer estos casos de Responsabilidad Patrimonial, en ocasión de que los agentes o cuerpos de seguridad, hayan actuado de manera antijurídica o su omisión haya sido un resultado antijurídico, no ha sido apoderada de ningún caso.

Ahora bien, si el caso se ventilara por la jurisdicción contenciosa administrativa, deberán verificarse ciertos aspectos para determinar si en el accionar del agente se establece el nexo causal entre la administración del servicio y el daño (con todas sus características determinadas), por tanto, si su funcionamiento es normal o anormal, para determinar la responsabilidad patrimonial del Estado por esa vía.

2.6 RESPONSABILIDAD POR ACTUACIONES DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD.

Las prácticas policiales inadecuadas o al margen de lo establecido en las leyes y reglamentos, dejan secuelas negativas en los particulares, pues causan daños que a veces son imposibles de reparar, pues el derecho a la vida y la integridad son invaluableles; todo por utilizar mecanismos inidóneos o con uso excesivo de la fuerza para el mantenimiento del orden público, creando con este accionar una inseguridad jurídica alarmante.

Los miembros de las fuerzas de seguridad, cuando realizan sus actuaciones, deben observar lo previsto en la norma suprema y en sus leyes y reglamentos, de modo que no generen daños a los particulares, daños que deberán entonces resarcir, en ocasión de producirlos.

Según Ricardo R. (2009, p. 244), el ciudadano lesionado puede demandar tanto por la vía penal, al agente, empleado o funcionario público que ha ocasionado el ilícito penal, en ejercicio de sus cargos o funciones, y al mismo tiempo puede demandar de manera subsidiaria al Estado, el primero por su hecho personal y el segundo por el deber de responder por quien ha cometido el delito culposo o doloso. En esta jurisdicción penal, existe una acumulación de acciones por indemnizar.

Así también lo señalan Moreno Molina y Amagán Perales (2005, pp. 141-144) con respecto de la concurrencia, al hablar sobre daños causados por actividad delictiva de las autoridades, agentes o funcionarios públicos. Existe la posibilidad de que las autoridades, agentes o funcionarios causen un daño por actividades delictivas, cualquiera que sea de las establecidas en el Código Penal. En estos casos, la acción penal que se dirija frente al agente público es independiente de la acción de responsabilidad de la administración. La acción de prescripción es de un año desde que se produce el daño (si es una lesión física desde que se fijan las secuelas), ni tampoco suspende la acción penal el procedimiento administrativo de responsabilidad y la necesidad de liquidar las indemnizaciones en el ámbito administrativo. Tenemos, pues, que la Ley 30-92, no excluye que la persona que ha ejercitado la acción penal acumule a esta la acción de responsabilidad para el resarcimiento de los daños sufridos.

2.6.1 Responsabilidad por Acción

La responsabilidad tiene origen en la acción u omisión en que incurren los servidores públicos en el desempeño de un cargo (<http://ai.espe.edu.ec>)

La acción es la actividad positiva realizada por el servidor. Se identifica a uno o más sujetos de responsabilidad por acción, cuando se determina que un hecho o acto administrativo es imputable por la Ley o por las circunstancias que rodean al mismo (<http://ai.espe.edu.ec>).

El acto ilícito provoca una acción antijurídica y culpable y, por tanto, es pasible el autor de comprometer su responsabilidad penal y civil, así compromete la responsabilidad del Estado, por su accionar.

Según Dromi (1998), la responsabilidad del Estado es siempre directa en cuanto a la actuación por sus funcionarios y empleados, ya que estos representan la voluntad del Estado, por ello son órganos suyos y los empleados por ser dependientes suyos.

Contrario a esta postura Cassagne (1998), en cuanto a la actuación legítima e ilegítima del Estado, expone que en el caso de la primera serán responsables en forma directa el Estado por los hechos o actos que realicen sus agentes en el ejercicio de sus funciones (legítima- directa) y en lo que excedan a estas no se imputaran directamente al Estado (actuación ilegítima- indirecta).

Siendo importante, enunciar los presupuestos de la Responsabilidad, los cuales son:

1. La imputabilidad material del acto o hecho administrativo a un órgano del Estado en el ejercicio u ocasión de sus funciones; se trata de una imputación objetiva que prescinde del requisito de la voluntariedad, con ello el Estado será responsable por los hechos ejecutados por un funcionario público y también lo será cuando no pudiera individualizarse el responsable, siempre que pueda atribuírsele materialmente el acto o el hecho de la actuación de un órgano del Estado en ejercicio o en ocasión de sus funciones (Cassagne, 1998).

2. La falta de servicio por cumplir de manera irregular los deberes u obligaciones impuestas por la Constitución Nacional, la ley, el reglamento o por funcionamiento defectuoso del servicio;

3. La existencia de un daño cierto en los derechos del administrado; ese daño puede ser actual o futuro, pero cierto, debe estar individualizado, o sea, que no debe afectar a todos los administrados por igual.

4. La conexión causal entre el hecho o el acto administrativo, y el daño causado al particular. El Estado debe dejar de realizar una actividad cuya consecuencia directa es la producción de un daño en la persona o en los bienes del particular. Este análisis es realizado por (Gordillo, 2006).

Se imputa un hecho a un agente o a la administración, en razón de que el agente o funcionario hace aquello que la ley no manda, pues a los agentes de seguridad, les está vedado el uso desproporcionado de sus armas, sin embargo todos los casos en que se ven involucrados en actos ilícitos, ha sido por el uso desproporcionado y descuidado de dichas armas de fuego, las cuales les han sido designadas para la realización de sus labores. Aunque claro, no solo con sus armas de fuego pueden provocar daños a las personas, también con otros instrumentos o cuando arremeten a golpes, o con otros tipos de actuaciones ilícitas, pueden ocasionar la lesión o daño.

Así la Ley 2-1986, sobre policía, refiere que la utilización de las armas por parte de los policías, obligados por su indudable trascendencia a la protección de la vida y la integridad física de las personas, deben establecer límites y respetar la conservación de principios sobre moderación y excepcionalización de dicha utilización. En los mismos términos se refiere la ley 873 sobre Las Fuerzas Armadas.

El agente de seguridad que porta un arma de fuego está en el sobreentendido deber de hacer uso de ella solo cuando su vida o la vida de un tercero están en peligro, no así sin miramiento y sin observancia de la ley. Este debe actuar atendiendo al principio de menor lesividad, tal como se ha establecido en la Resolución 169-34 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en relación al Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes. Se señala, además, que el agente puede utilizar su arma si considera que así puede lograr que el atacante deponga de su actitud,

pero deberá hacer disparos al aire o al suelo, en caso necesario y si continúa el riesgo o violencia, se permite disparar en partes no vitales del cuerpo del agresor.

Ahora bien, puede darse que por la configuración de la legítima defensa al amparo del Código Penal dominicano, Art. 328, sea descargado el agente en esta materia, si se concluye que el mismo actuó en defensa de sí o de un tercero para salvaguardar su integridad física o su vida, por lo que se excluye la responsabilidad penal y civil del mismo. De igual manera se excluye la responsabilidad de la administración, si fuera demandada, siempre que los medios sean proporcionales y se haga repeliendo una agresión. De igual lo contempla el Código Penal español en su Art. 20, numeral 4.

La Ley de Policía de República Dominicana 96-04, Ley Institucional de la Policía Nacional, en su Art. 29 dispone, en cuanto al uso de armas, los siguientes lineamientos:

Los miembros de la Policía Nacional deberán portar sus armas reglamentarias en aquellas circunstancias y servicios en que así lo determine el Consejo Superior Policial. La utilización de las armas se rige por las siguientes normas: a) El uso de la medida de lo posible de otros menos violentos antes de incurrir en el uso de sus armas; ; b) Los miembros de la Policía Nacional no emplearán armas de fuego contra las personas, salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves; ...En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida; c) Cuando el empleo de armas de fuego sea inevitable, los miembros de la Policía Nacional: 1. Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad de los hechos y al objetivo legítimo que se persiga; 2. Reducirán al mínimo los daños, lesiones, respetarán y protegerán la vida humana;

De esto se desprenden los requisitos a tomar en cuenta al momento de la actuación, como la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad.

Veamos algunos supuestos muy interesantes, a los cuales la jurisprudencia se ha encargado de dar el valor real a la responsabilidad patrimonial, determinando cuando procede la responsabilidad del

Estado en estos casos, por las actuaciones de sus agentes de seguridad en ocasión de cometer dolo, falta o negligencia en el ejercicio de sus funciones:

En Sentencia de la Sala Constitucional (Accidental) del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, Venezuela, del 19 días del mes de noviembre de dos mil dos (2002). Se fundamenta:

(...) es la culpa personal del funcionario (agentes de policía) como variable independiente, lo que hace presumir la culpa en el servicio ya que revela un funcionamiento defectuoso del sistema policial puesto en evidencia, por el solo hecho de que la ocasión, los medios y los instrumentos de la actividad culposa o delictiva del funcionario han sido puestos a disposición de los culpables por el servicio público de policía.

La sentencia objeto de revisión dejó sentado que:

(...) indubitadamente los daños causados son atribuibles, en cuanto a la responsabilidad, personalmente a los funcionarios que cometieron los hechos delictivos, sin que se evidencie alguna razón que permita concluir que estuviesen en cumplimiento de una función pública...quienes no estaban en cumplimiento del servicio público de policía, los que ocasionaron los hechos dañosos, por lo que es a ellos personalmente imputable en cuanto a la responsabilidad patrimonial que puedan proyectar y no a la República Bolivariana de Venezuela” (folios 58, 59 y 60 de la sentencia).

*A juicio de esta Sala Accidental Constitucional, de tal razonamiento no puede colegirse que quede desvirtuada la responsabilidad del Estado; todo lo contrario, porque en todo caso si la culpa del funcionario es independiente del servicio público, el servicio no es ajeno al funcionamiento anormal o ilícito. **En efecto, los hechos culposos de los funcionarios policiales no pueden considerarse como desprovistos de cualquier vínculo con el servicio especial de policía que usualmente prestaban dichos agentes para eximir de responsabilidad a la República, ya que no se puede descartar que el servicio especial de policía haya creado las condiciones para la realización del hecho ilícito, y la producción de sus consecuencias perjudiciales.** Claro está, que un régimen de responsabilidad objetiva del Estado no puede ser*

apriorístico y tener los efectos de una presunción iure et de iure a favor de los particulares, ya que pudiera ocurrir que la acción ilícita o delictual del funcionario público no gravara la responsabilidad del Estado pero solo y siempre cuando quedare evidenciado que el móvil y circunstancias del delito quedaron limitadas al ámbito íntimo y personalísimo del funcionario; o también, cuando existieren causas de inimputabilidad penal como son el estado de necesidad y la legítima defensa. En esta sentencia se condenó al Estado venezolano al pago de daños y perjuicios en favor de las víctimas.

En la legislación Española, el supuesto analizado en la **STS de 9 de febrero de 2004**, Art. 982, es el siguiente:

*(...) un Guardia Civil persigue por la carretera a un infractor de las normas de tráfico que desobedece la orden de detención. Abre fuego contra la parte trasera del vehículo, pero, por error, en lugar de realizar un solo disparo, el arma suelta una ráfaga hiriendo al conductor. Éste reclama indemnización alegando que hubo una desproporción en los medios utilizados para su detención. La jurisprudencia del Tribunal Supremo considera, con carácter general, que la huida de una persona ante el requerimiento policial de detención no constituye conducta que justifique el empleo de armas de fuego para impedirla, salvo que se trate de una situación de real e inminente peligro para la vida o integridad física de los agentes que las utilizan o de terceras personas. En el caso de autos, y teniendo en cuenta que el reclamante iba conduciendo temerariamente, haciendo adelantamientos prohibidos en zonas de curvas, estima que se generó un evidente peligro para la vida o la integridad física del resto de los vehículos, por lo que no cabe excluir la razonabilidad y proporcionalidad de la decisión de intentar detener al reclamante disparando a las ruedas del vehículo. **Sin embargo, el error al disparar el arma en ráfaga, que fue determinante para la producción del resultado lesivo, dibuja un supuesto de funcionamiento anormal, “y por eso merecedor en principio de la correspondiente participación de la Administración a la hora de reparar la lesión producida”, de forma que revoca la decisión de la instancia de excluir la responsabilidad administrativa. (Sin embargo, desestima la demanda por entender que la acción se encontraba prescrita).***

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia del 30 de noviembre del 2012, indica:

El caso se refiere a un alegado bombardeo perpetrado el 13 de diciembre de 1998 por la Fuerza Aérea Colombiana en la vereda de Santo Domingo, municipio de Tame, departamento de Arauca. Donde la tripulación de un helicóptero de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) lanzó un dispositivo cluster, compuesto por seis bombas de fragmentación, sobre la zona urbana de la vereda de Santo Domingo, lo que resultó con 17 civiles muertos, entre ellos cuatro niños y dos niñas, y 27 civiles heridos. La Corte Interamericana ordeno al Estado de Colombia reconocer su responsabilidad por los bombardeos realizados por las Fuerza Aérea entre otras medidas.

Un supuesto muy interesante es el que se contrae del Tribunal Supremo, en su sentencia de fecha 1 de julio de 1995 vista en Manual de Responsabilidad Pública (p.835), en la misma el tribunal determinó la responsabilidad patrimonial del Estado por razón de que sus funcionarios o agentes actuaron en desproporción a la respuesta dada a la manifestación ilegal, donde falleció uno de los manifestantes, pues los agentes dispararon balas de explosivos, y no balas de gomas.

Moreno Molina y Amagán Perales (2005, p. 54), definen los caracteres de funcionamientos, de esta manera: Funcionamiento Anormal: Comprenden no solo las conductas ilegales o culpables de los agentes públicos, sino también el mal funcionamiento de los servicios públicos; es decir, el funcionamiento por debajo de las medidas de calidad exigibles y que causen un daño al ciudadano. Funcionamiento Normal: Hace referencia a los daños incidentales causados por actuaciones correctas de la Administración. En estos casos la administración compromete su responsabilidad, deberá analizarse cada caso en particular, para verificar si existen eximentes.

Partiendo de los conceptos que esgrimen estos grandes juristas, y del análisis de los supuestos presentados, hemos de determinar que en los casos indicados ut supra, se trata de funcionamiento anormal del servicio, pues los agentes de los cuerpos de seguridad, actuaron contrario a los que la ley y sus reglamentos ordenan, por su accionar desmedido y desproporcional, generando con esto, en la vulneración del derecho a la vida, de algunas de las personas, y con respecto de las cuales están llamado a proteger, así como las heridas que les producen a otras, por lo que incurre en su

responsabilidad y del Estado también, por estar concretizado en nexo causal entre el funcionamiento del servicio en este caso defectuoso o irregular, y el daño producido.

2.6.2 Responsabilidad por Omisión

Es una responsabilidad objetiva, extracontractual, y se le aplican los requisitos generales de la responsabilidad por acción del Estado. Está fundada en la idea objetiva de la falta de servicio, aún cuando no se niega que halla o pueda existir una responsabilidad por parte del agente público, (Cassagne, 1998).

Jorge Bustamante Alsina (1990, p. 431) sostiene, por su lado que "La responsabilidad del Estado en el ejercicio del poder de policía", es objetiva como resultado de la falta de servicio, que no requiere de la individualización del agente cuya abstención causó el perjuicio, y por ello no compromete al factor subjetivo de la imputabilidad que le es extraño a esta responsabilidad, cuando el funcionario actúa irregularmente por acción u omisión dentro de las funciones que le incumben, la responsabilidad de este es concurrente con la del Estado, ya que este funcionario es un órgano dentro de la administración.

En la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en su sentencia del 31 de enero del 1996 (RJ1996, 474), citada por Gancer Minchot, P., Frías Rivera, R. y Zabala Guadalupe, J.J. (2010, p. 163), estableció que:

(...) Además de las actuaciones ilícitas de los cuerpos de las fuerzas de seguridad, existe también en ocasiones la inactividad o pasividad de los mismos en inobservancia de lo que la ley y la jurisprudencia mandan al respecto, y es el caso en que los agentes no actúan dentro del marco de la ley para evitar que un caso lamentable suceda, un supuesto de esto es el de HIPERCOR, que apreció la Responsabilidad Patrimonial del Estado por los fallecimientos ocurridos con motivo terrorista de la ETA, en el establecimiento comercial HIPERCOR, de Barcelona; al llegar a la conclusión de que se produjo una cierta pasividad o conducta omisiva de las fuerzas de seguridad por la subjetiva impresión de que se trataría de una simple alarma como tantas otras veces... por lo que los policía no consideró procedente evacuar el edificio ni se impidió la entrada de vehículos, ni se acudió al servicio de detección de

explosivos, máxime que los bomberos estableciendo que el desalojo solo hubiere tardado diez minutos, estableció el tribunal que no se tomaron las debidas precauciones de lugar, lo que desencadenó en un drástico desenlace. Este tribunal determinó que existe un nexo causal entre el daño que se pretende reparar y el funcionamiento defectuoso del servicio público, dimanante de las omisiones antes indicadas.

En la **STS de 28 de junio de 2000**, Art. 5649, citada por Emilio G. y López M. y Donaire (2005)

*Se enjuicia el homicidio de un recluso a manos de otro. El demandante reclama la responsabilidad subsidiaria del Estado y el Tribunal Supremo la acepta. **La Sala estima que no es de aplicación el artículo 121 CP, pues no se trata de un daño provocado por un agente de la Administración, sino de una persona vinculada a ella por una relación de sujeción especial, la cual convierte a los funcionarios competentes para la organización de la seguridad en la cárcel en garantes de la vida y la integridad corporal de los internos, como establece la normativa penitenciaria. Pero la falta de detección de la existencia del arma homicida supuso una omisión culposa por parte de los funcionarios que influyó causalmente en el resultado.** En consecuencia, se genera la responsabilidad administrativa ex artículo 120.3º CP. En la **STS de 20 de julio de 2000**, Ar. 6616, el supuesto y la solución son similares (López Menudo, Guichot Reina y Carrillo Donaire, 2005).*

2.6.3 Criterios para Delimitar la Responsabilidad de la Administración y la Responsabilidad de sus Agentes por Conducta Ajena al Desempeño del Servicio

Cuando un funcionario o agente comete un dolo o delito culposos, compromete su responsabilidad penal, como se ha dicho, de acuerdo a los lineamientos del Código Penal y, de esa manera, compromete además la responsabilidad civil, estando en la obligación de resarcir a la víctima, por derivarse de su actuación ilícita y desmedida o en el servicio; de igual manera compromete su responsabilidad civil con relación a la administración, cuando esta resulte afectada con su accionar; con respecto de la administración en ese mismo ámbito, será comprometida su responsabilidad de manera solidaria y conjunta, por el hecho delictivo que generó el agente o funcionario, pudiendo la administración repetir contra el funcionario o agente que ha ocasionado la actuación u omisión del

hecho, siempre que la lesión sea consecuencia de un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, a excepción en los supuestos donde se vislumbre la fuerza mayor, pues es una causa de exclusión.

Antes de indicar los criterios delimitadores de la responsabilidad es importante precisar las características de la misma, pues para determinar si existe o no responsabilidad dependerá de ciertos requisitos, y si solo incumbe contra el agente la responsabilidad o de manera solidaria con la administración. En este tenor, Amaro (2003, p. 108), hace una distinción muy importante con respecto de la responsabilidad civil y la penal, sosteniendo que la penal está fundada en la perturbación del orden público, y cuando se ve alterada la paz y la tranquilidad de la sociedad, de ahí su calificación jurídica penal de responder penalmente cuando en el ejercicio de sus funciones cometa un acto que la ley reputa crimen o delito. En cuanto a la civil, establece que contrario a lo penal, es un daño privado y engendra no un daño de responsabilidad penal, sino civil, no se trata de castigar, sino de reparar el daño a un particular, mientras que la penal sanciona y castiga, en la responsabilidad civil no se mide el grado de culpabilidad del autor del daño, sino la importancia del daño.

En cuanto a los criterios delimitadores con respecto de la administración, debe existir un hecho imputable a la Administración, es decir, una actuación administrativa. En tal sentido, el Art. 106 de la CE se refiere al “funcionamiento de los servicios públicos”, precisando el Art. 139 de la Ley 30-92, que ese funcionamiento es tanto normal como anormal. Ahora bien, para determinar cuándo estamos ante un funcionamiento de los servicios públicos, podemos utilizar dos parámetros: uno objetivo y otro subjetivo.

El objetivo se refiere al funcionamiento, expresión que significa en sentido amplio, comprendiendo no solo actuaciones positivas o de hacer, sino también negativas o de no hacer o soportar. Lo trascendente es que este funcionamiento venga referido a los servicios públicos, con ello se excluyen las actuaciones lesivas realizadas con desconexión total del servicio.

En cuanto al parámetro subjetivo, las referencias se hacen al “**funcionamiento de los servicios públicos**”, con abstracción de la individualización del autor material del hecho lesivo, por lo que a diferencia del Derecho Penal, lo que importa es que el hecho se haya realizado bajo la cobertura de la

administración, de forma que si es debido a la conducta de una persona física, basta constatar que la misma está integrada en la organización de un ente público (Rangel Arias, 2005).

La jurisprudencia peruana, hace una importante reflexión sobre los criterios delimitadores sobre la conducta del autor, basados en la causalidad y la imputación objetiva, lo que es imprescindible para fijar después la delimitación de la administración, a nuestro entender, de modo que las abordaremos, máxime que es compatible a los lineamientos de la jurisprudencia española, lo plantea de este modo: Para tipificar una conducta a un tipo legal es necesario comprobar la relación existente entre esta conducta y el resultado típico, o sea, que exista relación entre ellas. El segundo paso sería la imputación de resultados a dicha acción.

La identificación de la causalidad con los presupuestos del tipo objetivo. No es típica cualquier causación de un resultado sino solo las causación que forman parte irrevocable de un comportamiento injusto.

La teoría más conocida sobre la causalidad es la teoría de la equivalencia de condiciones de la causalidad y de la relevancia típica. La más apropiada es la teoría de equivalencia de condiciones propuesta por Julius Glaser, su idea es que todas las condiciones que concurran en un resultado tienen idéntica y equivalente calidad causal. Una condición es causa de resultado si suprimiéndola mentalmente el resultado no se hubiera producido (*conditio sine qua non*).

La jurisprudencia peruana establece que no basta con el nexo causal, sino que se requiere, además de la imputación objetiva, relevante no es la comprobación del nexo causal con el resultado lesivo, sino, si a esta puede objetivamente imputarse la producción del resultado, requiere primero comprobar si la acción ha creado un peligro jurídicamente desaprobado y segundo si el resultado es producto del mismo peligro. Estos dos criterios son la base de la imputación objetiva a partir de aquí se distingue la imputación objetiva de la imputación subjetiva del resultado.

El profesor Jean Riveró, citado por Gustavo Penagos y citados ambos por Amaro (2003, p.106), establece que la delimitación entre la falta personal y de servicio deriva de la idea de que la falta

personal es, por oposición a la falta de servicio³; aquella que se separa del ejercicio de la función. Ella puede separarse materialmente (cuando comete una falta fuera del ejercicio de la función y sin vínculo con esta), y también psicológicamente, (cuando a pesar de haber sido cometida en el servicio), ella revela según fórmula clásica de Laferrière, no a un administrador más o menos sujeto a error” sino al hombre con sus debilidades, pasiones e imprudencias”.

Responsabilidad del funcionamiento frente a los administrados. La determinación de esta responsabilidad se fundamenta en la distinción entre falta o culpa del servicio y falta a culpa personal. Ya sabemos que si se presenta una falta o culpa del servicio, la responsabilidad corresponde a la administración. Pero ello quiere decir que si la falta o culpa es personal, entonces el responsable será el funcionario que incurrió en ella.

Pero, ¿cuál es la culpa o falta personal? Si bien no hay un criterio completamente preciso y único para distinguirla, la jurisprudencia ha ido estableciendo principios que permiten tener alguna claridad al respecto. La idea inicial y que se ha tornado clásica fue expuesta por LAFERRIÈRE desde finales del siglo pasado: hay falta o culpa del servicio si el acto que causa el daño es “impersonal y releva a un administrador más o menos sujeto a error”, y hay falta o culpa personal si el acto revela “al hombre con sus debilidades, sus pasiones, sus imprudencias” (De Laubadère, 1963).

Con fundamento en la idea anterior, puede decirse que el desarrollo de la jurisprudencia ha llevado a considerar como faltas o culpas personales las siguientes:

En primer lugar, es evidente que constituyen faltas o culpas personales las cometidas por los funcionarios por fuera del ejercicio de la función.

En segundo lugar, y que se encuentra los originales del sistema, se considera que son faltas o culpas personales aquellas cometidas en el ejercicio de la función, pero que presentan el carácter de falta o culpas graves o de faltas o culpas intencionales.

³ Cuando el agente actúa en la creencia de que su accionar es regular, por atribución legal, y el acto o medida reúne los caracteres de regularidad, aquí la administración compromete su responsabilidad civil.

Las consecuencias que se derivan del hecho de que la falta o culpa sea personal y, por consiguiente, que la responsabilidad sea del funcionario, consisten en que salvo los casos en que se admite la acumulacion de responsabilidades, será el funcionario con su patrimonio quien deberá indemnizar el daño, la accion deberá entablarse ante la jurisdiccion comun, pues se semeja a un litigio entre particulares; y, finalmente, serán las reglas de la responsabilidad del derecho privado las aplicaciones al caso.

Acumulacion de responsabilidades del funcionario y de la administración. Inicialmente, como consecuencia muy lógica, a primera vista, de la distinción entre culpa del servicio y culpa personal, el sistema francés sostenía la tesis de que las dos responsabilidades se excluían: en el primer caso, era responsable única y exclusivamente la administración, mientras en el segundo lo era el funcionario. Sin embargo, para garantizar la indemnización al perjudicado, que podría resultar simplemente teóricamente ante la posible insolvencia del funcionario, la jurisprudencia ha admitido que en algunos casos puede considerarse a la administración como responsable por una culpa o falta personal del funcionario, de manera que tanto aquella como este seran responsables por el mismo hecho.

El principio general consiste en que se admite la acumulación de responsabilidades cuando se presenta fallta o culpa personal de un funcionario en el ejercicio de la función, o cuando, aun tratándose de falta personal del funcionario por fuera del ejercicio de la función, ella conserva alguna relación estrecha con el servicio, o cuando se presenta una pluralidad de faltas, es decir, cuando se presenta al mismo tiempo falta del servicio y falta del personal.

La consecuencia que se deriva de aceptar la acumulación de responsabilidades consiste en que el perjudicado puede demandar a la administración, al funcionario o a ambos. Pero, a su vez, la administracion tendrá acción de repeticion contra el funcionario por la parte que le corresponda indemnizar como consecuencia de la falta personal de aquel, o el funcionario tendrá acción de repetición contra la administración, en el caso de que se haya visto obligado a indemnizar la totalidad de unos perjuicios causados, en parte, por una culpa o falta personal suya, o en parte por una falta o culpa del servicio.

Responsabilidades del funcionario frente a la administración. Hasta 1951 se consideraba en Francia que el funcionario era irresponsable frente a la administración por las faltas o culpas cometidas en el ejercicio de sus funciones.

Pero a partir del fallo Laruelle, del 28 de julio de este año, la regla general consistía en que el funcionario, si es responsable por los perjuicios que él cause a la administración debido a faltas o culpas personales, sean estas cometidas fuera del servicio o en ocasión de el.

En el sistema de responsabilidad administrativa, la Administración responde de forma directa por los daños causados por sus agentes en el ejercicio de sus funciones. Este principio resulta incontrovertido, con carácter general, pero, en ocasiones, se plantean casos límites, muy en especial en los supuestos de daños causados por agentes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad con su arma reglamentaria cuando no se encuentran de servicio.

En ese ámbito se refiere la **STS de 17 de septiembre de 2001**, Art. 7729:

(...) El policía cometió el delito con su arma reglamentaria, cuando se encontraba fuera de servicio, bajo los efectos de una fuerte intoxicación etílica y padeciendo una depresión reactiva a su situación de separación conyugal, de tal entidad que le había supuesto permanecer de baja en su actividad profesional, con retirada del arma, durante dos meses. Se declara la responsabilidad administrativa subsidiaria (López Menudo, Guichot Reina y Carillo Donaire, 2005).

Por su lado, la **STS de 29 de marzo de 2000**, Art. 3482,

Declara la responsabilidad civil subsidiaria del Estado, en un caso de asesinato cometido por un policía con su arma reglamentaria fuera de sus horas de servicio y con total desconexión de sus funciones. La responsabilidad administrativa deriva de la creación de riesgo implícita en la puesta a disposición de los agentes del orden de una pistola reglamentaria, así como de la prescripción según la cual deberán desempeñar sus funciones con total dedicación, siempre, en cualquier tiempo y lugar, y se hallen o no de servicio. Además, en este caso, el policía cometió

el asesinato en estado de embriaguez, siendo así que no era un episodio pasajero, sino que dicho agente tenía problemas de alcoholismo, sin que la Administración policial hubiera puesto remedio a esta situación de grave riesgo potencial. (López Menudo, Guichot Reina y Carillo Donaire, 2005).

En el orden contencioso administrativo, reseñamos la **STS de 19 de julio de 2001**, Art. 8018. El daño es causado por un policía fuera de su horario de servicio, a altas horas de la madrugada, en una fiesta popular. A resultas de una discusión, sacó el arma reglamentaria e hirió a una persona. Se declara la responsabilidad administrativa.

En el orden civil, en la **STS de 31 de diciembre de 1999**, Art. 9150, se imputa a la Administración la responsabilidad derivada de un fallecimiento por disparo accidental de la pistola de un policía nacional, ya que de acuerdo con la Ley 55/1978, de 4 de diciembre, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado tienen una obligación de vigilancia y seguridad que les impone el servicio permanente, aunque se hallen libres o francos de servicio ordinario.

La jurisprudencia sigue testimoniando con firmeza el reconocimiento de responsabilidad cuando esos agentes producen daños con sus armas actuando fuera del servicio, lo que se fundamenta en el hecho de la creación del *riesgo* –en estos casos el daño no es, en punidad, referible al “servicio” como actividad– que lleva consigo la permisión a los agentes de portar el arma cuando están fuera de la esfera del servicio y, en general, el que deriva de depositar en un miembro de la organización un instrumento tan potencialmente dañoso. La jurisprudencia civil utiliza también a menudo la teoría de la culpa *in vigilando* o *in eligendo*⁴. En el orden penal, existe una regulación específica respecto a la contenida en la LRJAP-PAC o en el Código Civil. Como es sabido, el Art. 121 del Código Penal de 1995:

⁴ Deviene de la Responsabilidad indirecta, parte del principio de que la persona jurídica, se haya obligada a elegir y vigilar de manera cuidadosa, a sus súbditos o dependientes, pues si estos incurrir en falta en sus funciones, esta se proyecta contra la administración. La administración pudiera desvirtuar esta culpa demostrando que tomó las medidas encaminadas a una acertada escogencia. Luego la corte suprema introduce la teoría organicista (responsabilidad directa del estado por los hechos de sus agentes y funcionarios), y más adelante la falta o falla del servicio (responsabilidad directa del estado, sustituye la noción de culpa por “falta o falla en el servicio”. Ver Curso de Derecho Administrativo de Diego Younes, 2007.

La comunidad Autónoma, la provincia, la isla, el municipio y demás entes públicos, según los casos, responden subsidiariamente de los daños causados por los penalmente responsables de los delitos dolosos o culposos, cuando estos sean autoridad, agentes y contratados de la misma o funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos o funciones siempre que la lesión sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que les estuvieren confiados, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento normal o anormal de dichos servicios exigible conforme a las normas de procedimiento administrativo y sin que, en ningún caso, pueda darse una duplicidad indemnizatoria.

Fuera de los criterios establecidos y que de los cuales hemos vistos algunos casos planteados, la administración puede eximirse de responsabilidad si se dan los presupuestos que se desprende de la ley 30-92, que es la fuerza mayor, la creación del riesgo por parte de la víctima y por intervención de un tercero.

2.7 PRECEDENTES

En vista de que en nuestra legislación dominicana, como hemos expresado en varias partes de este trabajo, no existen precedentes sobre asuntos de Responsabilidad del Estado por actuaciones u omisiones antijurídicas que cometan sus agentes o empleados, en este caso, miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad, por lo que nos remontamos a la legislación Española, que sí ha tenido bastante casos al respecto, pues está muy avanzada en esta materia, incluso tienen su ley de procedimiento común, que regula todos los procedimientos de todas las administraciones públicas, y reglamenta la Responsabilidad Patrimonial, (Ley 30-92), al igual que la Ley 4-99 y el decreto 429 -1993, que citamos también en el contenido del trabajo.

Ahora, si bien no tenemos precedentes sobre estos casos, entendemos entonces oportuno hacer mención de algunos procesos que se han ventilado en la jurisdicción penal donde incluso ha habido sentencia condenatoria con respecto a miembros de la Policía Nacional, por haber estos dado muerte a ciudadanos cuando estaban en el ejercicio de sus funciones. Así como otro caso en que el juez encontró indicios de culpabilidad de otro agente policía, este de la DNCD, y lo remitió al tribunal de fondo,

enviando al mismo tiempo a la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD), entidad del Estado, como tercero civilmente demandado. Veamos:

- i) *La sentencia No. 76-11, del 29 de marzo del 2011, dictada por el Primer Tribunal Colegiado del Distrito Nacional, conoció de un caso, donde el Ministerio Público, sometió a dos miembros de la policía, por estos haber disparado contra un ciudadano que conducía su vehículo, y lo mandaron a detenerse y este no lo hizo (manifiesta una testigo que andaba con el que no lo hizo porque estaba oscuro ese lugar, que se iban a parar más adelante, uno de ellos le dispara en los neumáticos, perdiendo el control, la víctima, y otro en la parte del cristal impactando en la parte occipital lo que le produjo una herida que le provoca la muerte. Esto sucede en medio de un patrullaje que realizaba los agentes en su patrulla de policía. El tribunal en su sentencia estableció que existían prueba suficiente para determinar la culpabilidad de los agentes y condenó a uno de ellos a 30 años de reclusión, por su hecho personal y al otro co imputado lo absuelve por no existir prueba suficiente.*
- ii) *Sentencia No.128-2007, de fecha 20 del mes de junio del año 2007, emitida por el Primer Tribunal colegiado del Juzgado de Primera Instancia de Santiago de los Caballeros. En ese caso se trata de un sometimiento hecho por la fiscalía contra un ciudadano miembros de la policía nacional, los cuales estaban patrullando y encontraron a Miguel Ángel Reyes, y le dice que lo andaban buscando desde temprano y uno de los imputado, MAGARIN le dispara, como se le tranca la pistola, su compañero JUAN FCO. le pasa su arma y con esta Magarin le dispara a su víctima hasta matarlo, hirió también a otra persona, Yanet Altagracia que lo acompaña hasta quitarle la vida. En este caso el tribunal entendió que exista elementos de pruebas suficientes contra los imputados ANDY MAGARIN y lo condenó a 30 años de reclusión mayor, y a su compañero JUAN FCO. a la pena de 20 años de reclusión mayor, por ser cómplice, también se condenaron de manera solidaria los imputados al pago de daños y perjuicios por la suma de cinco millones de pesos (RD\$5.000.000.00).*
- iii) *Resolución, sobre Auto de Apertura a juicio, No. 230-2011, de fecha primero del mes de junio del año 2007, rendida por el Tercer Juzgado de la Instrucción del Distrito Judicial*

de Santiago de los Caballeros, en este caso, se somete tanto al agente policial que cometió el ilícito como al Estado (Dirección Nacional de Control de Drogas), como tercero civilmente demandado, por querella interpuesta por la víctima, el hecho es porque el imputado dentro del cuartel de la DNCD le propinó un disparo a un ciudadano que se encontraba detenido y acababa de ser puesto en libertad y se dirigió ante ese policía a retirar sus pertenencias, donde aprovecho el agente y le propina el disparo que le provoca una herida que le causa la muerte. El juez determinó que existen indicios de culpabilidad y que las pruebas son pertinentes y suficientes para presumir que es autor o cómplice del hechos tribuidos, en se sentido lo envía a juicio de fondo.

En los dos primeros casos, donde dictaron sentencia los tribunales colegiados, vemos que se someten los agentes policiales y estos son condenados, por su hecho personal y además al pago de daños y perjuicios por su responsabilidad civil frente a las víctimas. Sin embargo, en esos mismos casos pudo haberse demandado al Estado en Responsabilidad Civil para que este, de manera subsidiaria, pagara los daños ocasionados por sus agentes a esas víctimas, lo cual no se realizó, pues no tenemos ningún casos ante el Tribunal Superior Administrativo, sobre los que se plantean aquí, ni otro precedente. Es obvio que existe un desconocimiento de los ciudadanos para interponer sus demandas ante este tribunal o no creen que su petición pueda prosperar.

En el caso de la Jurisdicción de la Instrucción, entendemos improcedente que se haya sometido al Estado por esta vía, porque en nuestra normativa penal, no contempla esta posibilidad. En España sí lo establece, en su normativa penal e incluso en la civil, en su art. 1902, que remite esos casos a la vía penal, y el 121 cuando lo dispone de manera expresa, así como el 120 que hemos descrito en otra parte.

CONCLUSIÓN

En el desarrollo de este trabajo observamos cuestiones que son importantes abordarlas en esa postura, pues son un espejo de lo que vivimos en sociedad. Lejos de lograr convivencia armoniosa en esos términos, se refleja la inseguridad ciudadana y el desorden público, pues a diario, un gran porcentaje de las actuaciones de los cuerpos de seguridad, van en contra de la sociedad civil, y el Estado como garante de los derechos de las personas, no ha hecho su mejor labor.

A pesar que se habla de manera frecuente de un Estado de Derecho Democrático y Social, vemos que las estadísticas de personas muertas a manos de los agentes policiales es alarmante, y por esto el Estado debe ejercer control con ello, máxime de las opiniones de la gente en la calle que no tiene un buen concepto de la policía, coincidiendo en que su poder es excesivo, por tanto violan derechos a las personas. Recordemos el refraneo “policía no me mate, yo me paro”, que hasta la prensa se hizo eco de esto y se lanzaron comerciales con esta frase para concientizar y humanizar a estos agentes, de modo que sus actuaciones sean más idóneas y proporcional, en todos los casos.

Pero del otro lado, tenemos un Estado que no repara los daños causados por sus servidores, por lo que las víctimas no son resarcidas pecuniariamente en su favor, porque aunque la vida no tiene precio, la parte pecuniaria es un derecho que les asiste a ellos reclamar. Además de que a veces quedan familiares con un daño moral y psicológico incalculable por demás, por la pérdida de su ser querido.

Hemos de apreciar, que pese a que se presentan tantos casos de violencia, maltrato, trato desproporcional hacia los particulares por esta fuerza policial, los casos que llegan a la justicia son pocos, y cuando sucede, solo llegan a la jurisdicción penal, contra los agentes y no ante el tribunal superior administrativo para conocer las demandas contra el Estado, todo por el desconocimiento de los actores para hacer uso de esta figura por la vía correspondiente y desenvolverse, como es debido, ajustado a la norma. Pues si bien puede ser demandado el Estado por las actuaciones u omisiones antijurídicas de sus agentes, y la mayoría de personas lo sabe, no se entablan demandas, por desconocimiento del mecanismo que deben utilizar o como utilizarlo, o por desconfianza de que su demanda pueda prosperar, lo que se pudo demostrar con las entrevistas hechas.

Entendemos que con esto, queda demostrado nuestra hipótesis, y respondido a nuestras cuestionantes en el planteamiento del problema, así como nuestros objetivos, antesala de este desarrollo, pues hemos dejado sentado, que sí el Estado puede ser demandado de manera solidaria, por su responsabilidad patrimonial en caso de las actuaciones u omisiones de agentes de seguridad, además que se hace necesario una norma legal que regule el procedimiento administrativo común, con relación de la responsabilidad patrimonial, de modo que las persona puedan incoar su demanda de una forma efectiva y eficaz.

Para que exista una respuesta acabada, a las interrogantes que nos hacemos, fundadas en el contenido de la Constitución en sus artículos 138 y 148 (que mandan que una ley regule los procedimientos) es necesario esta creación, por lo que recomendamos al Congreso Nacional la implementación de una norma legal que establezca de manera clara y precisa, todos los regímenes comunes y procedimientos de las Administraciones Públicas, y que se dedique un Título, por lo menos a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, donde se puedan dilucidar los casos donde los agentes, funcionarios o empleados cometan actos u omisiones antijurídicos en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ello, estableciendo el procedimiento desde la iniciación de la demanda, desenvolvimiento de la audiencia, los plazos para interponer la demanda y para presentar escrito de defensa, para fijar audiencia, así como, la sentencia, y los recursos que se puedan ejercer contra la misma, y sus plazos. Con relación del pago de indemnizaciones, se ventile cuando procede dicho pago disponiendo los caracteres generales que debe reunir la responsabilidad patrimonial del resarcimiento que se exige.

Que además, se establezca la responsabilidad objetiva, de modo que los usuarios o administrados, tengan conocimiento pleno, que cuando sufran alguna lesión o daño, el Estado está en la obligación de repararlo, aun el funcionamiento haya sido regular, por lo que pudieran ser resarcidos por este, especialmente cuando se vislumbre un riesgo en la actuación u omisión, siempre que no tengan el deber de soportar tal daño.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Amaro Guzmán, R. *Responsabilidades en la Administración Pública*. (2003). Santo Domingo: Editorial Punto Mágico.
2. Amiama, M. (1982). *Prontuario de legislación administrativa dominicana*. Santo Domingo: Colecciones ONAP.
3. Bello Janeiro, D. (1999). *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*. Santiago de Compostela, España: Escola Galega de Administración Pública (EGAP).
4. Barrachina, E. (2008). *Responsabilidad patrimonial de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Barcelona, España: Editora PPU.
5. Bustamante Alsina, J. (1998). *Derecho Administrativo*. L.L tomo 1990-C pág.431;
6. Carbonel, E. P. (2012). *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*. España: Editorial Wolter Kluwer.
7. Cassagne, J. C. (1998). *Derecho Administrativo*. Tomo I. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot.
8. De Laubadère, A. (1963). *Manual de Derecho Administrativo*. (7ma. Ed. De actualización). París: Pichon y Duran-Auzias.
8. Dromi, R. (1998). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
9. Gancer Minchot, P., Frías Rivera, R. y Zabala Guadalupe, J.J. (2010). *Manual de Responsabilidad Pública*. (2da. Edición). España: Editorial Aranzadi S.A.
10. Gordillo, A. A. (1975). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. (8ava. Ed.). Buenos Aires : Fundación de Derecho Administrativo.
11. Jorge Prats, E. (2011). Bases constitucionales de Administración Pública. *Revista de Administración Pública*. Año V, 2011. Santo Domingo: Ministerio de Administración Pública.
12. López Menudo, F., Guichot Reina, E. y Carrillo Donaire, J. A. (2005). *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos*. Valladolid: Lex Nova.
13. Menéndez Sebastián, E.M. (2009). *Presupuestos y Elementos de la Responsabilidad Patrimonial*. Tomo I. Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Arts. 45-68. Valencia: Tirant to Blanch.
14. Moreno Molina, J. A. y Amagán Perales, J.M. (2005). *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas y, en especial, de las Corporaciones Locales. Un estudio desde el análisis de la Jurisprudencia*. Industria MAE, SL.
15. Rebollo Puig, M. (2009). *Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Tomo II. Valencia, España: Editorial Triant lo Blanch.

16. Rivero Ortega, R. (2009). *Responsabilidad Concurrente*. Tomo I, Responsabilidad patrimonial de la administración pública. Valencia: Tirant to Blanch
17. Rodríguez Libardo. (2005). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. (14ava. Ed.). Bogotá, Colombia: Editora Temis, S. A.
18. Sánchez García, A. (1997). La Responsabilidad de las Personas Públicas. *Estudios Jurídicos*. Volumen VII, No. 1.
19. Tobal, V. (2002). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. (2da. Edición). República Dominicana: Editora Alfa y Omega.
20. Vedel, G. (1980). *Derecho Administrativo*. Madrid: Biblioteca Aguilar.
21. Victoria, O. “Base Constitucional del Procedimiento Administrativo” *Revista de la Administración Pública en el nuevo régimen constitucional*, año No. 5, Ministerio de Administración Pública (MAP) Santo Domingo, año 2011. pp.141-142.
22. Younes Moreno, D. (2007). *Curso de derecho administrativo*. (8va. Edición) actualizada., Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A.

Legislación Nacional

Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo.

Código Civil.

Código Penal.

Constitución de la República Dominicana 2010.

Ley 344- 1943, de 29 de julio del 1943, de Expropiación Forzosa

Ley 14-94, del 09 del mes de agosto del 1947, esta ley instituye la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Ley 873, Ley Orgánica de fecha 31 del mes de julio del 1978, sobre Las Fuerzas Armadas.

Ley 48-01, sobre Función Pública

Ley 96-04, Ley Institucional de la Policía Nacional, del 28 de enero del 2004.

Ley 13-07, sobre el Tribunal Superior Administrativo.

Ley 176-07, sobre Municipios y Ayuntamientos

Ley 41-2008, sobre Función Pública, del 4 de enero de 2008

Ley 247-12, Ley de Organización Pública, del 9 de agosto del 2012

Legislación Internacional

1. España. Código Penal.
2. España. Ley Orgánica 2-1986 del 13 de marzo de 1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
3. España. Ley 29-98, del 13 de julio del 1998, que regula la jurisdicción contenciosa administrativo.
4. Ley 30-92, sobre régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimientos administrativos. Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l30-1992.html. Fecha de acceso: [18/5/2013].
5. Real Decreto 429/-1993, del 26 de marzo del 1993 que aprueba el reglamento de procedimiento para los procedimientos administrativos con respecto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.
6. Sentencia de la Sala Constitucional (Accidental) del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 19 días del mes de noviembre de dos mil dos (2002). Caso Ramón Oscar Carmona Jorge y sus causahabientes Vs. República de Venezuela. (15 de mayo del 2013) <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/2359-181207-03-2808.htm>.

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Del 30 de noviembre del 2012). Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia (17 de junio del 2013) http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serie_259_esp.pdf

Documentos de Internet

1. Colombia. Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana. Disponible en: <http://www.policia.edu.co/documentos/tomos/Tomo%202.3%20Estrategia%20de%20la%20Policia%20para%20la%20Seguridad.pdf>. Fecha de acceso: [30/4/2013].
2. Confederación Consumidores y Usuarios (CECU). Gabinete Jurídico. *Reclamaciones por Responsabilidad Patrimonial*. Disponible en: <http://www.cecua.es/campanas/cuadernos/PATRIMONIAL.pdf> Fecha de acceso: [18/5/2013].
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969 Adoptada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 Entrada en Vigor: 18 de julio de 1978, conforme al Artículo 74.2 de la Convención. Disponible en: www.migracion.gov.do/leyes/Convencion-americana-DDHH.pdf. Fecha de Acceso: [30/4/2013].
4. Chong, C. (s/f). Perspectiva Organizacional de los servicios de Seguridad Pública. Disponible en: <http://www.paginasprodigy.com/dchong/seguridadpublica.htm> Fecha de Acceso: [18/5/2013].

5. Disponible en: noticias.juridicos.com/base de datos/Administración/30-1992.html). Fecha de acceso: [12/5/2013].
6. Disponible en: http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm?gclid=CPCci_GXrLcCFa5QOgodKUAAJg. Fecha de acceso: [30/4/2013].
7. Guerrero, J. M. (2013). *La Responsabilidad Patrimonial*. Escuela Nacional de la Judicatura. ENJ-400. Disponible en: www.slideshare.net/enjportal/enj400-la-responsabilidad-patrimonial Fecha de acceso: [18/5/2013].
8. Rangel Arias, P. (2005). *Responsabilidad administrativa de la sanitaria*. Disponible en: <http://noticias.juridicas.com/articulos/25-Derecho%20Sanitario/200512-22588301010533330.html> Fecha de acceso: [18/5/2013].
9. Rodríguez Huerta, O. Derecho Administrativo y Principios, *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*. Disponible en: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Rodriguez-Huertas-Derecho-administrativo-dominicano-y-principios> Fecha de acceso: [10/5/2013].
10. Responsabilidad por Omisión. Disponible en: <http://upauderecho2.blogspot.com/2008/05/la-responsabilidad-por-omision.html>. Fecha de acceso: [30/4/2013].
11. Salomón, L. (2004). El Desempeño Policial y la Satisfacción de la Ciudadanía. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en: <http://pdpa.georgetown.edu/security/citizenssecurity/honduras/documentos/desempeno.pdf> Fecha de Acceso: [30/4/2013].
12. Sobre Responsabilidad. Disponible en http://www.conamed.gob.mx/comisiones_estatales/coesamed_nayarit/publicaciones/pdf/responsabilidad_civil.pdf
Sobre la Responsabilidad Administrativa. Disponible en: <http://ai.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2012/07/Manual-de-Auditor%C3%ADa-Gubernamental-Cap-VIII.pdf> Fecha de acceso: [30/4/2013].

Jurisprudencias.

1. Sentencia No. 76-11 del 29 de marzo del 2011, dictada por el Primer Tribunal Colegiado del Distrito Nacional, República Dominicana.
2. Sentencia No.128-2007, de fecha 20 del mes de junio del año 2007, emitida por el Primer Tribunal colegiado del Juzgado de Primera Instancia de Santiago de los Caballeros, República Dominicana.
3. Resolución, sobre Auto de Apertura a juicio, No. 230-2011, de fecha primero del mes de junio del año 2007, rendida por el Tercer Juzgado de la Instrucción del Distrito Judicial de Santiago de los Caballeros, , República Dominicana.

Tesis.

1. Romero Michel, J. C. (2004). *La Responsabilidad Patrimonial del Estado como una Herramienta de la Nueva Gestión Pública*. Tesis de Postgrado. Universidad de Colima: México. Disponible en: http://digeset.ucol.mx/tesis_posgrado/Pdf/Jessica_Cristina_Romero_Michel.pdf. Fecha de Acceso: 30/4/13].

ANEXOS