Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0636958
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Ministerio Público y comparte
Materia: Contencioso Administrativa
Decisión: Casa

Penal", a pesar de que la Suprema Corte de Justicia estableció en la sentencia número SCJ-TS-23-0557 de fecha 31 de mayo de 2023, que toda prisión injusta causa un daño por la afectación del derecho fundamental a la libertad personal, y que dicho daño está tarifado por la ley, por lo que no requiere prueba adicional para su reconocimiento. Que, así también lo precisa la sentencia núm. TC/0628/18 del Tribunal Constitucional, al reconocer que los agravios sufridos por una persona o sus familiares pueden traducirse en daños morales o materiales, siendo evidente, precisa, que [redacted] sufrió un daño irreparable en su dignidad y entorno familiar, circunstancias que los jueces de fondo no analizaron adecuadamente.

37. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"… 10.1. Responsabilidad Patrimonial del Estado (…) 28. Como se observa, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, no cualquier daño deriva en una obligación indemnizatoria a cargo del Estado. Así, el derecho a ser resarcido en ocasión a la actividad de la Administración pública irregular o anormal nace siempre y cuando concurran los siguientes presupuestos: a) Existencia de una actividad administrativa antijurídica imputable a la Administración Pública; b) Existencia de un daño o perjuicio real y efectivo; y c) Existencia de un vínculo o nexo causal entre la actividad administrativa antijurídica y el daño causado. … 32. Es así como dentro de

la responsabilidad patrimonial del Estado entran al escenario, estrictamente, los daños que tengan como origen una acción u omisión antijurídica de la Administración pública y que sean de tipo: patrimonial, físico o moral o por daño emergente, de conformidad con el artículo 59 de la Ley núm. 107-13. (…) 34. Sentada esta base, un estudio lógico y argumentativo del caso sugiere que, en primer lugar, el tribunal debe determinar si los argumentos esbozados por la parte demandante comprometen la responsabilidad patrimonial de los demandados. – 10.2. Examinar si se configura la Responsabilidad Patrimonial del demandado, por alegada actividad administrativa irregular 35. Tal como se señaló, la parte demandante sostiene en sus conclusiones que el MINISTERIO PÚBLICO debe ser condenado al pago de una indemnización de un millón trescientos cuarenta y un mil doscientos ochenta y ocho pesos dominicanos (RD$1,341,288.00), como justa reparación por los daños materiales y morales ocasionados. Esto, en virtud de que el señor [redacted], pasó 156 días en prisión preventiva. -10.3. Sobre la actuación u omisión antijurídica administrativa … 38. De acuerdo con lo observado por el tribunal, este caso versa sobre un cese de medida de coerción a objeto de un desistimiento del querellante. Entonces, para darse la posibilidad de retener responsabilidad patrimonial tasada del MINISTERIO PUBLICO y el ESTADO DOMINICANO, hay que observar si se cumplieron los requisitos o condiciones de los artículos 255 al 258, 304 y 337 del Código Procesal Penal. 39. De manera que, no resulta un hecho controvertido que imperó un desistimiento por parte de la víctima, el cual provocó que se ordenara el cese de la prisión preventiva. Pues siendo así, no resultan pasible de retener responsabilidad en contra de los demandados. De manera que, este Tribunal

confirma que el órgano del MINISTERIO PUBLICO, actuó de acuerdo a la acción ejercida por un querellante, la cual luego desistió antes de darse cualquiera de las cáusales de auto de no ha lugar o sentencia absolutoria. 40. De forma que, al no comprobarse la actuación antijurídica por parte del demandado, esta Quinta Sala rechaza la demanda en responsabilidad patrimonial…" (sic).

38. A modo de presupuesto se precisa, que la especie trata sobre una demanda en responsabilidad patrimonial incoada por la recurrente en casación en grado contencioso contra el Ministerio Público (Procuraduría General de la República) y el Estado dominicano, sobre la base de haber permanecido en condición de prisión preventiva durante 156 días, y luego puesto en libertad tras el desistimiento de la querella interpuesta en su contra.

39. Al hilo de lo anterior, [redacted] centra su pretensión en la limitación a su derecho fundamental a la libertad personal, así como a la laceración de su dignidad y los daños morales causados a su entorno familiar, sin que de dicha circunstancia pueda advertir que lo alegado se justifique bajo algún error judicial (actuación antijurídica)[2] al momento de imponérsele la medida de coerción que originó la demanda en

[2] Del estudio de la sentencia recurrida en casación se evidencia que el recurrente no impugna, de manera concreta, la corrección de la decisión que le impuso la prisión preventiva. Esto último quiere decir que no se atacan los aspectos estrictamente reglados del ordenamiento jurídico de dicho instituto jurídico.

responsabilidad en comento; de lo que se concretiza, entonces, que se trató de una demanda justificada en el accionar lícito del Poder Judicial al momento de imponer una medida de coerción -consistente en prisión preventiva- en perjuicio de una persona quien, luego, resultó liberada tras el desistimiento de la acción pública.

40. Para la solución de este recurso de casación tendría que abordarse, como presupuesto lógico, si efectivamente el Estado es responsable por las actuaciones del Poder Judicial (actividad jurisdiccional a cargo de los jueces), para luego determinar si dicha responsabilidad subsistiría a pesar de tratarse de una actividad lícita, en donde no intervenga un error judicial o un mal funcionamiento del servicio de justicia (actuación antijurídica).

41. Esta decisión partirá del criterio de la existencia de un principio general de responsabilidad patrimonial (responsabilidad civil) de todos los Poderes Públicos y órganos del Estado que cumplan fines públicos conforme a la Constitución y la ley. Dicho criterio general, resulta de una interpretación sistemática del artículo 4 y el 148 de la Constitución.

42. En efecto, el artículo 4 de nuestra Carta Magna declara de manera explícita la responsabilidad de los encargados de los tres (3) Poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Dicha responsabilidad no debe interpretarse únicamente en el sentido político, sino en todos los órdenes,

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0636958
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Ministerio Público y comparte
Materia: Contencioso Administrativa
Decisión: Casa

incluyendo de manera obvia la responsabilidad civil, ya que ella es estipulada de manera expresa por el artículo 148 para todas las personas jurídicas de derecho público.

43. La responsabilidad establecida por el artículo 4 de nuestra Ley Fundamental no debe entenderse que se predica únicamente respecto de las personas físicas que ejercen potestades públicas (encargadas de los poderes), ya que dicha situación no es coherente con la vehemente generalidad inherente al principio de responsabilidad que establece dicho texto. Todo sin perjuicio de que el mencionado artículo 148 es explícito en cuanto a la responsabilidad de todas las personas de derecho público y sus funcionarios y agentes.

44. Dicho principio general de responsabilidad derivado de la Constitución incluye no solo a la actividad administrativa del Estado, sino la legislativa y, para lo que interesa a este caso, la jurisdiccional. Admitir lo contrario sería predicar que las funciones estatales legislativa y judicial son inmunes al control jurídico, lo cual es rechazado de manera tajante por la cláusula de Estado de Derecho, que impone el cumplimiento de este a todos los órganos públicos y a las personas privadas en aras del buen funcionamiento del gobierno y la sociedad. Por ello debe primar la característica relativa a la generalidad como atributo del principio de responsabilidad de todos los

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0636958
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Ministerio Público y comparte
Materia: Contencioso Administrativa
Decisión: Casa

Poderes y órganos públicos creado por la Constitución, lo que implica su normatividad independientemente del tipo de actividad o función estatal realizada que cause un daño (Ejecutiva, Judicial y Legislativa), todo de conformidad con la ley, tal y como dispone el artículo 148 de la Constitución.

45. En cuanto a la responsabilidad por el accionar lícito de los Poderes Públicos, debe entenderse que, a pesar de que el artículo 148 de la Constitución establece como regla general la responsabilidad por la omisión o actuación antijurídica, el párrafo I del artículo 57 de la Ley núm. 107-13 reconoce el derecho de las personas a ser indemnizadas en ausencia de funcionamiento irregular ante la verificación de dos causales bien distintas: a) la naturaleza riesgosa de la actividad; y b) la existencia de sacrificios especiales o singulares en beneficio de la generalidad de los ciudadanos, derivados del ejercicio lícito de la actividad de que se trate, que es el que nos interesa para el presente fallo.

46. Dicho texto del párrafo I del artículo 57 de la Ley núm. 107-13 no puede ser considerado que transgrede el artículo 148 de la Constitución a pesar de la aparente contradicción que presenta el análisis superficial de la letra de ambos, ya que tiene plena aplicación según ordena ella misma (Constitución Vigente). En efecto, el principio de favorabilidad establecido en el artículo 74.4 de dicha ley fundamental ordena que se interprete el ordenamiento

jurídico de la manera más favorable para el titular del derecho fundamental de que se trate. En este caso dicha titularidad reside en la persona que sufrió un daño por la actividad lícita de los poderes públicos, quien es la que tiene la posibilidad para acceder a su reparación conforme al citado texto de la Ley núm. 107-13. Lo que esto quiere significar es que las normas que contengan derechos fundamentales con un ámbito de aplicación más amplio que el previsto en la Constitución, no son inconstitucionales, sino plenamente aplicables visto el anterior principio de favorabilidad.

47. Así las cosas, no se advierte la razón por la que haya que diferenciar en estos temas de Responsabilidad de los Poderes y Órganos Públicos entre las actividades ejecutiva y judicial, debiendo en consecuencia existir reparación ante el supuesto de verificación de un daño por el accionar del Poder Judicial, incluso el generado por situaciones lícitas; obviamente, siempre de conformidad con la ley.

48. A una conclusión similar se puede arribar del análisis del artículo 9.5 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos que establece: *"toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa tendrá el derecho efectivo a obtener reparación"*.

49. Si como hemos dicho, la especie trata de responsabilidad del Estado por actuaciones lícitas, debemos descartar de inmediato los supuestos de responsabilidad por omisión o actuación antijurídica, los cuales serían

básicamente de dos tipos: a) error judicial del juez al momento de "decir" el derecho; y b) mal funcionamiento o ineficiencia del servicio judicial.

50. Sin embargo, el caso que nos ocupa trata de una demanda en responsabilidad patrimonial muy específica, diferente de los otros dos (2) anteriormente mencionados, consistente en los daños ocasionados por privación provisional de libertad de una persona que, posteriormente, a causa del desistimiento de la acción pública no resultó condenada por los jueces del fondo.

51. Decimos que se trata de una responsabilidad muy particular, ya que para su configuración no es necesario que haya ocurrido un mal funcionamiento en la administración de justicia o que los jueces actuantes hayan cometido un error judicial en su decisión[3]. Se trata de indagar, entonces, si es posible compensar económicamente a un ciudadano que ha sido privado preventivamente de su libertad sin que se advierta un error judicial (**prisión preventiva antijurídica o ilegítima**) a cargo de los jueces que la dispusieron.

[3] En ambos casos (mal funcionamiento de la administración de justicia y en error judicial) existe una falencia en el servicio de administración de justicia, o lo que es lo mismo, en la satisfacción del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos que está a cargo del Estado. En el mal funcionamiento ocurre algo que no debió suceder en el servicio judicial sin que ello se relacione específicamente con la conformidad, la antijuridicidad o no de la decisión del juez, es decir, se verifica una anomalía en el funcionamiento del servicio de la administración de justicia relacionada con otros factores u otros funcionarios judiciales, de la cual derivan, principalmente, dilaciones indebidas en el conocimiento de los casos. De su parte, en el error judicial ha intervenido una decisión del juez que acusa una antijuridicidad grave.

52. El tipo de responsabilidad que venimos examinando (por prisión preventiva no contraria a derecho o legítima, no seguida de sentencia condenatoria) tiene un desarrollo legal en los artículos los artículos 257 y 258 de la Ley núm. 76-02[4], reformada, los cuales rezan: "*Medidas de coerción. También corresponde esta indemnización cuando se declare que el hecho no existe, no reviste carácter penal o no se compruebe la participación del imputado, y éste ha sufrido prisión preventiva o arresto domiciliario durante el proceso. Obligación. El Estado está siempre obligado al pago de la indemnización, sin perjuicio de su derecho a repetir contra algún otro obligado. A tales fines, el juez o tribunal impone la obligación solidaria, total o parcial, a quienes hayan contribuido dolosamente o por culpa grave al error judicial. En caso de medidas de coerción sufridas injustamente, el juez o tribunal puede imponer la obligación, total o parcialmente, al denunciante o al querellante que haya falseado los hechos o litigado con temeridad*".

53. Un asunto importante, es que dicho texto prevé la responsabilidad del Estado[5] por prisión preventiva, incluso cuando esta no es contraria a derecho (legítima)[6], en los casos en que, ante los jueces del fondo, los hechos

[4] Normativa vigente al momento de deliberación y fallo del recurso de casación resuelto en la presente sentencia.
[5] Este tipo de responsabilidad (prisión preventiva legítima no seguida de condena ante los jueces del fondo) está prevista únicamente contra el Estado como persona jurídica al tenor del artículo 6 de la ley 247-12, Orgánica de la Administración de Justicia (artículos 255 y 258 del Código Procesal Penal).
[6] Si los jueces competentes para conocer las vías de recurso correspondientes hubieren determinado que la prisión preventiva o provisional fue dispuesta en contravención al ordenamiento sobre la materia, ello constituiría un caso

imputados no existan, no revistan carácter penal o no se compruebe la participación del imputado y este ha sufrido prisión preventiva o arresto domiciliario durante el proceso.

54. Esa limitación de responsabilidad que establece el artículo 257 del Código Procesal Penal, que concibe su aplicación únicamente frente a ciertos supuestos específicos de resultado en el proceso de fondo (que los hechos no existan, no revistan carácter penal o no se compruebe la participación del imputado) debe considerarse contraria **a los Principios Constitucionales de Presunción de inocencia y de Legalidad penal**, debiendo considerarse que el instituto indemnizatorio previsto en los textos en comento rige en todos los casos en que el acusado no haya sido expresa y concretamente condenado en el proceso de fondo, siendo en ese caso injusta la prisión preventiva que haya sufrido; es decir, cuando resulte inocente, pues el inocente mantiene su condición mientras no resulte condenado de manera expresa y concreta.

55. La responsabilidad por haberse dispuesto en perjuicio del recurrente en casación prisión preventiva seguida de una ausencia de condena concreta (pues se le declaró no culpable de los hechos), tal y como ocurre en la especie, parte del hecho de que, de conformidad con el ordenamiento jurídico es

de error judicial, que es distinto al caso que estamos tratando de perfilar en la especie, previsto en el artículo 257 del Código Procesal Penal.

posible que contra una persona haya sido ordenada una prisión provisional respetuosa del principio de proporcionalidad y de la normativa prevista al efecto para ese instituto jurídico por el Código Procesal Penal y que posteriormente fuere dictada una sentencia que declara su no culpabilidad.

56. La situación arriba mencionada, que es el criterio del que parten los artículos 257 y 258 del Código Procesal Penal, se vincula al hecho de que, aunque la prisión provisional haya sido tomada en respeto a los elementos estrictamente reglados que rigen para dicha institución, ello no es impedimento para el reclamo de una indemnización.

57. En efecto, la indemnización encuentra asidero en esos casos en la garantía estatal debida a los derechos fundamentales. En el caso específico, al derecho a la libertad personal establecido en el artículo 40 de nuestra Carta Magna.

58. Lo anterior en vista de que, si bien es cierto que la medida de prisión preventiva tiene como finalidad asuntos de interés general —como serían el orden público inherente a la persecución penal que se logra con la presencia del imputado en el juicio, o la seguridad y solidaridad social— no puede exigirse a ciertos y específicos individuos un sacrificio particular importante de su libertad personal en atención al referido interés público y general que actúa como sustento de la indicada prisión preventiva. En ese sentido

interviene en su auxilio el párrafo I del artículo 57 de la Ley núm. 107-13 que reconoce "...el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados, incluso en ausencia de funcionamiento irregular, a la vista de las circunstancias del caso y, en especial, de la naturaleza de la actividad generadora de riesgos **o la existencia de sacrificios especiales o singulares en beneficio de la generalidad de los ciudadanos**[7], derivados del ejercicio lícito de potestades administrativas".

59. En el presente caso, la existencia de un desistimiento por parte de la víctima en el proceso penal no constituye causa de exoneración de la responsabilidad patrimonial del Estado. Ello se debe a que la acción indemnizatoria es autónoma y persigue compensar el daño sufrido por la privación de libertad, independientemente de la voluntad de la víctima o de la continuidad del proceso penal. La responsabilidad objetiva opera sobre el hecho del daño y su relación con la actuación estatal, no sobre la dinámica procesal entre imputado y querellante

60. En estos casos de sacrificios importantes al derecho fundamental a la libertad personal en favor del interés general, la indemnización económica es la última garantía del artículo 40 de la Constitución.

[7] El resaltado es nuestro.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0636958
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Ministerio Público y comparte
Materia: Contencioso Administrativa
Decisión: Casa

61. En cuanto a la indemnización, los textos que rigen legalmente de manera específica el caso que nos ocupa, que hemos dicho son los artículos del 255 al 258 del Código Procesal Penal, establecen que su importe sería de un día de salario base del juez de primera instancia por cada día de prisión injusta. Esto es así en vista de que esta es la forma de calcular la indemnización en caso de revocación de sentencia firme por haberse acogido un recurso de revisión penal según el artículo 258 del instrumento legal antes referido, lo cual provoca que sea imposible, por un asunto de analogía, que la compensación económica en el caso que nos ocupa sea menor, ya que el daño al bien jurídico protegido resulta ser idéntico: la libertad personal, aunque ambas especies tengan un fundamento jurídico diferente.

62. Debe apuntarse, sin embargo, que dichos textos establecen una responsabilidad tarifada para el daño sufrido por prisión injusta cuando el agraviado no es condenado en el juicio de fondo. Se parte aquí de la concepción que toda prisión injusta causa un daño, que consiste en la afectación de un derecho fundamental como lo es el de la libertad personal, el cual es valorado de antemano por la ley. Por esta razón procede la casación del fallo cuando rechaza la demanda por ausencia de la prueba del daño. Todo ello en vista de que dicho texto es categórico en el sentido de que "...el Estado estará siempre obligado al pago de la indemnización...", debiendo

imperar en su interpretación, para estos casos especiales, sobre la letra del artículo 59 de la Ley núm. 107-13, en el sentido de que dicho texto dispone, para el caso de la responsabilidad patrimonial en general, que corresponderá al demandante la prueba del daño.

63. Otro asunto interesante es la competencia del Tribunal Superior Administrativo para conocer de este tipo de responsabilidad que se viene mencionado, y que como dijimos encuentra su aval normativo en el artículo 257 del Código Procesal Penal, a diferencia de la que se deriva del hecho que sea acogido un recurso de revisión penal contra una sentencia de condena al fondo dispuesta antijurídicamente, ya que en ese caso es el mismo juez que conoce de la revisión que puede determinarla (artículo 256 CPP). Dicha competencia del Tribunal Superior Administrativo viene determinada por el párrafo del artículo 1 de la Ley núm. 13-07, el cual dispone que esa jurisdicción conocerá de las acciones en responsabilidad patrimonial del Estado sin distinguir el tipo de persona jurídica, ente u órgano público imputado o las causas que la originen.

64. En síntesis, los jueces que dictaron el fallo atacado cometieron el vicio de desnaturalización imputado por la recurrente en el primer medio de casación examinado, al no ponderar de manera extensiva y favorable el presupuesto de los artículos del 255 al 258 del Código Procesal Penal, los cuales, se ha

determinado, son relevantes para la solución del presente caso, razón por la que esta Tercera Sala acoge dicho primer medio de casación y casa con envío la decisión impugnada.

65. Dado la naturaleza de la decisión asumida por esta Tercera Sala no procede ponderar los demás medios planteados por la parte recurrente, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente, por un asunto de naturaleza lógica, todos los aspectos de fondo presentados por las partes.

66. De conformidad con lo previsto en el artículo 36 párrafo V de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación, *cuando la sentencia es casada, el asunto será enviado ante otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada, o ante otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción…*

67. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativas y contencioso tributarias no habrá condenación en costas.

VI. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0636958
Recurrente: [redacted]
Recurrido: Ministerio Público y comparte
Materia: Contencioso Administrativa
Decisión: Casa

jurisprudencia observada y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1643-2025-SSEN-00379 de fecha 30 de mayo de 2025 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo, y envía el asunto ante la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón. Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico.

[redacted], Secretario General de la Suprema Corte de Justicia, certifico y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.