

La responsabilidad civil por  
las actuaciones del Ministerio Público

Por Edward Veras-Vargas<sup>1</sup>

Resumen:

La Ley Orgánica del Ministerio Público ha adoptado en su artículo 20, como parte del Principio de Responsabilidad que gobierna sus actuaciones, un régimen de responsabilidad civil de sus miembros y del Estado, por las faltas en el desempeño de la función, que no tiene ningún precedente en la República Dominicana. La pieza le brinda una única acción al perjudicado, y la misma debe dirigirse a la jurisdicción contencioso administrativa, tanto contra el Estado como en contra del "funcionario".

Al estudiar los precedentes en Francia, y al analizar más cuidadosamente el texto, el autor sugiere que tal vez fue un error adoptar este régimen en el país, por ser más acorde a los funcionarios del Poder Ejecutivo, entre los cuales no están los miembros del Ministerio Público.

Palabras clave:

Ministerio Público, principio de responsabilidad, responsabilidad civil, funcionario, falta civil, falta administrativa, falta penal, tribunal contencioso administrativo, Constitución, Poder Judicial, Poder Ejecutivo, administración pública.

La Ley Orgánica del Ministerio Público (en lo adelante "LOMP")<sup>2</sup>, reemplaza y deroga la Ley # 78-03 sobre el Estatuto del Ministerio Público. La "LOMP" es un cuerpo normativo amplio y detallado, que pierde de vista

---

<sup>1</sup> El autor es abogado en ejercicio y profesor universitario.

<sup>2</sup> Ley # 133-11, promulgada el 7 de junio de 2011.

escasos pormenores a la hora de regular la vida institucional del Ministerio Público, adecuándola al texto constitucional en vigencia desde el 26 de enero de 2010.

Uno de los puntos más llamativos para quien escribe, al revisar el texto de la "LOMP", fue precisamente el peculiar régimen de responsabilidad civil por las actuaciones de estos depositarios del poder público, que se aparta de todo precedente en la República Dominicana y en Francia. Si bien se trata de un régimen establecido en un solo artículo, ya veremos la contundencia de los cambios que este implica. El artículo de la "LOMP" que da lugar a nuestro análisis, en lo que sigue de este trabajo, es el que a continuación se copia:

*"Artículo 20.- Principio de responsabilidad. Los integrantes del Ministerio Público serán sujetos de responsabilidad penal, civil y disciplinaria, de conformidad con las normas legales correspondientes. El Estado será responsable solidariamente por las conductas antijurídicas o arbitrarias del ministerio público. La acción para perseguir esta responsabilidad patrimonial en la jurisdicción contencioso administrativa prescribirá en un año, contados desde la ocurrencia de la actuación dañina. Cuando haya mediado dolo o culpa grave del funcionario, el Estado podrá repetir las sumas pagadas realizando el cobro respectivo a quien causó el daño"<sup>3</sup>.*

---

<sup>3</sup> Este artículo difiere sustancialmente de su equivalente en el viejo Estatuto del Ministerio Público, que leía: "Los representantes del Ministerio Público serán sujetos de responsabilidad penal, civil y disciplinaria de conformidad con las normas legales correspondientes".

Contrario a lo que ocurre con la responsabilidad disciplinaria de los miembros del Ministerio Público, que fue objeto de una extensa regulación en el Título VI de la "LOMP" (Ver artículos 84 al 100), este texto escueto parece que dará mucho de qué hablar, dadas las líneas grises que demarcan, precariamente, las implicaciones de su inminente aplicación.

En la jurisprudencia francesa, siempre ha sido claro que el derecho civil sobre la responsabilidad por el hecho del otro, y entre ella la de los comitentes por el hecho de sus mandatarios o *preposés*, no es adecuado para cimentar la responsabilidad del Estado por el hecho de sus funcionarios (Cfr. Civ. 7 juill. 1953, D., 1953, 644). Esta verdad de Perogrullo se ha sustentado en múltiples hechos incontestables, entre ellos la diferencia ostensible que existe entre el simple contrato de mandato (regulado por los Arts. 1984 y siguientes del Código Civil), y el hecho de estar investido con las facultades constitucionales para el ejercicio de un cargo público, sea o no electivo (Colmar, 13 oct. 1924, D.P. 1925, 2, 59, note Devaux). A partir de este principio, los franceses extrajeron las siguientes conclusiones: i) cuando el órgano de la administración actúa como poder público, realizando actos de gobierno, entonces no compromete su responsabilidad; ii) la incompetencia de los tribunales civiles para conocer de las acciones en responsabilidad por los actos de la administración; iii) una concepción de la falta en el servicio administrativo diferente a la falta en el sentido que se ha aplicado la ley civil; iv) responsabilidad del Estado sin falta probada o presumida; v) admisión o no de responsabilidad según el carácter necesario del servicio, conciliándolo con los poderes y derechos de la administración; y vi) irresponsabilidad personal de los funcionarios, de tal suerte que la administración no tiene en contra de ellos la acción en repetición que a la postre tendría

el comitente condenado (contra su mandatario o preposé) en el derecho de la responsabilidad civil ordinario (Cfr. Lalou, Henry; "Traité Pratique de la Responsabilité Civile", 5eme. Edition, Dalloz, Paris, 1955, p. 855).

A simple vista, es notorio que las "reglas de oro" francesas sobre la responsabilidad civil de la administración y de sus funcionarios, han sido tomadas en cuenta por la "LOMP", aunque con importantes variaciones. Por ejemplo, en ambos casos las acciones en responsabilidad contra el Estado parecen ser de la competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa.

Pero mientras en Francia la administración sería, en principio, la única responsable, sin contar con una acción en repetición en contra del funcionario que haya cometido el acto que comprometa la responsabilidad del órgano administrativo, la "LOMP" se esmera en dejar claro que "en caso de dolo o culpa grave del funcionario", habrá una acción en repetición del Estado en contra del funcionario. Igualmente, mientras en Francia es responsable la administración sin que ello arrastre al funcionario, en la "LOMP" dominicana es el Estado que, sin importar el carácter leve de la falta del funcionario, deviene en civilmente responsable, de manera solidaria, por la actuación del representante del ministerio público que haya incurrido en la falta.

Ante la realidad que se devela ante nuestros ojos, cabe preguntarse si era o no conveniente, o al menos ortodoxo, introducir los cambios que trajo la "LOMP" en esta materia, estableciendo el mismo régimen tanto para la acción en responsabilidad en contra del Estado como para la acción en responsabilidad en contra de los

funcionarios<sup>4</sup>. No estoy convencido de que la respuesta afirmativa sea la correcta a esta última interrogante...

La mayoría de los autores que he consultado sobre el tema establecen distinción entre responsabilidad del funcionario y responsabilidad del Estado (o de la Administración), por un lado, y de otro lado tratan de fijar criterios de distinción entre las faltas personales de los funcionarios y las faltas en la prestación de los servicios públicos que comprometen la responsabilidad de la administración. Siguiendo la jurisprudencia francesa citada más arriba, solo las faltas administrativas deberían generar la responsabilidad civil del Estado en ese país, en cuyo caso la competencia sería arrastrada al tribunal contencioso administrativo. En cambio, siempre hablando de la situación en el país galo, cuando la falta fuera personal del funcionario, es claro que la acción en responsabilidad sería llevada, en dicha nación, ante los tribunales civiles ordinarios.

Esa distinción parece muy lógica, pues las relaciones de la administración con un particular, en ocasión de la prestación de un servicio público, son un tema de la evidente competencia del derecho administrativo, y no así la comisión de una falta extraña a la prestación misma del servicio, aunque sea cometida por el propio funcionario llamado a prestarlo.

También hay que tener en cuenta que la distinción que nos ocupa parece estar orientada, en Francia, a respetar la separación de los Poderes del Estado, de modo que una decisión de la autoridad judicial no pueda interferir con las decisiones de otro Poder del Estado, en este caso con el Poder Ejecutivo, y dificultar la

---

<sup>4</sup> Usamos el término "funcionario" en algunos casos, para usar la terminología de la "LOMP", aunque no creemos que sea correcto para designar los miembros del Ministerio Público.

buena marcha de las oficinas públicas con persecuciones bochornosas contra los funcionarios. Si la falta fuera cometida en ocasión de la prestación del servicio público, el afectado debería conformarse entonces, en Francia, con la indemnización del Estado, sin que el funcionario pueda ser demandado personalmente ni por el afectado ni por el propio Estado (Cfr. Trib. Confl. 24 févr. 1906, D. P. 1907, 3, 102; Trib. Confl. 8 juin 1907, D.P. 1909, 3, 18; Civ. 16 nov. 1908, D.P. 1910, 1, 423; civ. 12 juin 1923, D.P. 1926, 1, 232; Colmar, 13 oct. 1924, D.P. 1925, 2, 59, note Devaux; Paris, 30 juill. 1942, Gaz. Pal. 13 oct. 1942).

Las reglas francesas anteriormente expuestas, que sin dudas ofrecen una solución más conveniente para el Estado, fueron dejadas de lado por el legislador nacional al redactar el Art. 20 de la "LOMP", en la que tampoco se establecieron criterios para distinguir entre las faltas personales de los representantes del Ministerio Público y aquellas faltas o deficiencias en la prestación del servicio público a su cargo. De aquí se deduce que el Estado Dominicano podría ser condenado como solidariamente responsable de indemnizar a personas afectadas por faltas que no necesariamente estarían vinculadas directamente con la prestación de un servicio público, aunque fueran cometidas por algún representante del Ministerio Público desde su despacho oficial, defraudando la confianza de quienes lo invistieron con los poderes inherentes a una función pública de la cual éste abuse.

El criterio usado por la jurisprudencia francesa, para determinar que el Estado no es responsable por la actuación personal de un funcionario, es totalmente opuesto al seguido por la "LOMP": si el agente se ha servido de su función para satisfacer sus propios intereses, ambiciones o pasiones (es decir, si comete faltas graves), entonces en Francia comete una falta

personal, de la cual no es responsable el Estado (Cfr. Civ. 5 janv. 1921, D.P. 1921, 1, 17); en cambio, en República Dominicana, la comisión de ese tipo de faltas por los miembros del Ministerio Público, convierte al Estado en "solidariamente responsable" de tales faltas.

Podría argumentarse, en beneficio de la disposición legal dominicana bajo escrutinio, que el Estado tiene la solvencia que no tiene ninguno de sus servidores, y que la norma tiende a proteger a los administrados. Sin embargo, esos nobles fines pueden garantizarse instituyendo una póliza de seguros obligatoria para cubrir la responsabilidad por las actuaciones de los representantes del ministerio público, a cargo de cada uno de ellos, lo cual podría incluso generalizarse para todas las profesiones jurídicas y para todos los servidores y auxiliares de la justicia.

No obstante lo anterior, existen situaciones en las cuales una misma falta puede ser considerada al mismo tiempo como una falta penal y como una falta administrativa, cuando el acto delictivo esté estrechamente ligado al cumplimiento de la función, de la cual no se distingue ni podría ser separado el delito (Douai, 4 mars 1935, D.P., 1936, 2, 51). Sólo se ha admitido una solución contraria, en Francia, cuando el funcionario culpable de una infracción a la ley penal se haya alejado o separado del ejercicio de sus funciones (Nancy, 22 févr. 1940, D.H., 1940, 139).

Continuando con el análisis sobre la pertinencia o no de haberse inspirado en la responsabilidad por los hechos de los funcionarios de la administración pública, al votar la "LOMP", cabe destacar que el tantas veces citado artículo 20 de esta ley se refiere a los miembros del Ministerio Público como "funcionarios". Desde nuestra humilde óptica, ese término suele utilizarse para designar a los miembros

de cierta jerarquía dentro de la administración pública, dirigida por la rama ejecutiva del Estado. Por ese motivo no luce castiza ni ortodoxa su utilización en el caso de los miembros del Ministerio Público, además de ser contrario a nuestro diseño constitucional. No es casual entonces que cuando la Constitución, dentro de su Título IV dedicado al Poder Ejecutivo, específicamente en el Capítulo III relativo a la Administración Pública, use permanentemente la palabra "funcionario" (o su plural) para referirse a los miembros de la administración pública.

Por demás, si bien el Procurador General de la República y la mitad de sus adjuntos seguirán siendo designados por el Presidente de la República (Artículos 171 de la Constitución; 28 y 31 de la "LOMP"), es particularmente relevante para esta explicación que las disposiciones constitucionales relativas al Ministerio Público están ubicadas en el Título V, Capítulo V, de la Constitución, dedicada al Poder Judicial, y no en el Título IV, que ya vimos está dedicado al Poder Ejecutivo.

Coherente con ese criterio, el constituyente no habla jamás de "funcionarios" dentro del apartado dedicado al Ministerio Público, sino que se refiere a "integrantes del Ministerio Público" (Art. 171 de la Constitución), a que el "ministerio público estará integrado por..." (Art. 172 de la Constitución), a "representantes" (Art. 172 de la Constitución), evitando en todos los casos utilizar el término que criticamos.

Ante tantas situaciones jurídicas contrarias a la posición asumida por la "LOMP" sobre este aspecto, cabe preguntarse entonces cuál ha sido en Francia el régimen adoptado para poder perseguir la responsabilidad civil de los integrantes del Ministerio Público.



Los artículos 505 y siguientes del Código de Procedimiento Civil establecen un procedimiento para las acciones en responsabilidad civil en contra de los jueces, el cual, además de ser prácticamente letra muerta, es de la competencia de la Suprema Corte de Justicia (Ver Art. 509 del Código de Procedimiento Civil Dominicano, idéntico al del Código de Procedimiento Civil Napoleónico -Ancien Code-). Es evidente que una interpretación literal del texto mencionado (Art. 509 del Código de Procedimiento Civil) conduce a rechazar su aplicación a las demandas en responsabilidad civil en contra de los representantes del Ministerio Público, por una razón muy contundente: los fiscales no son jueces. No obstante, la jurisprudencia francesa ha optado por aplicar este procedimiento a todas las acciones en responsabilidad civil en contra de servidores judiciales, incluidos los representantes del Ministerio Público (Trib. Civ. Caen, 12 juin 1849, D.P. 1850, 3, 30; Bençanson, 23 juin 1873, D.P. 1874, 2, 145)<sup>5</sup>.

La información contenida en el párrafo anterior es muy trascendente, pues denota que si bien es cierto que, mucho antes de que en Francia se estableciera un régimen especial de responsabilidad civil por los hechos de la administración, ya la responsabilidad civil de los miembros del Ministerio Público había sido objeto de una regulación por vía pretoriana, mucho más conveniente a los afectados que aquella contenida en el Art. 20 de la "LOMP", y más respetuosa de la real posición del Ministerio Público dentro del aparato Estatal.

A modo de conclusión, me permito tomar prestada la frase "a veces, menos es más". Por tanto, al dársele

---

<sup>5</sup> La jurisprudencia en ese sentido no es firme. Existen en Francia tantas decisiones a favor como en contra de esta postura, en un constante vaivén.

una redacción tan ambiciosa al artículo 20 de la "LOMP", se incurrió en la poco elegante situación de adjudicarle a las acciones en responsabilidad civil por los hechos del Ministerio Público un régimen totalmente ajeno e inadecuado para dicha institución, que no forma parte de la administración pública ni es una dependencia del Poder Ejecutivo. Estoy convencido de que una mejor salida habría sido que la "LOMP" adoptara expresamente, para las acciones en responsabilidad contra los miembros del Ministerio Público, el procedimiento de los artículos 505 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, relativo a las demandas en responsabilidad civil en contra de los jueces.

No obstante, una vez sean aprobados todos los reglamentos necesarios para que sea aplicada la "LOMP", momento hasta el cual su aplicación queda suspendida, quedando vigente de manera provisional el expresamente derogado Estatuto del Ministerio Público (¡!) <sup>6</sup>, tendremos ocasión de ver cómo funcionan en la práctica las acciones en responsabilidad civil por las actuaciones de los miembros del Ministerio Público.

---

<sup>6</sup> Ver Arts. 108 y 109 de la "LOMP".