

INFORME QUE RINDE LA COMISION PERMANENTE DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, EN TORNO AL PROYECTO DE LEY DE TRANSICION HACIA EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO. PRESENTADO POR EL SENADOR FRANCISCO JAVIER DOMINGUEZ BRITO. TOMADA EN CONSIDERACION EN FECHA 26 DE SEPTIEMBRE DEL AÑO 2006.
(EXPEDIENTE No. 00552-2006-SLO-SE)

La Comisión reunida para analizar el Proyecto de Ley de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, el cual constituye un importante instrumento para el fortalecimiento del Estado de derecho y la seguridad jurídica en nuestro país, al sentar las bases para el desarrollo del control contencioso administrativo, lo que deberá traducirse en una protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas en su relación con la administración.

Con esta iniciativa se procura hacer una transición hacia un completo control de la actividad administrativa del Estado, lo que habrá de alcanzarse cuando el Congreso Nacional conozca la iniciativa elaborada por el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia y el Proyecto PARME de la Unión Europea, que regular no sólo el proceso contencioso administrativo en toda su amplitud, sino además, la actividad de la administración y el procedimiento administrativo que debe seguir para el correcto ejercicio de sus potestades.

El proyecto posee aspectos esenciales, los cuales pasaremos a desglosar:

- 1.- Traspasa las competencias que actualmente le corresponden al Tribunal Superior Administrativo, cuyas funciones las ejerce la Cámara de Cuentas, así como las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo monetario a lo financiero, aún sin funcionamiento, al Tribunal Contencioso Tributario.
- 2.- Confiere competencia a los Juzgados de Primera Instancia para conocer de los recursos contencioso administrativo que sean interpuestos en relación a los

actos administrativos emitidos por los Municipios, consignándose la salvedad de que al estatuir sobre estos casos deberán hacerlo conforme a los principios y normas del derecho administrativo. De esta regla sólo se exceptúan las controversias contenciosa administrativa relativas al Distrito Nacional y a los Municipios de la Provincia Santo Domingo, las que serán conocidas por el Tribunal Contencioso Tributario.

3.- Establece el carácter facultativo del agotamiento de la vía administrativa como requisito para poder acudir a la justicia contenciosa administrativa.

4.- Amplía el plazo para interponer los recursos contencioso administrativo y permite la representación directa de los órganos y entidades administrativas por ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

5.- Instaure un sistema de medidas cautelares a fin de no hacer perder su finalidad al proceso contencioso administrativo. Estas medidas podrán ser adoptadas en el curso del proceso, así como también de manera anticipada a éste.

6.- Se establece el efecto no suspensivo de la demanda en suspensión, interpuesta accesoriamente a un Recurso de Casación contra una Sentencia en materia contenciosa administrativa, a fin de poder garantizar la efectividad de la decisión jurisdiccional.

La Comisión luego de ponderar la iniciativa, ha considerado necesario introducir modificaciones, sin afectar en lo sustancial el contenido del proyecto, y presentar al Pleno Senatorial la siguiente propuesta:

EL CONGRESO NACIONAL

En Nombre de la República

“Proyecto de Ley de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado”

CONSIDERANDO: Que en el sistema constitucional de división de poderes de Republica Dominicana el monopolio de la función jurisdiccional del Estado reside en los Tribunales que conforman el Poder Judicial;

CONSIDERANDO: Que mediante la Ley 1494, del año 1947, se instituyó el Tribunal Superior Administrativo con el propósito de conocer la legalidad de las actuaciones de los órganos y entidades de la Administración Pública, ubicándose institucionalmente dicho órgano jurisdiccional en el ámbito del Poder Ejecutivo, ya que sus jueces serían designados por ese Poder del Estado, configurándose así lo que en el Derecho Administrativo se conoce como el sistema de justicia retenida, esto es, que la administración se juzga a si misma;

CONSIDERANDO: Que mediante la Ley 2998, de fecha 8 de julio de 1951, las competencias en el ámbito contencioso administrativo le fueron asignadas a la Cámara de Cuentas, órgano constitucional de control financiero externo del Estado, cuyos miembros son designados por el Senado de la República de una terna que le presenta el Poder Ejecutivo;

CONSIDERANDO: Que en fecha 20 del mes de mayo del año 1954, mediante la Ley 3835, se estableció un vínculo de la jurisdicción contenciosa administrativa con el Poder Judicial, al disponerse que las decisiones del Tribunal Superior Administrativo podrán ser objeto de un recurso de casación por ante la Suprema Corte de Justicia;

CONSIDERANDO: Que uno de los ejes fundamentales del “Programa de Reforma Institucional y Modernización del Congreso Nacional y la Cámara de Cuentas de la República Dominicana”, en lo atinente al órgano de control financiero externo del Estado, lo constituye el relativo a la separación de la función de control, de la contenciosa-administrativa, por lo que la Ley 10-04, de fecha 20 de enero de 2004, dispuso en el Artículo 58 que la “Cámara de Cuentas continuará desempeñando las funciones de Tribunal Superior Administrativo hasta que sea aprobada y entre en vigencia una nueva legislación que asigne estas funciones a otro organismo”;

CONSIDERANDO: Que conforme a la Ley 10-04, la Cámara de Cuentas está facultada para dictar actos administrativos en materia de responsabilidad de funcionarios públicos cuando estos incurran en actuaciones u omisiones que causen un perjuicio económico a una entidad pública, los que son impugnables ante el Tribunal Superior Administrativo, cuyas competencias ejerce en la actualidad la propia Cámara de Cuentas, con lo que se afecta el principio de imparcialidad y de protección judicial efectiva;

CONSIDERANDO: Que la Ley Monetaria y Financiera No. 183-02, crea un Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero el que por razones de economía no ha sido puesto en funcionamiento por la Suprema Corte de Justicia, constituyendo actualmente, los actos susceptibles de ser impugnados ante esa jurisdicción especializada, zonas exentas del control jurisdiccional en detrimento del Estado de Derecho;

CONSIDERANDO: Que la ubicación de la sede del Tribunal Contencioso Tributario en la ciudad de Santo Domingo es una limitante para el acceso a la justicia en las controversias contenciosa administrativa en el ámbito municipal;

CONSIDERANDO: Que una de las carencias fundamentales de que adolece el sistema de control contencioso administrativo y contencioso tributario lo constituye la inexistencia de un procedimiento para la adopción de las medidas cautelares que sirvan de contrapeso al privilegio de autotutela declarativa y ejecutiva con que se encuentra investida la administración pública;

CONSIDERANDO: Que en la actualidad el Comisionado para la Reforma y Modernización de la Justicia conjuntamente con el Programa PARME de la Unión Europea, está auspiciando un anteproyecto de ley sobre la actividad de la administración y su control por los tribunales, que contempla una “vacatio legis” para su entrada en vigencia no menor de un año, a los fines de preparar los recursos humanos y materiales para su implementación, ya que conlleva un cambio absoluto del modelo de control contencioso administrativo de tipo objetivo, hacia un control subjetivo que garantice de manera efectiva los derechos de los administrados, introduciendo asimismo el doble grado de jurisdicción en el ámbito de la jurisdicción contenciosa administrativa;

CONSIDERANDO: Que se hace necesario el voto y promulgación de una Ley de transición que ponga en marcha el inaplazable proceso hacia el establecimiento de un sistema de control jurisdiccional de la actividad administrativa, adelantando algunos aspectos de la reforma, como lo constituyen la posibilidad de la adopción de medidas cautelares en el curso del proceso contencioso administrativo, la ampliación de la competencia y del plazo para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa y tributaria, el carácter optativo de los recursos administrativos, así como el sistema de representación por ante esa jurisdicción de los órganos y entidades que conforman la administración pública;

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

Artículo 1.- Traspaso de Competencias. Se dispone que en lo sucesivo las competencias del Tribunal Superior Administrativo atribuidas en la Ley No. 1494, de 1947, y en otras leyes, así como las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, sean ejercidas por el Tribunal Contencioso Tributario instituido en la Ley 11-92, de 1992, el que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley se denominará Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

Párrafo: Extensión de Competencias.- El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo tendrá competencia además para conocer: (a) de la responsabilidad patrimonial del Estado, de sus organismos autónomos, del Distrito Nacional, de los Municipios que conforman la Provincia de Santo Domingo, así como de sus funcionarios, por actos inherentes a sus funciones, con la sola excepción de las originadas con la conducción de vehículos de motor; (b) los actos y disposiciones de las corporaciones profesionales adoptados en el ejercicio de potestades públicas; (c) los procedimientos relativos a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social; y (d) los casos de vía de hecho administrativa, excepto en materia de libertad individual.

Artículo 2.- Creación de Salas. La Suprema Corte de Justicia, en atención al número de asuntos, podrá dividir el Tribunal Contencioso Tributario en Salas integradas por no menos de tres (3) magistrados, entre los cuales habrá un Presidente.

Artículo 3.- Contencioso Administrativo Municipal. El Juzgado de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, con la excepción de los del Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, serán competentes para conocer, en instancia única, y conforme al procedimiento contencioso tributario, de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los Municipios, entre las que se incluyen las demandas en responsabilidad patrimonial contra el Municipio y sus funcionarios por actos inherentes a sus funciones, con la sola excepción de las originadas con la

conducción de vehículos de motor, así como los casos de vía de hecho administrativa incurrido por el Municipio. Al estatuir sobre estos casos los Juzgados de Primera Instancia aplicarán los principios y normas del Derecho Administrativo y sólo recurrirán de manera excepcional, en ausencia de estos, a los preceptos adecuados de la legislación civil.

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

Párrafo I.- Si se acude directamente a la vía jurisdiccional, sin haber agotado la vía administrativa, el superior jerárquico del órgano o entidad competente, podrá confirmar, modificar, anular, revocar, o cesar la conducta administrativa impugnada, en beneficio del administrado, dentro de los quince (15) primeros días de la notificación de la instancia contentiva del recurso, sin suspensión de los procedimientos.

Párrafo II.- Si dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, el órgano o entidad de la Administración Pública modifica, anula, revoca, cesa, enmienda o corrige la conducta administrativa adoptada, en beneficio del administrado, se tendrá por terminado el proceso.

Artículo 5.- Plazo para recurrir. El plazo para recurrir por ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, será de treinta (30) días a contar del día en que el recurrente reciba la notificación del acto recurrido, o del día de publicación oficial del acto recurrido por la autoridad de que haya emanado o del día de expiración de los plazos fijados si se tratare de un recurso por retardación o silencio de la Administración. Si el recurso contencioso-administrativo se dirigiera contra una actuación en vía de hecho, el plazo para interponer el recurso será de diez (10) días a contar del día en que se inició la actuación administrativa en vía de hecho. En los casos

de responsabilidad patrimonial del Estado, los Municipios, los organismos autónomos y sus funcionarios el plazo para recurrir ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo será de de un año a partir del hecho o acto que motive la indemnización.

Artículo 6.- Representación de las entidades públicas. El Distrito Nacional y los Municipios que conforman la Provincia Santo Domingo serán asistidos y representados en los asuntos que cursen ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo por los Abogados que tengan a bien designar. La Administración Central del Estado y los organismos autónomos instituidos por leyes estarán representados permanentemente por el Procurador General Tributario, el que a partir de la entrada en vigencia de esta ley se denominara Procurador General Tributario y Administrativo. No obstante, los órganos y entidades públicas podrán designar abogados para que los representen, lo que deberá ser comunicado por escrito al Procurador General Tributario y Administrativo por el titular del órgano o entidad administrativa, dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación de la instancia de apoderamiento, a los fines de que se abstenga de producir en su representación el escrito de defensa.

Párrafo I.- Comunicación de instancia de apoderamiento.- Cuando el Tribunal Contencioso Tributario o el Juzgado de Primera Instancia reciban un recurso contencioso administrativo en el ámbito de sus respectivas competencias el Presidente del Tribunal dictará un auto ordenando que la instancia sea notificada al Sindico Municipal, al representante legal o máximo ejecutivo de la entidad u órgano administrativo, y al Procurador General Tributario y Administrativo, según sea el caso, a los fines de que produzca su defensa, tanto sobre los aspectos de forma como de fondo, en un plazo que no excederá de treinta (30) días a partir de la comunicación de la instancia. Una vez transcurrido este plazo el asunto se reputará en estado de fallo.

Artículo 7.- Medidas Cautelares. El recurrente podrá solicitar, en cualquier momento del proceso, por ante el Presidente del Tribunal Contencioso Tributario, la adopción de cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso administrativo o contencioso

tributario. Esta petición se someterá mediante instancia separada del recurso principal. Una vez recibida, el Presidente del Tribunal, o el de una de sus Salas que designe mediante auto, convocará a las partes a una audiencia pública que celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes, a los fines de escuchar sus argumentos y conclusiones, debiendo fallar el asunto en un plazo no mayor de cinco (5) días.

Párrafo I. Requisitos para la adopción de Medidas Cautelares. El Presidente del Tribunal Contencioso Tributario, o el de una de sus Salas, adoptará la medida cautelar idónea siempre que: (a) Pudieran producirse situaciones que impidieren o dificultaren la efectividad de la tutela que pudiera otorgarse en la sentencia; (b) De las alegaciones y documentos aportados por el solicitante, sin prejuzgar el fondo del asunto, parezca fundada la pretensión; y (c) No perturbare gravemente el interés público o de terceros que sean parte en el proceso. Si de la medida cautelar pudieran derivarse perjuicios podrá exigirse la constitución de una garantía o acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios. En este caso la medida cautelar adoptada no se llevará a efecto hasta que se acredite el cumplimiento de la garantía.

Párrafo II. Modificación o levantamiento de las Medidas Cautelares. El Presidente del Tribunal Contencioso Tributario, o el de una de sus Salas, podrá acordar la modificación o el levantamiento de las medidas cautelares, siempre que: (a) Se acrediten circunstancias que no pudieron tenerse en cuenta al concederse; (b) Si cambiaran las circunstancias en virtud de las cuales se hubiesen adoptado; (c) Si, dándose alguno de los supuestos descritos en los apartados anteriores de este párrafo, el Estado o la entidad pública demandada acredita que la medida cautelar adoptada lesiona gravemente el interés público.

Párrafo III. Medidas Cautelares de especial urgencia. El Presidente del Tribunal Contencioso Tributario, en caso de extrema urgencia, a solicitud de parte, podrá adoptar mediante auto, las medidas cautelares sin necesidad de conceder audiencia. En el mismo auto convocará a las partes a una audiencia que habrá de celebrarse dentro de

los tres días siguientes, sobre el levantamiento, mantenimiento o modificación de la medida adoptada.

Párrafo IV. Medidas cautelares anticipadas. Las medidas cautelares podrán ser solicitadas al Presidente del Tribunal Contencioso Tributario antes de iniciarse el proceso contencioso administrativo. En caso de que la medida cautelar sea concedida, el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario deberá presentarse en el plazo previsto en esta ley; de lo contrario, se ordenará su levantamiento y se condenará a la parte solicitante al pago de las costas. En caso de que el administrado haya interpuesto recurso en vía administrativa el plazo para interponer el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario, a los fines de este párrafo, se computa a partir del momento en que se haya agotado la vía administrativa.

Párrafo V. Medida cautelar ante el Juzgado de Primera Instancia. En los casos previstos en el artículo 2 de esta Ley, la adopción de medidas cautelares previstas en los párrafos anteriores, así como su modificación o levantamiento serán solicitadas al Juez de los Referimientos.

Párrafo VI. Carácter suspensivo actos sancionadores. La solicitud de adopción de una medida cautelar en relación a un acto administrativo sancionador tendrá carácter suspensivo mientras se conoce y estatuye en relación a la petición.

Artículo 8.- Ausencia de efecto suspensivo. La demanda en suspensión interpuesta en ocasión de un Recurso de Casación por ante la Suprema Corte de Justicia contra las Sentencias que dicte el Tribunal Contencioso Tributario, o su Presidente **o el de una de sus Salas**, en materia de medidas cautelares, no tendrá efecto suspensivo.

Artículo 9.- Expedientes en curso. La Cámara de Cuentas remitirá en el más breve plazo y bajo inventario al Tribunal Contencioso Tributario todos los expedientes que actualmente se encuentre en curso de instrucción o pendiente de fallo, a los fines de que continúen su curso por ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

Artículo 10. Facultad reglamentaria. La Suprema Corte de Justicia queda facultada para dictar los reglamentos necesarios para viabilizar la aplicación de la presente Ley.

Artículo 11.- Derogación general. Quedan derogados toda ley o parte de ley que sea contraria a la presente Ley.”.

Esta Comisión se permite solicitar al Pleno Senatorial acoger favorablemente estas modificaciones y su inclusión en la Orden del Día de la próxima sesión.

POR LA COMISION:

FRANCISCO JAVIER DOMINGUEZ BRITO
Presidente

ANDRES BAUTISTA GARCIA
Vicepresidente

NOE STERLING VASQUEZ
Secretario

PRIM PUJALS NOLASCO
Miembro

FRANCIS E. VARGAS FRANCISCO
Miembro

FELIX MARIA VASQUEZ ESPINAL
Miembro

WILTON B. GUERRERO DUME
Miembro