

Buena administración y reparación administrativa de daños sin intervención judicial

Víctor A. León Morel¹

Recibido: 10 de abril de 2024 – Aceptado: 20 de agosto de 2024

Resumen

En el desarrollo del presente artículo analizamos la posibilidad de que la Administración Pública pueda admitir y decidir los reclamos en responsabilidad patrimonial sin que el administrado necesariamente tenga que ir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, desde la perspectiva del ordenamiento jurídico dominicano.

Palabras clave: Responsabilidad patrimonial, sede administrativa, derecho administrativo, jurisdicción contenciosa administrativa, sentencia.

Abstract

In this article, the author analyzes the possibility of the Public Administration to admit and decide their own civil liability without the requirement for the plaintiff to file a lawsuit in the administrative courts, from the perspective of the Dominican legal system.

Keywords: *Civil liability, administrative forum, administrative law, administrative courts, judgement.*

¹ Abogado, egresado de la Universidad Iberoamericana (UNIBE), Maestría en Práctica Legal de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Maestría en Derecho Constitucional y Libertades Fundamentales, doble titulación por la Universidad Paris 1 Panthéon Sorbonne y el IGLOBAL, y profesor de Derecho Constitucional. Doctorando en Derecho por la Universidad del Externado en Colombia.

«El estudio de la responsabilidad civil es el más bello aporte al derecho civil»²

I. Introducción

Uno de los grandes desafíos que produjo el Estado de Derecho con la revolución francesa fue la creación de una rama distinta del Derecho que maneja todos los aspectos de la Administración Pública, limitando sus actuaciones.

El principio de justicia retenida permitía a la Administración resolver los conflictos administrativos de manera unilateral, sin que existiera una jurisdicción contenciosa administrativa que pudiera resolverlos de forma imparcial y objetiva.

Debido a esto, la mayoría de los doctrinarios administrativistas reconocen que el origen del derecho administrativo se vincula a la creación de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, tomando como *leading case* el famoso **fallo Blanco** de 1873, del Tribunal de Conflictos de Francia, que constituyó también el origen jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial. En dicha sentencia, el tribunal estableció tres elementos importantes: 1) que el Estado podía ser responsable por los daños causados a los individuos, en virtud del hecho de las personas que emplea en los servicios públicos; 2) que este tipo de responsabilidad no puede ser regida por los principios que están establecidos en el Código Civil, para las relaciones de particular a particular, sino que requería de reglas especiales; y 3) que

está responsabilidad no es general ni absoluta, y que sus reglas especiales varían según las necesidades del servicio y la de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados.

En el caso dominicano, la profesora Rosina De La Cruz Alvarado, pionera en la materia, ha señalado que:

... a partir del 27 de febrero de 1844 y hasta el 4 de agosto de 1947, el sistema dominicano, a falta de legislación expresa en ese sentido, fue el de unidad de jurisdicción. Los tribunales judiciales eran competentes para conocer tanto los litigios entre los particulares como los asuntos contenciosos administrativos. Esta competencia general cesaba en los casos para los cuales la ley había establecido tribunales administrativos especiales. Entre estos, el tribunal más importante era el Consejo de Aduanas que comportaba dos grados de jurisdicción.³

Con la aprobación de Ley No. 1494 que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, del 9 de agosto de 1947, se genera un hito importante, pero insuficiente, para la responsabilidad patrimonial, pues si bien crea esta jurisdicción especializada, no refiere en materia de derecho sustantivo ninguno de sus artículos a este tipo de responsabilidad, aludiendo incluso a una excepción de su competencia en asuntos de índole civil.

Muy posteriormente, surgen tres cambios normativos significativos y esenciales⁴,

2 Citado de la obra «Responsabilidad patrimonial del Estado: contractual y extracontractual», Guillermo Sánchez Luque, prologuista, Tirant lo blanch, Bogotá, D.C. 2023.

3 RODRÍGUEZ HUERTAS, Olivo A., «Derecho administrativo dominicano y principios generales», Ponencia preparada para la reunión del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo en Valladolid, España. Septiembre 2008, P. 105, disponible en línea en: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Rodriguez-Huertas-Derecho-administrativo-dominicano-y-principios-generales.pdf>

4 Es importante precisar que hay otras normas que refieren a la responsabilidad patrimonial, como la 41-08, pero desde nuestra opinión no tienen la misma importancia que las mencionadas.

específicamente en las últimas dos décadas que consagran la responsabilidad patrimonial en República Dominicana:

1. La Ley 13-07.
2. La Constitución dominicana del 26 de enero de 2010.
3. La Ley 107-13.

Estas normas, junto a la jurisprudencia relativamente reciente de la Suprema Corte de Justicia, y la escasa doctrina local, constituyen el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial en la República Dominicana.

El presente artículo propone disociar de manera absoluta el paradigma responsabilidad patrimonial-jurisdicción, analizando las ventajas para que sea adoptado un sistema en el cual no sea necesario acudir a los tribunales para que sea otorgada la responsabilidad patrimonial en sede administrativa.

II. El principio de buena administración como fundamento esencial la responsabilidad patrimonial en sede administrativa

La Ley 107-13 contempla una serie de principios esenciales en las relaciones de las personas con la Administración, como su nombre lo indica. Específicamente, el artículo 4 de dicha norma consagra una serie de derechos reconocidos a las personas, denominados de forma general como **derecho a la buena administración**. Este derecho a la buena administración comprende 32 acápites, entre los más relevantes al presente escrito se encuentran el derecho a la tutela administrativa efectiva, resolución justa de las actuaciones administrativas, respuesta oportuna y eficaz de las autoridades administrativas, a una indemnización justa en los casos de lesiones

de bienes o derechos como consecuencia de la actividad o inactividad de la Administración, entre otros.

Este derecho a la buena administración, conforme a los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional constituye un nuevo derecho fundamental, estableciendo la sentencia TC/0322/14, lo siguiente:

Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad y evitar dilaciones indebidas”. Este mandato normativo da existencia actual a lo que se ha configurado como un derecho fundamental nuevo entre nosotros, denominado “derecho al buen gobierno o a la buena administración”. Como tal, el reconocimiento normativo del derecho fundamental a la buena administración ha partido de la Recomendación n.º R (80) 2, adoptada por el Comité de ministros del Consejo de Europa el 11 de marzo de 1980 relativa al ejercicio de poderes discrecionales por las autoridades administrativas, así como de la jurisprudencia tanto comunitaria como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La jurisprudencia en el ámbito europeo ha ido paulatinamente configurando el contenido de este derecho fundamental a la buena administración «atendiendo a interpretaciones más favorables para el ciudadano europeo a partir de la idea de una excelente gestión y administración pública en beneficio del conjunto de la población de la Unión Europea. Este derecho se encuentra implícitamente en el texto de nuestra Constitución, específicamente en los artículos 138, 139, y 146, los cuales se han concretizado legalmente en la referida ley orgánica, plasmando de forma más concreta en nuestro ordenamiento este principio constitucional.

De igual forma, en la trascendental Ley 107-13, se incluyeron disposiciones acordes a la reparación integral del daño ocasionado por actuaciones administrativas, como el artículo 3.17, que contempla el **Principio de responsabilidad** «por el que la Administración responderá de las lesiones en los bienes o derechos de las personas ocasionados como consecuencia del funcionamiento de la actividad administrativa. Las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico».

Imaginemos un caso donde la responsabilidad patrimonial es evidente, debido a una actuación u omisión antijurídica. ¿Realmente es necesario que ese proceso deba judicializarse para que el administrado reciba la justa reparación por los daños causados? Pensemos en un caso reciente y de relevancia notoria, en la tragedia del pasado 18 de noviembre, con la muerte de varias personas producto del derrumbe del desnivel de la avenida 27 de febrero. En este caso, no hay dudas de que el Estado era responsable de mantener la edificación en un estado óptimo o, en su defecto, cerrar el paso, a fines de evitar una tragedia como en efecto ocurrió.

No resulta lógico ni razonable que no exista un mecanismo legal que permita que los familiares afectados no puedan acudir directamente a la Administración y recibir una justa indemnización por los daños causados.

Es bien sabido por quienes ejercemos la profesión que los procesos jurisdiccionales son lentos, burocráticos y costosos, más aún ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Por estas razones, no todas las personas que sufren daños ocasionados por la Administración

proceden a demandar ante los tribunales y, por ende, permanecen sin recibir una reparación adecuada.

Por último, no es casualidad que el artículo 57 de la Ley 107-13 disponga expresamente que parte esencial del derecho a la buena administración consiste en el derecho de las personas a ser indemnizadas, lo que implica que obtener la misma no debería ser un proceso lento, burocrático, tedioso, ni excesivamente oneroso para el administrado.

En síntesis, el derecho fundamental a la buena administración concretizaría los principios de celeridad y economía procesal a fines de que ni la Administración pública ni el administrado tengan que incurrir en gastos económicos ni de tiempo para obtener su derecho a la reparación.

III. La responsabilidad patrimonial se consagra como un procedimiento en sede administrativa, no jurisdiccional

El artículo 1 de la Ley 107-13, dispone que esa norma tiene por objeto regular los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración pública, los principios que sirven de sustento a esas relaciones y las normas de procedimiento administrativo que rigen a la actividad administrativa.

De modo que dicha normativa no contempla el proceso jurisdiccional ante los Tribunales de la República, sino más bien los procedimientos que puede agotar el administrado para resguardar, proteger y restaurar sus derechos en sede administrativa.

En cuanto a este tipo de procedimientos, el Tribunal Constitucional ha precisado que «los recursos en sede administrativa —en cualquiera de sus modalidades— no pueden ser equiparados a la vía judicial, pues estos

son incoados ante la propia Administración, es decir, ante la autoridad respecto de la cual el presunto afectado procura la tutela»⁵.

Así lo reafirma la doctrina, al establecer el marco que regula la Ley 107-13, que no solo se ocupa de establecer el procedimiento que habrá de seguirse para el dictado de actos administrativos, la aprobación de reglamentos, planes o programas sino que también regula lo relativo a las reglas que deben observarse por parte de la Administración pública en ejercicio de su potestad sancionadora, la revisión de actos y recursos administrativos, el régimen de los órganos colegiados, la simplificación administrativa y descarga burocrática y la responsabilidad de los entes públicos y del personal a su servicio⁶.

El profesor José Ignacio Hernández, al reseñar la Ley 107-13, expresa que esta norma aplica, de esa manera, a la Administración Pública con el sentido amplio que la expresión tiene en el artículo 2. En concreto, la Ley regula los derechos y deberes de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, lo cual abarca al procedimiento administrativo, el acto administrativo y en general, los derechos del ciudadano frente a la Administración⁷.

De igual forma, el profesor Eduardo Jorge Prats refiere que con la Ley 107-13 comenzamos a caminar por el sendero del control interno de la actividad administrativa⁸.

Los artículos 57 y siguientes de la Ley 107-13 disponen lo siguiente sobre la responsabilidad patrimonial:

Artículo. 57. Responsabilidad subjetiva. El derecho fundamental a la buena administración comprende el derecho de las personas a ser indemnizados de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos como consecuencia de una acción u omisión administrativa antijurídica. Corresponde a la Administración la prueba de la corrección de su actuación.

En vista de todo lo anterior, el legislador incluyó a la responsabilidad patrimonial dentro de una Ley de procedimientos administrativos, es decir, en sede administrativa.

También es importante resaltar que la Ley refiere a un «reclamación» y a un «derecho a reclamar» y no a una demanda, pues indudablemente se prefiere que sea la Administración quien decida con celeridad y eficacia, si existe responsabilidad patrimonial y posteriormente decida cuantificar los daños causados.

IV. Los mecanismos para implementar la responsabilidad patrimonial en sede administrativa: *lege ferenda*

Uno de los primeros casos que trabajé como abogado fue precisamente un incumplimiento contractual y responsabilidad patrimonial del Estado. En negociaciones con los abogados internos del ente administrativo, estos reconocían que la institución había cometido una falta y que debían compensar a mi

5 Tribunal Constitucional Dominicano, sentencia TC/0141/23, de fecha 29 de marzo de 2023.

6 ARRIAGA CHECO, Nelson, «Administración Pública, Procedimiento Administrativo, Buena Administración y Ley 107-13», 5 de febrero 2015, disponible en línea en: <https://acento.com.do/opinion/administracion-publica-procedimiento-administrativo-buena-administracion-y-ley-107-13-8219165.html>

7 HERNÁNDEZ G. José Ignacio, «Una moderna legislación a favor de la buena Administración», disponible en línea en: <https://abogadosdq.com/la-nueva-ley-107-13-de-republica-dominicana/#:~:text=El%20pasado%20de%20agosto,el%20marco%20del%20procedimiento%20administrativo>

8 JORGE PRATS, Eduardo, «La ley del control jurisdiccional de la Administración», 23 de junio de 2023, disponible en línea en: <https://acento.com.do/opinion/la-ley-del-control-jurisdiccional-de-la-administracion-9216263.html>

cliente, pero que no existía ningún mecanismo extrajudicial para poder compensarla, es decir, que era necesario que un juez les condenará a pagar los montos que estos reconocían adeudar.

Es decir, que, en vista del principio de juridicidad o legalidad administrativa, no existía ninguna facultad legal para otorgar la justa indemnización que era reclamada en sede administrativa.

Ciertamente el artículo 148 de nuestra Constitución contempla una reserva de ley para que sea el legislador quien regule el procedimiento en casos de responsabilidad patrimonial. Lo anterior implica que sería necesaria la aprobación de una Ley que contemple el procedimiento para que la Administración pueda conocer los casos de responsabilidad patrimonial en sede administrativa. Está ley pudiera contemplar varias posibilidades desde nuestra opinión.

Primero, la posibilidad de que quien decida la reclamación sea el ente administrativo que ha causado los daños, a través de algún departamento interno o su incumbente principal.

El otro mecanismo sería la atribución expresa para conocer las reclamaciones en responsabilidad patrimonial en sede administrativa a un determinado órgano del Estado, conformando una especie de unidad especial a esos fines, preferiblemente formando un órgano colegiado.

Respecto a los parámetros para fijar la indemnización, entendemos que, al no existir baremos comparables en otras materias, salvo en materia procesal penal en casos de prisión injusta, la Administración tiene libertad de

fijarla dentro de lo razonable y acorde al daño causado. En cuanto al origen de los fondos, la Ley podrá contemplar una asignación a cada ente público para cubrir con eventuales gastos por daños ocasionados.

De igual forma, entendemos que dicha acción debe ser comunicada al Procurador General Administrativo para que presente, en un plazo breve, un dictamen sobre la existencia o no de Responsabilidad Patrimonial y su liquidación, ejerciendo una especie de control ad intra, ante posibles casos de corrupción entre funcionarios y supuestas víctimas de perjuicios inexistentes.

También es importante resaltar que ninguna de estas posibilidades eximiría a las partes de acudir de forma posterior a la jurisdicción contenciosa administrativa para cuestionar la decisión de la Administración, conforme al mandato del artículo 139 de la Constitución. Pero lo ideal es que en ciertos casos y bajo ciertos controles, la Administración pueda decidir si existe responsabilidad a modo propio y, posteriormente, pueda liquidar y pagar esos daños.

V. Conclusiones y recomendaciones

El magistrado presidente de la Suprema Corte de Justicia, Luis Henry Molina, en un discurso de rendición de cuentas expresaba que en República Dominicana las cifras de casos litigiosos eran excesivamente altas, haciendo una comparación con el sistema norteamericano en donde el 10 % de los procesos se judicializaban; a diferencia nuestra que está rondando el 85 %. Esto ha provocado una congestión en los tribunales de la República, lo que a su vez se traduce en procesos más lentos y costosos para el Estado y para las personas.

Debido a esto, debemos dejar atrás el paradigma de que para que exista responsabilidad patrimonial tiene que haber una sentencia que así lo contemple, y empezar a reconocer que, en ciertos casos, no es preferible que el ciudadano tenga que demandar para que la Administración reconozca esta posibilidad.

En Colombia, la profesora María Juliana Santaella Cuberos comenta que esta posibilidad implica una concepción tradicional del concepto de responsabilidad que se encuentra- muchas veces de manera inconsciente- arraigado a la cultura jurídica colombiana, y que conlleva a la necesidad indiscutible de un juez para que sea declarada; un sistema judicial colapsado, en gran parte, como consecuencia de la idea de una relación inescindible entre juez y responsabilidad, que pide a gritos una solución real, y una posibilidad consistente en el desarrollo de una actividad administrativa, tan tradicional como ignorada y malentendida, de resolución de litigios y controversias, en este caso, relativos a la responsabilidad del Estado⁹.

Para concluir, entiendo que algunas o muchas personas no estarán de acuerdo con este artículo y con la posibilidad de admitir que el legislador incorpore un procedimiento de responsabilidad patrimonial en sede administrativa. A todos estos, les dejo las preguntas que realiza la profesora Santaella: ¿Por qué supeditar el cumplimiento de un deber del Estado, es decir, el cumplimiento de sus fines esenciales, a la orden de un juez o de quien ejerza función jurisdiccional? ¿No es la Administración pública un sujeto de derecho capaz de tomar decisiones sustanciales para el cumplimiento de sus fines? ¿Por qué en

otros eventos sí resulta ser la Administración lo suficientemente capaz como para resolver asuntos de tal importancia, como, por ejemplo, el procedimiento administrativo sancionador, en el cual se impone una sanción administrativa?

Referencias

ARRIAGA CHECO, Nelson, «*Administración Pública, Procedimiento Administrativo, Buena Administración y Ley 107-13*», 5 de febrero 2015, disponible en línea en: <https://acento.com.do/opinion/administracion-publica-procedimiento-administrativo-buena-administracion-y-ley-107-13-8219165.html>

HERNÁNDEZ G. José Ignacio, «Una moderna legislación a favor de la buena Administración», disponible en línea en: <https://abogadosdq.com/la-nueva-ley-107-13-de-republica-dominicana/#:~:text=El%20pasado%206%20de%20agosto,el%20marco%20del%20procedimiento%20administrativo>

JORGE PRATS, Eduardo, «La ley del control jurisdiccional de la Administración», 23 de junio de 2023, disponible en línea en: <https://acento.com.do/opinion/la-ley-del-control-jurisdiccional-de-la-administracion-9216263.html>

SANTAELLA CUBEROS, María Juliana, «*La reparación administrativa de perjuicios en la responsabilidad del Estado, de una posibilidad ignorada al porcedimiento administrativo de reparación de perjuicios*», agosto 2021, Universidad del Externado, Bogotá, p. 28-29.

⁹ SANTAELLA CUBEROS, María Juliana, «*La reparación administrativa de perjuicios en la responsabilidad del Estado, de una posibilidad ignorada al procedimiento administrativo de reparación de perjuicios*», agosto 2021, Universidad del Externado, Bogotá, p. 28-29.

SANCHEZ LUQUE, Guillermo, «Responsabilidad patrimonial del Estado: contractual y extracontractual», Tirant lo blanch, Bogotá, D.C. 2023.

RODRÍGUEZ HUERTAS, Olivo A., «Derecho administrativo dominicano y principios generales», Ponencia preparada para la reunión del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo en Valladolid, España. Septiembre 2008, P. 105, disponible en línea en: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Rodriguez-Huertas-Derecho-administrativo-dominicano-y-principios-generales.pdf>

REPÚBLICA DOMINICANA, *Constitución Política de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero. Publicada en la Gaceta Oficial No. 10561, del 26 de enero de 2010* [en línea]. Disponible en: <http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/constitucion2010.pdf>

Tribunal Constitucional de la República Dominicana, sentencia TC/0322/14, de fecha 22 de diciembre de 2014.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana, sentencia TC/0141/23, de fecha 29 de marzo de 2023.