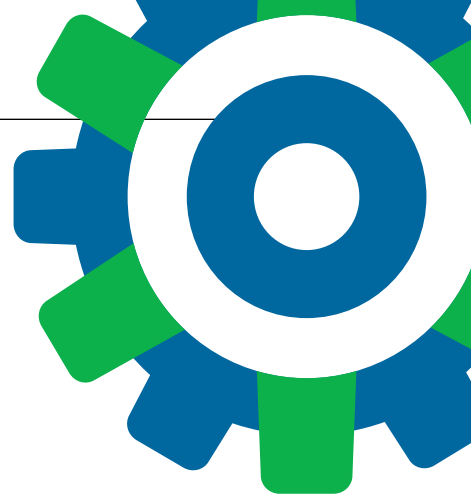




INFORME TÉCNICO

**Ley No. 107-13 de
Derechos de las Personas
en sus Relaciones
con la Administración
y de Procedimiento
Administrativo**

INFORME TÉCNICO



Ley No. 107-13 de Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo

INTRODUCCIÓN

El presente Informe Técnico es un análisis sobre la Ley No. 107-13 de Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, la cual según lo establece su Artículo 61 está prevista a entrar en vigencia en su totalidad a partir del 6 de febrero de 2015.

Dicha ley tiene el propósito básico de regular las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública, principalmente, en el marco del procedimiento administrativo, constituyendo un paso significativo en la regulación de las funciones de la administración pública, como gestora de recursos públicos.

Esta ley contribuirá a garantizar un ejercicio más efectivo de los derechos fundamentales de los ciudadanos, al establecer procesos para actuaciones administrativas, plazos de respuesta a los ciudadanos, así como deberes y obligaciones frente de las entidades de la Administración Pública frente al administrado.

A través de esta pieza legislativa la Administración Pública deberá asumir nuevos roles en la relación Estado-Sociedad, lo que genera la necesidad de prever nuevos mecanismos procedimentales que permitan satisfacer eficazmente esos cometidos.

Por ende, la importancia de la creación de esta ley radica en que se prevé que aumentará la calidad de los servicios y actividades que realiza la Administración Pública y se norma la facultad de las personas de ser indemnizadas a consecuencias de las lesiones a sus bienes o derechos ocasionadas por una actuación antijurídica de la Administración. También regirá las relaciones entre la Administración y cualquier persona física o jurídica que entable un procedimiento administrativo, incluyendo a los inversionistas.

Las novedades que introduce esta ley van desde la determinación de plazos a los procedimientos, la exigencia de motivación de las decisiones, definición del concepto de acto administrativo, la previsión de un pro-

cedimiento arbitral y la reducción de los trámites burocráticos por parte de la Administración, entre otros.

Por tanto, el procedimiento administrativo instaurado por esta ley genera una mayor aceptación y consenso del sector empresarial y de los ciudadanos ya que les permite la obtención de información adecuada y una mejor ponderación de los intereses en juego, evitando la conflictividad judicial, lo que inspira confianza, seguridad jurídica y atracción de inversión.

Este documento tiene como objetivo servir de herramienta de información, presentando los aspectos más importantes de la ley para conocimiento de nuestros asociados.

OBJETO DE LA LEY

Esta ley 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.

La presente ley contiene además medidas de modernización administrativa, descarga y simplificación burocrática, funcionamiento de órganos colegiados, régimen de las sanciones administrativas y responsabilidad de los entes públicos y sus servidores.

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a todos los órganos que conforman la Administración Pública Central, a los organismos autónomos instituidos por leyes y a los entes que conforman la Administración Local. Así como también a los órganos y entes administrativos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, los órganos que ejercen función o actividad de naturaleza administrativa en los Poderes Legislativo y Judicial y los órganos y entes de rango constitucional.

En la medida en que resulte compatible, el concepto personas contenido en esta ley comprende tanto las personas físicas como las personas jurídicas.

ACTOS ADMINISTRATIVOS

Concepto de Acto Administrativo. Acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros.

Presunción de Validez. Todo acto administrativo se considera válido en tanto su invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional de conformidad a esta ley.

Efectos de los actos administrativos. Los actos administrativos válidamente dictados, según su naturaleza, serán ejecutivos y ejecutorios cuando se cumplan sus condiciones de eficacia, en los términos de la ley.

Eficacia de los actos administrativos. Los actos administrativos que otorguen beneficios a las personas se entienden eficaces a partir de la fecha de su emisión.

La eficacia de los actos que afecten desfavorablemente a terceros requerirá la notificación a los interesados del texto íntegro de la resolución y la indicación de las vías y plazos para recurrirla.

Retroactividad actos favorables. Podrá concedérseles motivadamente efecto retroactivo a los actos administrativos cuando sólo produzcan efectos favorables y sus presupuestos de hecho y derecho se dieran ya en la fecha a la que se retrotraiga la eficacia del acto.

Invalidez de los actos administrativos. Son nulos de pleno derecho Los actos administrativos:

- Que subviertan el orden constitucional,
- Que vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución,
- Los dictados por órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo completamente del procedimiento establecido para ello,
- Los carentes de motivación,
- Los de contenido imposible,
- Los constitutivos de infracción penal
- Los que incurran en infracciones sancionadas expresamente con nulidad por las leyes.

Se considerarán anulables los actos administrativos que:

- Incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico,
- Los que vulneren las normas de procedimiento,

- Los que carezcan de motivación suficiente en el ejercicio de potestades administrativas regladas,
- Los que se dicten en desviación de poder por cuanto aun respetando las formas externas de su producción se aparten del fin para el que se otorgó la potestad.

» Los meros defectos de forma, de competencia o de procedimiento, o el incumplimiento de plazos que no determinen caducidad o prescripción no presuponen necesariamente la anulabilidad de los actos, sin perjuicio de la exigencia de responsabilidades a los servidores públicos incumplidores de formas o tiempos. En particular, cuando la decisión de la Administración resulte materialmente correcta, los defectos de forma o de procedimiento no acarrearán su anulabilidad, salvo que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

» Se conservarán los elementos de los actos no afectados por vicios de invalidez. La invalidez de un acto no se transmitirá necesariamente a los sucesivos del procedimiento que sean independientes del nulo o anulable. Los actos inválidos que contengan elementos constitutivos de otro válido producirán los efectos de éste. Los actos anulables podrán ser convalidados subsanando sus defectos de competencia o procedimiento, con efectos desde su fecha o retroactividad para el caso de ser favorables y cumplir los requisitos del Artículo 9 de esta ley.

NORMAS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ARBITRAL

Función administrativa arbitral. La función administrativa arbitral, mediante la cual la Administración dicta actos administrativos decidiendo controversias jurídicas entre los administrados, aplicando el derecho, se sustanciará de acuerdo con las garantías comunes de procedimiento previstas en el artículo siguiente.

Las leyes determinarán los ámbitos de aplicación de la función arbitral. Igualmente, concretarán los supuestos en los que el sometimiento de las partes al procedimiento arbitral será obligatorio y aquellos en los cuales será voluntario.

Para el ejercicio de la función arbitral, la Administración se someterá a los principios del procedimiento administrativo previstos en la presente ley. La legislación sectorial podrá establecer las peculiaridades de índole procedimental que sean necesarias, sin vulnerar los contenidos de esta ley.

NORMAS COMUNES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL DICTADO DE RESOLUCIONES SINGULARES O ACTO ADMINISTRATIVO

Objeto. El procedimiento administrativo previsto en este capítulo tiene por objeto establecer aquellas normas comunes a los procedimientos administrativos que procuran el dictado de resoluciones unilaterales o actos administrativos que afectan a los derechos e intereses de las personas, ya impliquen, entre otros, permisos, licencias, autorizaciones, prohibiciones, concesiones, o resolución de recursos administrativos o la imposición de sanciones administrativas y en general, cualquier decisión que pueda dictar la Administración para llevar a cabo su actividad de prestación o limitación.

Sección 1º Capacidad, Interesados, Objetividad, Términos y Expediente Administrativo

- » **Capacidad de obrar.** Tendrán capacidad de obrar en el procedimiento administrativo los órganos y entidades administrativas, las personas jurídicas y las personas físicas mayores de edad. Los menores tendrán capacidad cuando el ordenamiento jurídico lo permita.
- » **Interesados.** Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos o intereses que puedan resultar afectados por las decisiones que se adopten en el mismo; aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución e intervengan en el procedimiento en tanto no se haya dictado resolución definitiva.

Párrafo. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la ley reconozca.

- » **Objetividad de los órganos.** Ninguna autoridad o funcionario puede participar en el dictado de un acto administrativo cuyo contenido afecte a sus intereses personales o los de las personas con las que mantiene una relación de consanguinidad, parentesco, amistad, enemistad o servicios profesionales.

La participación en un procedimiento de funcionario o autoridad incurso en potencial conflicto de intereses dará lugar a la nulidad del acto si no se motivan adecuadamente las razones que justifican su no abstención o el rechazo de la recusación.

- » **Términos y plazos.** La normativa reguladora de cada procedimiento administrativo establecerá un plazo razonable para su tramitación, que podrá ser prorrogado o reducido en función de la complejidad, las cargas de trabajo, la urgencia u otras circunstancias que deberán motivarse adecuadamente.

Párrafo I. Los plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la publicación o notificación del acto que los comunique. Siempre que no se exprese otra cosa, se señalarán por días que se entenderán hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, domingos y feriados.

Párrafo II. Si el plazo se fija en meses, se computarán de fecha a fecha. Si en el mes de vencimiento no hubiere día equivalente, se entenderán que el plazo expira el último día del mes. Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.

- » **Expediente administrativo.** El expediente administrativo es el conjunto de documentos en cualquier tipo de soporte, incluyendo los electrónicos, indiciados y ordenados cronológicamente por la Administración sobre un asunto determinado.

Sección 2º Procedimiento de dictado de actos.

- » **Iniciación.** El procedimiento administrativo se iniciará de oficio o a instancia de parte interesada.

Párrafo I. El procedimiento se iniciará de oficio en los siguientes casos: por resolución del órgano competente, o de su superior; por petición de órgano administrativo o de otros órganos del Poder Público o por denuncia interpuesta por cualquier persona. La decisión de iniciación del procedimiento habrá de ser motivada adecuadamente.

- » **Tramitación y medidas provisionales.** La iniciación del procedimiento, sea de oficio o a instancia de parte, obliga a la Administración a tramitar por su orden temporal el procedimiento y resolverlo en el plazo establecido y la faculta, en los casos establecidos por las leyes a adoptar, razonada y motivadamente, de oficio o a instancia de parte, las medidas provisionales que estime pertinentes para asegurar la eficacia de la resolución que, en el caso, ponga fin al procedimiento.
- » **Instrucción.** La Administración ha de adoptar decisiones bien informadas. El procedimiento administrativo constituye el instrumento para la obtención y el tratamiento de la información necesaria para adoptar la mejor decisión de que se trate en cada caso. La Administración de oficio, deberá recabar todas las pruebas necesarias para adoptar la mejor decisión, en resguardo del derecho de los interesados.

Los actos de instrucción e investigación se realizarán de oficio, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que consideren pertinentes.

Actos de instrucción o investigación. Los actos de instrucción o investigación podrán consistir, entre otros, en los siguientes medios:

- Cualquier medio de prueba admitido en Derecho y practicado de conformidad con los principios característicos de la legislación procesal,
 - Informes, análisis, evaluaciones y, en general, estudios, que resulten pertinentes u obligatorios, sean o no vinculantes,
 - La participación activa de todos los interesados.
- » **Formas de finalización.** Pondrán fin al procedimiento administrativo:
- a) La resolución, que debe dar respuesta congruente y razonada a todas las cuestiones planteadas en el mismo.
 - b) El desistimiento del solicitante, que no comportará pérdida del derecho a reiniciar otro procedimiento dentro los plazos legales.
 - c) La renuncia al derecho, siempre y cuando se trate de un derecho renunciante.
 - d) La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.
 - e) La declaración de caducidad, por transcurso del tiempo sin realizar alguno de sus trámites esenciales.
 - f) La celebración de un convenio, acuerdo o pacto, en los casos previstos por las normas sectoriales.
- » **Medios de ejecución.** Para la ejecución de las resoluciones finalizadoras de los procedimientos administrativos, podrán utilizarse los siguientes medios:
- a) Embargo y apremio sobre el patrimonio, de conformidad con la normativa contenida en el Código Tributario.
 - b) Ejecución subsidiaria, encomendando a persona distinta la realización del acto, a costa del obligado.
 - c) Multa coercitiva, con independencia de las sanciones administrativas que pudieran imponerse.
 - d) Excepcionalmente, la compulsión sobre las personas, para las obligaciones personales de no hacer o soportar.

NORMAS COMUNES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA ELABORACIÓN DE NORMAS ADMINISTRATIVAS Y PLANES

Objeto. Las disposiciones de este capítulo tienen por objeto establecer los estándares mínimos y obligatorios de los procedimientos administrativos que procuran la adopción de reglamentos, planes y programas, que poseen un alcance general. La finalidad de estas normas reside en que la Administración Pública obtenga la información necesaria para su aprobación, canalizando el diálogo con otros órganos y entes públicos, con los interesados y el público en general, con ponderación de las políticas sectoriales y derechos implicados y promoviendo el derecho fundamental a la participación ciudadana como sustento de la buena gobernanza democrática.

Principios del procedimiento aplicable a la elaboración de reglamentos, planes o programas. La elaboración de reglamentos administrativos, planes y programas de alcance general, se sujetará a los siguientes principios y criterios, cualquiera que sea la Administración competente en cada caso:

- » Iniciativa.
- » Decisión bien informada.
- » Audiencia de los ciudadanos directamente afectados en sus derechos e intereses.
- » Participación del público.
- » Colaboración entre órganos y entes públicos administraciones.
- » Ciclo temporal de la audiencia, de la participación, y de la colaboración interadministrativa.
- » Ponderación y motivación.
- » Publicación

POTESTAD SANCIONADORA

Reserva de ley. La potestad sancionadora de la Administración Pública sólo podrá ejercerse en virtud de habilitación legal expresa. Su ejercicio corresponde exclusivamente a los órganos administrativos que la tengan legalmente atribuida.

Tipicidad. Son infracciones administrativas los hechos o conductas así tipificados en la ley, que establecerá las sanciones administrativas correspondientes.

Los reglamentos sólo podrán especificar o graduar las infracciones o sanciones legalmente establecidas con la finalidad de una más correcta y adecuada identificación de las conductas objeto de las infracciones o de una más precisa determinación de las sanciones a que haya lugar.

Responsabilidad. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracciones legalmente es-

tablecidas las personas físicas o jurídicas que resulten responsables tras el pertinente procedimiento diseñado en el Reglamento General de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Sanciones. Las sanciones administrativas no podrán implicar en ningún caso la privación de libertad.

En la imposición de las sanciones a que haya lugar se deberá guardar la debida adecuación entre el hecho constitutivo de la infracción y la sanción efectivamente aplicada que, en todo caso, deberá determinarse, en cuanto a su graduación, atendiendo a la existencia de intencionalidad o reiteración, a la naturaleza de los perjuicios causados, y a la reincidencia por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

Prescripción. Las sanciones prescriben de acuerdo con lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si no se contempla plazo alguno en la ley, las infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las graves a los tres años y las leves al año.

El plazo de prescripción de las infracciones administrativas empieza a contar desde el día en que la infracción se hubiere cometido. Dicho plazo sólo podrá interrumpirse, con notificación al interesado, cuando se inicie el procedimiento sancionador. En caso de que el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa inimputable al presunto infractor, se reanudará el plazo de la prescripción.

El plazo de prescripción de las sanciones administrativas empieza a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza la resolución sancionadora. Dicho plazo sólo podrá interrumpirse, con notificación al interesado, cuando se inicie el procedimiento de ejecución, reanudándose dicho plazo si dicho procedimiento se paraliza por más de un mes por causa inimputable al infractor.

Prueba en el Procedimiento Sancionador. En el procedimiento administrativo sancionador la carga de la prueba corresponderá a la Administración. Los hechos probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a la Administración pública respecto de los procedimientos sancionadores que tramiten.

Resolución del Procedimiento Sancionador. La resolución que ponga fin al procedimiento sancionador habrá de ser motivada y deberá resolver todas y cada una de las cuestiones planteadas en el expediente correspondiente, sin que se puedan aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento.

La resolución de estos procedimientos sólo será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa, si bien en los casos de solicitud de medidas cautelares, dada la especial naturaleza de estos supuestos, la autoridad administrativa competente para su resolución habrá de valorar circunstanciadamente los intereses en conflicto y las posibilidades reales de que un ulterior recurso judicial pierda completamente su sentido por inútil.

Declaración de Lesividad

Declaración de lesividad de actos favorables. Los órganos administrativos podrán declarar, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados nulos o anulables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Si el vicio del acto determinara su nulidad, el proceso de lesividad puede iniciarse en cualquier momento, siempre y cuando no se haya producido prescripción de acciones, o si por cualquier circunstancia su activación contraríe la equidad, la buena fe o la confianza legítima.

Si el vicio fuera de anulabilidad, el proceso de lesividad debe iniciarse antes de transcurrido un año desde el dictado del acto.

Recursos Administrativos

Actos recurribles. Los actos administrativos que pongan fin a un procedimiento, imposibiliten su continuación, produzcan indefensión, lesionen derechos subjetivos o produzcan daños irreparables podrán ser directamente recurridos en vía administrativa.

Forma de presentación. Los recursos administrativos se presentarán por escrito en los registros de los órganos competentes para resolverlos, que deberá admitirlos y tramitarlos siempre que de su contenido se pueda deducir la actuación administrativa recurrida, la voluntad de impugnación y los motivos concretos de inconformidad.

Carácter optativo de los recursos administrativos. Los recursos administrativos tendrán carácter optativo para las personas, quienes a su opción, podrán interponerlos o acudir directamente a la vía contenciosa administrativa. La elección de la vía jurisdiccional hará perder la administrativa, pero la interposición del recurso administrativo no impedirá desistir del mismo en cualquier estado a fin de promover la vía contenciosa, ni impedirá que se interponga el recurso contencioso administrativo una vez resuelto el recurso administrativo o transcurrido el plazo para decidir.

Poderes del órgano revisor. El órgano competente para decidir un recurso administrativo podrá confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición en caso de vicios de procedimiento, sin perjuicio de la facultad de la Administración para convalidar los actos anulables. En ningún caso la Administración podrá, al resolver el recurso administrativo, agravar la condición jurídica del interesado que interpuso el recurso.

Recurso de reconsideración. Plazo para su interposición. Los actos administrativos podrán ser recurridos ante los órganos que los dictaron en el mismo plazo de que disponen las personas para recurrirlos a la vía contencioso-administrativa.

Recurso jerárquico. Contra los actos dictados por órganos sujetos al control jerárquico de otros superiores podrá interponerse recurso jerárquico, sin que sea necesario haber deducido previamente recurso de reconsideración.

RESPONSABILIDAD DE LOS ENTES PÚBLICOS Y DEL PERSONAL A SU SERVICIO

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.

Legitimación activa y pasiva. La reclamación de indemnización podrá ser formulada por cualquier ciudadano, por los propios empleados públicos y por otro ente público, siempre que hayan sufrido un daño como consecuencia de una actuación u omisión administrativa.

Daño indemnizable. Son indemnizables los daños de cualquier tipo, patrimonial, físico o moral, por daño emergente o lucro cesante, siempre que sean reales y efectivo. La prueba del daño corresponde al reclamante.

Asimismo, la ley establece que la indemnización podrá sustituirse, previa motivación, por una compensación en especie o por pagos periódicos cuando resulte más adecuada para lograr la reparación debida de acuerdo con el interés público siempre que exista conformidad del lesionado.

Finalmente, recomendamos que en caso de tener cualquier observación o duda sobre el presente Proyecto de Ley puedan remitirnos sus observaciones o comentarios a la Gerencia Técnica de la AIRD, a través del correo nvalerio@aird.org o por vía telefónica al 809-472-0000 ext. 41.

AIRD/NVI
28 enero 2015