

Silencio Administrativo en la Ley Dominicana

Edgar Barnichta Geara (Junio 2024)

I.- Generalidades.

Uno de los deberes esenciales de la Administración Pública es responder las solicitudes que hagan los ciudadanos y de resolver con prontitud y eficacia sus funciones.

Así lo ha dicho nuestra jurisprudencia al decidir lo siguiente:

a) La Tardanza innecesaria e indebida en la atención a las Solicitudes pueden constituir violaciones a Derechos Fundamentales. Así, la eficacia en la actuación de la administración es uno de los soportes que garantizan la realización de las personas que conforman un Estado y la protección efectiva de sus derechos fundamentales, por lo que es innegable que la tardanza innecesaria e indebida en la atención a las solicitudes de los particulares pueden constituirse en violaciones a derechos fundamentales, máxime cuando éstos derechos se encuentran íntimamente vinculados con la satisfacción de las necesidades básicas para la subsistencia digna de una persona envejeciente que, sin las atenciones mínimas, se expone a penurias y enfermedades, por lo que su atención debe ser una prioridad para el Estado.... Por otro lado, la celeridad y razonabilidad en el cumplimiento de los plazos por parte de la administración son esenciales para que se resuelva la solicitud de un particular y éste, a su vez, pueda utilizar los mecanismos puestos a su disposición, dentro del tiempo razonable, a los fines de obtener la respuesta correspondiente. Al respecto, la Corte de Colombia sostuvo, a partir de un análisis del diseño de la función pública, que la razonabilidad del plazo para arribar a una pronta resolución se determina sopesando los factores inherentes a la entidad que reciba la solicitud, como el tiempo exigido para el procesamiento de las peticiones, conjuntamente con otros criterios de orden externo propios del medio y de las condiciones materiales del respectivo despacho; es por ello que fuera del incumplimiento del plazo legal establecido para resolver una petición ante la entidad respectiva, de suyo ya reprochable y sancionable en los términos de la ley, un retraso no justificado en la tramitación de una solicitud se hace patente, entre otros casos de flagrante y exorbitante conducta morosa no compatible con un Estado social de derecho eficiente y célere, cuando la duración promedio para resolver se excede en el doble del tiempo requerido para evacuar dicho trabajo en la entidad, o cuando el responsable para resolver se aparta del rendimiento medio de los

Silencio Administrativo en la Ley Dominicana – Edgar Barnichta Geara edgarbarnichta.do

funcionarios que desempeñan un trabajo similar (sic). Muy por el contrario, en el caso que nos ocupa, la parte recurrente ha tenido una larga espera para obtener respuesta a su solicitud, en su circunstancia especial de no encontrarse apto para la realización de ningún trabajo productivo, y sin que el tiempo se detenga a su favor sino, muy por el contrario, con una lesión degenerativa, todo lo cual evidencia que la dilación indebida por parte de la Administradora de Riesgos Laborales Salud Segura ha implicado serias violaciones a sus derechos fundamentales y que pueden, a su vez, desencadenar conculcaciones a otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida, y que este tribunal constitucional, en este caso concreto, se ha determinado a proteger. Por lo anterior, promover la posibilidad de que la parte recurrente se someta a una nueva espera frente a la administración, contra la que, como ocurre usualmente con los envejecientes, el tiempo obrará con inclemencia redoblada, sería someterlo, asimismo, a la incertidumbre de si va a recibir o no, en tiempo razonable, la protección que probablemente ni siquiera tenga la oportunidad de disfrutar. La parte recurrente no debe cargar con la inobservancia de los principios que rigen a la Administración Pública, descentralizada, y a sus órganos autónomos y desconcentrados, y que en este caso ha hecho la Administradora de Riesgos Laborales Salud Segura, como entidad pública que pertenece al Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), órgano autónomo del Estado que tiene a su cargo la administración y prestación de los servicios del Seguro de Riesgos del Trabajo, y que a su vez forman parte del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS). (Sentencia TC/203/13, de fecha 13 de noviembre del 2013)

b) La Administración Pública debe responder las solicitudes y reclamaciones de las Personas o se viola el Debido Proceso Administrativo. Respecto de lo decidido en la sentencia recurrida, este tribunal considera que no se corresponde con el derecho, en razón de que la acción de amparo no debió rechazarse sino acogerse parcialmente, particularmente en lo que concierne a responder la solicitud de corrección del Manifiesto General de Carga núm.IGCR2012101516. Ciertamente, la Administración Pública y, en la especie, la Dirección General de Aduanas, tiene la obligación de responder las reclamaciones que hagan las personas físicas y las jurídicas, de lo contrario violaría el debido proceso administrativo previsto en el artículo 69.10 de la Constitución, texto según el cual las garantías del debido proceso se aplican en el ámbito administrativo. En el presente caso, como se indicó anteriormente, la solicitud de referencia tenía como finalidad la corrección de Manifiesto General de Carga núm. ICGR2012101516, pedimento que se sustentó en el artículo 9 de la Ley No.3489 para el Régimen de las Aduanas, de fecha 14 de febrero de 1953; texto en el cual se establece que: A dirección del Inspector Especial y del Interventor o de este último solamente, en caso de ausencia del primero, pueden aceptarse correcciones en el

Silencio Administrativo en la Ley Dominicana – Edgar Barnichta Geara edgarbarnichta.do

manifiesto, debido a errores que puedan ser considerados involuntariamente sometidos sin intención de fraude. En caso de que el manifiesto se haya perdido o traspapelado, y si, a juicio de los expresados oficiales esto no ha ocurrido con intención fraudulenta, el Capitán del buque, el consignatario o su representante estarán exceptuados de la multa correspondiente. Párrafo.- El Capitán, el Consignatario o Agente están autorizados para corregir el manifiesto por medio de notas adicionales, desde la fecha de la llegada de un buque a puerto dominicano, hasta diez días después. Según el texto transcrito en el párrafo anterior, la corrección del referido documento puede hacerse por orden de un inspector especial y del interventor o de este último solamente, en caso de ausencia del primero, a condición de que los errores invocados sean involuntarios y no haya intención de fraude. De manera que la ausencia de respuesta constituye una inobservancia de la referida normativa, lo cual tipifica uno de los supuestos del amparo de cumplimiento, según el artículo 104 de la Ley núm.137-11. En efecto, en el artículo 104 de la referida ley núm.137-11 se establece que: cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, ésta perseguirá que el juez ordene que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento. En otro orden, este tribunal considera pertinente y necesario que mientras se obtiene respuesta de la solicitud de corrección, se prohíba la venta pública de la mercancía de referencia, otorgar un plazo de cinco (5) días a la Dirección General de Aduanas para que responda a la solicitud de corrección de error, bajo pena de una astreinte de \$10,000.00 por cada día de retardo en el cumplimiento de esta sentencia. (Sentencia TC/0276/14, de fecha 20 de noviembre del 2014)

Sin embargo, en muchas ocasiones, ya sea por exceso de trabajo, no interés en responder u otras causas la Administración Pública no le responde al particular su solicitud, dejándolo en una especie de limbo o inseguridad jurídica.

Por esta razón en el Derecho Administrativo existe la figura del Silencio Administrativo que permite deducir, después de vencido un determinado plazo, una interpretación tácita del silencio o no respuesta por parte de la Administración, asignándole efectos jurídicos positivos o negativos a ese silencio.

II.- Características.

1) La figura jurídica del Silencio Administrativo y sus consecuencias le otorga a los particulares un derecho de defensa ante la inactividad e incumplimiento de los

Silencio Administrativo en la Ley Dominicana – Edgar Barnichta Geara edgarbarnichta.do

deberes de responder y resolver que atañe a la Administración, evitando dejarlos en un limbo jurídico indefinido.

2) Para que pueda hablarse de Silencio Administrativo debe existir primero una solicitud hecha por un particular a la Administración, y que esta no responda dentro del plazo consignado para hacerlo o dentro del plazo no le notifique al interesado su decisión.

3) Un deber de la Administración de resolver o actuar dentro de determinado plazo y no lo haga.

4) El Silencio Administrativo surte los mismos efectos que un Acto administrativo, similar a un acto finalizador del procedimiento, con lo cual se puede hacer valer ante cualquier persona, ante la misma Administración e incluso interponer el recurso administrativo o judicial que corresponda.

5) La interposición de un recurso debido al Silencio Administrativo, desapodera del caso a la Administración, produciendo sus efectos desde el momento mismo del vencimiento del plazo que tenía la Administración para decidir o resolver.

III.- Interpretación.

1) Positivo: En estos casos el Silencio Administrativo se estima o interpreta en el sentido de que la no respuesta de la Administración a una solicitud de un particular, dentro del tiempo legal establecido, implica de manera automática la aceptación de dicha solicitud.

2) Negativo: Contrario a lo anterior, en estos casos el Silencio Administrativo se estima o interpreta en el sentido de que la no respuesta de la Administración a una solicitud de un particular, dentro del tiempo legal establecido, implica de manera automática un rechazo, negación o desestimación de dicha solicitud.

Corresponde exclusivamente a la ley decidir la interpretación que debe darle en cada caso al Silencio Administrativo.

IV.- La Ley Dominicana 107-13.

1) Artículo 28:

a) Párrafo II. Cuando la Administración no decida expresamente el procedimiento iniciado, en los plazos establecidos en la ley, incurrirá en una inactividad administrativa contraria a derecho. El funcionario público que omitiere dar respuesta oportuna al procedimiento previamente iniciado comprometerá su responsabilidad personal, sin perjuicio del derecho de los interesados a la tutela judicial efectiva frente a la inactividad de la Administración. La Administración mantendrá en todos los casos obligación de resolver expresamente el procedimiento iniciado.

b) Párrafo III. La ley podrá establecer que la inactividad de la Administración en resolver el procedimiento dentro del lapso establecido en la ley, será considerada como aceptación de la previa petición formulada por el interesado. En tal supuesto, la Administración deberá emitir, dentro de los cinco días siguientes, una constancia que indique tal circunstancia, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva frente a la inactividad de la Administración. En estos casos la Administración sólo podrá resolver la previa petición en sentido desfavorable, previo procedimiento administrativo.

2) Artículo 53. Recurso de Reconsideración. Párrafo. El órgano competente para resolver el recurso administrativo dispondrá de un plazo de treinta (30) días para dictar su decisión. Si el recurso de reconsideración no fuera resuelto dentro del plazo fijado, el interesado podrá reputarlo denegando tácitamente, pudiendo interponer a su opción el recurso jerárquico, si procede, o el contencioso administrativo, sin plazo preclusivo.

3) Artículo 54. Recurso Jerárquico. Párrafo III. La interposición de un recurso jerárquico tendrá que efectuarse en el mismo plazo de que disponen las personas para interponer el recurso contencioso administrativo. El recurso deberá ser en todo caso resuelto en un plazo no mayor de treinta (30) días. Si el recurso jerárquico no fuera resuelto dentro del plazo fijado, el interesado podrá reputarlo denegado tácitamente, pudiendo interponer, sin plazo preclusivo, el recurso contencioso administrativo.

Silencio Administrativo en la Ley Dominicana – Edgar Barnichta Geara edgarbarnichta.do

V.- Un Ejemplo: Reconsideración.

El artículo 57 del Título I del Código Tributario, refiriéndose al Recurso de Reconsideración, señala que “los contribuyentes u obligados que consideren incorrecta o injusta la estimación de oficio que se hiciese de sus rentas y del impuesto o de los ajustes que les sean practicados a sus declaraciones o que no estuvieren de acuerdo con la determinación de cualquier otro impuesto, podrán solicitar a la Administración Tributaria que reconsidere su decisión. Esta solicitud deberá hacerse por escrito dentro de los treinta (30) días (Ver Ley 107-13) siguientes al de la fecha de recepción de la notificación de dicha decisión y deberá contener los alegatos y documentación en que el contribuyente fundamente sus pretensiones.

Sin embargo, y tal y como indicamos antes, el párrafo del artículo 53 de la Ley No.107-13, de Procedimiento Administrativo, establece lo siguiente que “el órgano competente para resolver el recurso administrativo dispondrá de un plazo de treinta (30) días para dictar su decisión. Si el recurso de reconsideración no fuera resuelto dentro del plazo fijado, el interesado podrá reputarlo denegando tácitamente, pudiendo interponer a su opción el recurso jerárquico, si procede, o el contencioso administrativo, sin plazo preclusivo.”)

VI.- Sentencia de la Suprema Corte de Justicia.

Mediante sentencia SCJ-TS-24-0329, de fecha 27 Marzo 2024, nuestra Suprema Corte de Justicia decidió un caso interesante sobre el Silencio Administrativo ocurrido en la Dirección General de Impuestos Internos, en el siguiente sentido:

“En primer orden, la parte recurrente ha establecido que existe una irregularidad en la interposición del recurso contencioso tributario debido a que al momento de emitir la sentencia impugnada ya existía la resolución de reconsideración núm. 2064-2019 y que el tribunal a quo ha violentado las disposiciones del artículo 51 al no existir un desistimiento expreso de la vía administrativa.

En ese tenor, es menester recordar, que el párrafo del artículo 53 de la Ley 107-13, sobre los derechos de las personas y su relación con la administración, dispone que “El órgano competente para resolver el recurso administrativo dispondrá de un plazo de treinta (30) días para dictar su decisión. Si el recurso de reconsideración no fuera resuelto dentro del plazo fijado, el interesado podrá reputarlo denegado tácitamente,

Silencio Administrativo en la Ley Dominicana – Edgar Barnichta Geara edgarbarnichta.do

pudiendo interponer a su opción el recurso jerárquico, si procede, o el contencioso administrativo, sin plazo preclusivo” (sic).

En el caso que nos ocupa, del análisis de la sentencia impugnada se ha podido constatar que si bien es cierto que la parte hoy recurrida procedió en fecha 26 de septiembre de 2016 a interponer un recurso de reconsideración contra la comunicación núm. GGC-CRC núm. 296946, también es cierto que ante la inactividad de la administración de resolver el recurso dentro del plazo previsto por el legislador, debe reputarse dicha vía administrativa como denegada; de manera que la parte hoy recurrida se encontraba facultada a interponer el recurso contencioso tributario sin que deba aportar un desistimiento expreso del recurso de reconsideración.

Asimismo, es menester indicar que en el caso que nos ocupa existió un acto presunto de denegación, por lo que la resolución de reconsideración emitida con posterioridad a la interposición del recurso contencioso tributario no surtirá efectos jurídicos válidos.

En cuanto al argumento de que los jueces del fondo han dejado en un limbo jurídico la controversia sometida a su escrutinio, ya que si bien revocaron la comunicación GGC-CRC núm. 296946 esto no supone la autorización del beneficio que establece el artículo 50 de la Ley núm. 392-07.

Sobre este particular, es pertinente indicar que el objeto del recurso contencioso tributario del cual se encontraban apoderados los jueces del fondo se circunscribió al hecho de que la comunicación núm. GGC-CRC 296946 de fecha 8 de septiembre de 2016 no se encontraba motivada.”

Como puede observarse esta sentencia SCJ-TS-24-0329, de fecha 27 Marzo 2024, nuestra Suprema Corte de Justicia, reúne las siguientes características:

- 1) Ratifica la existencia legal de la figura jurídica del Silencio Administrativo.
- 2) Que vencido el plazo que tiene el Fisco para fallar y notificar el Recurso de Reconsideración, el mismo debe interpretarse como fallado de manea negativa, es decir como un rechazo del recurso.
- 3) Que vencido el plazo que tiene el Fisco para fallar y notificar el Recurso de Reconsideración, tal inacción implica que a partir de ese momento el recurrente puede

Silencio Administrativo en la Ley Dominicana – Edgar Barnichta Geara edgarbarnichta.do

desistir tácitamente (ni siquiera de manera expresa) de su recurso de reconsideración, sin necesidad de notificárselo al Fisco, mediante una simple interposición de un Recurso Contencioso.

4) Que ante la inactividad de la Administración de resolver el Recurso de reconsideración dentro del plazo previsto por el legislador, debe reputarse dicha vía administrativa como denegada, de manera que la parte hoy recurrida se encontraba facultada a interponer el recurso contencioso tributario sin que deba aportar un desistimiento expreso del recurso de reconsideración.

5) Que si luego de que el recurrente ha interpuesto un recurso contencioso la Administración emite su fallo de reconsideración, la misma no surte ningún efecto jurídico, pues el hecho de haberse interpuesto el referido recurso contencioso implica un desistimiento de pleno derecho del recurso de reconsideración y por tanto una imposibilidad técnica de ser fallado por la DGII. Así, esta sentencia afirma que “es menester indicar que en el caso que nos ocupa existió un acto presunto de denegación, por lo que la resolución de reconsideración emitida con posterioridad a la interposición del recurso contencioso tributario no surtirá efectos jurídicos válidos.”