



— MANUAL DE —
DERECHO
ADMINISTRATIVO
DOMINICANO

TOMO I

Coordinadoras:

Aracelis A. Fernández Estrella
Zulima Sánchez Sánchez

Revisora general:

Julia Ortega Bernardo



UNIVERSIDAD
DE SALAMANCA

CIJA UAM
Centro de Investigación
sobre Justicia Administrativa

UNPHU
Universidad Nacional
Pedro Henríquez Ureña

— MANUAL DE —
DERECHO
ADMINISTRATIVO
DOMINICANO



— MANUAL DE —
DERECHO
ADMINISTRATIVO
DOMINICANO

TOMO I

Coordinadoras:

Aracelis A. Fernández Estrella
Zulima Sánchez Sánchez

Revisora general:

Julia Ortega Bernardo



VNiVERSiDAD
DE SALAMANCA

CIJA UAM
Centro de Investigación
sobre Justicia Administrativa

UNPHU
Universidad Nacional
Pedro Henríquez Ureña

342.067293
M294
Cdd 22

Manual de derecho administrativo dominicano / Coordinadoras, Aracelis A. Fernández Estrella, Zulima Sánchez Sánchez ; prólogo de Lino Vásquez Sámuel ; revisión general, Julia Ortega Bernardo ; edición, Katherine Estévez. -- Primera edición.-- Santo Domingo : Tribunal Constitucional de la República Dominicana : Universidad de Salamanca : Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid : Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, 2024.— 3 volúmenes ; 23 cm. -- .

ISBN: 978-9945-651-49-2 (tomo I)
ISBN: 978-9945-651-50-8 (tomo II)
ISBN: 978-9945-651-51-5 (tomo III)

Incluye notas al pie de página.

1. Derecho administrativo – República Dominicana 2. Derecho constitucional -- República Dominicana
I. Título

RDA/ArmarC

Manual de Derecho Administrativo Dominicano - Tomo I

Primera edición: Noviembre, 2024

Esta es una publicación de:



Tribunal Constitucional de la República Dominicana
Centro de Estudios Constitucionales

Edificio Juan Pablo Duarte
Avenida 27 de Febrero esquina avenida Gregorio Luperón,
Plaza de la Bandera y del Soldado Desconocido,
Santo Domingo Oeste, República Dominicana,
Teléfonos 809-274-4445 y 809-274-4446
www.tc.gob.do

Coordinadoras: Aracelis A. Fernández Estrella / Zulima Sánchez Sánchez

Revisora general: Julia Ortega Bernardo

Colaboradores: Universidad de Salamanca / Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid / Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña

Cuidado de la edición: Katherine Estévez

Diagramación: Yissel Casado

Diseño de portada: Rafael Cornelio

Impresión: Editora Búho, SRL

ISBN: 978-9945-651-49-2
ISBN: 978-9945-651-52-2 (digital)

Impreso en República Dominicana
Todos los derechos reservados



Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no representan necesariamente las del Tribunal Constitucional y sus magistrados.

| CONTENIDO

Abreviaturas	15
Leyes.....	17
Prólogo	25
<i>Lino Vásquez Sámuél</i>	
Presentación	39
<i>Aracelis A. Fernández Estrella</i>	

CAPÍTULO I LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA45

Pedro Luis Montilla Castillo

I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	45
A. APROXIMACIÓN GENERAL AL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	45
B. FINALIDAD, FUNDAMENTO Y LEGITIMIDAD	50
C. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO PERSONA JURÍDICA	53
D. PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES Y DELIMITACIÓN ORGÁNICA	56
II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU MARCO JURÍDICO.....	59
A. BASES CONSTITUCIONALES Y PRINCIPIOS RECTORES.....	61
B. LA SUJECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AL DERECHO	65
III. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	69
A. TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	70
B. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN REPÚBLICA DOMINICANA	73
1. Administración central	73
2. Administración local.....	74
3. Administraciones descentralizadas.....	75

IV. FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	77
A. ACTIVIDAD NORMATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN	79
B. SERVICIO PÚBLICO.....	81
C. FOMENTO	82
D. POLICÍA	83
V. EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	84
A. LA NOCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO.....	84
B. LOS LÍMITES DE APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	86
C. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DOMINICANO	90
1. Perspectiva histórica	91
2. Perspectiva contemporánea	96
VI. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DOMINICANO EN PROSPECTIVA DE FUTURO.....	100
A. EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN	100
B. LA REGULACIÓN DE LOS MERCADOS.....	101
C. LA INSERCIÓN DE LA IDEA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO DERECHO	101
VII. CONCLUSIÓN	104
VIII. BIBLIOGRAFÍA	105

CAPÍTULO II BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO..... 108

Amaury A. Reyes-Torres

I. INTRODUCCIÓN	109
II. LA CLÁUSULA DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO	110
A. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO	110
1. Estado democrático	110
2. Estado de Derecho	114
2.1. Esfera formal del Estado de Derecho: imperio de la ley y división de poderes.....	117
a. Principio de juridicidad	117
b. Principio de separación de poderes.....	120
2.2. Esfera material del Estado de Derecho: seguridad, razonabilidad, derechos fundamentales y responsabilidad.....	122
a. Seguridad jurídica.....	122

b. Razonabilidad	123
c. Derechos fundamentales	124
d. Principio de responsabilidad	124
B. ESTADO SOCIAL.....	125
III. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.....	131
A. EL PRINCIPIO DE SOMETIMIENTO PLENO AL ORDENAMIENTO.....	132
B. PRINCIPIOS PARTICULARES DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN	133
1. Eficacia	133
2. Jerarquía	134
3. Objetividad	135
4. Igualdad.....	136
5. Transparencia.....	137
6. Economía.....	137
7. Publicidad.....	137
8. Coordinación	137
IV. PROSPECTIVA DE FUTURO.....	138
V. BIBLIOGRAFÍA	139

CAPÍTULO III DERECHO ADMINISTRATIVO

Aracelis A. Fernández Estrella / Omar Pérez-Rubiera

I. INTRODUCCIÓN	141
II. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO	142
III. ESTRUCTURA JERARQUIZADA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	145
A. EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD	146
1. La Constitución en el centro del ordenamiento jurídico.....	147
2. El papel del Tribunal Constitucional como último intérprete de la Constitución	150
B. LAS LEYES.....	154
C. LOS REGLAMENTOS	155
1. Potestad reglamentaria del presidente de la República	159
2. Potestad reglamentaria de los ministerios y organismos autónomos y descentralizados de la Administración pública	161
3. Potestad reglamentaria de los municipios.....	161

D. EL PAPEL DE LA COSTUMBRE Y EL PRECEDENTE ADMINISTRATIVO.....	163
IV. LA APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ESPACIO Y EL TIEMPO	167
V. CONSIDERACIONES FINALES Y PROSPECTIVA DE FUTURO.....	168
VI. BIBLIOGRAFÍA	171

CAPÍTULO IV LA LEY..... 173

Rita O. Aristy Mota

I. INTRODUCCIÓN	173
II. CONCEPTO DE LEY. DOMINIO, RESERVA Y FUERZA DE LEY.....	174
III. TITULARIDAD DEL PODER LEGISLATIVO (SANCIÓN Y PROMULGACIÓN DE LAS LEYES)	181
IV. FORMACIÓN DE LAS LEYES.....	185
A. FASE DE PREPARACIÓN DEL PROYECTO DE LEY O FASE PRELEGISLATIVA.....	186
B. FASE DE REDACCIÓN.....	188
C. FASE LEGISLATIVA O FASE DE TRÁMITE Y APROBACIÓN.....	188
D. FASE POSTERIOR A LA APROBACIÓN.....	193
V. LA PUBLICACIÓN DE LAS LEYES.....	195
VI. EL CONTENIDO DE LA LEY	198
VII. CLASES DE LEYES (ORGÁNICA Y ORDINARIA).....	200
VIII. LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y SU VALOR EN EL DERECHO INTERNO	201
IX. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	209
A. CONCEPTO Y SISTEMAS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL ORDENAMIENTO DOMINICANO.....	209
B. ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDIMIENTO ..	215
1. Objeto de la acción directa de inconstitucionalidad.....	215
2. Calidad o legitimación activa para interponer la acción directa de inconstitucionalidad	218
3. Instancia introductoria de la acción directa de inconstitucionalidad.....	223
4. Decisión sobre la acción	225
5. Control de constitucionalidad sobre la omisión legislativa.....	227
X. CONCLUSIONES	230

XI. PROSPECTIVA DE FUTURO.....	231
XII. BIBLIOGRAFÍA	232
<hr/>	
CAPÍTULO V EL REGLAMENTO	235
<i>Francisco A. Ortega Polanco</i>	
I. EL REGLAMENTO. CONCEPTO Y JUSTIFICACIÓN	235
A. CONCEPTO	235
B. JUSTIFICACIÓN	237
C. EL REGLAMENTO Y EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	240
II. LA POTESTAD REGLAMENTARIA	243
A. CONCEPTO	243
B. POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL ORDENAMIENTO NACIONAL.....	244
1. Potestad reglamentaria de los ministros.....	247
2. Potestad reglamentaria en la jurisprudencia.....	251
III. REQUISITOS DE VALIDEZ DEL REGLAMENTO	255
A. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ.....	255
B. CONTROL DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA.....	257
1. Control de constitucionalidad	257
2. Control de legalidad	259
3. Los principios generales.....	262
4. Límites formales, materiales o de procedimiento.....	264
IV. EL REGLAMENTO Y LA LEY	265
A. LA LEY	265
1. La función legislativa.....	267
2. Delegación legislativa.....	269
B. DIFERENCIA ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO.....	272
V. EL REGLAMENTO Y LA NORMA GENERAL.....	274
VI. CLASES DE REGLAMENTOS.....	275
A. REGLAMENTO SUBORDINADO O DE EJECUCIÓN	275
B. REGLAMENTO AUTORIZADO O DE INTEGRACIÓN.....	277
C. REGLAMENTO AUTÓNOMO	277
D. REGLAMENTO DE NECESIDAD	279
VII. PROSPECTIVA DE FUTURO DEL REGLAMENTO. CONCLUSIÓN	280
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	282

CAPÍTULO VI LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO DOMINICANO 283
Mary Laine Collado Tactuk

I.	INTRODUCCIÓN	283
II.	LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO COMO PERSONA JURÍDICA	285
III.	LA DIVERSIFICACIÓN DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	293
IV.	TIPOLOGÍA DE LOS ENTES PÚBLICOS.....	297
	A. ENTES TERRITORIALES Y NO TERRITORIALES	300
	B. ENTES DE BASE CORPORATIVA Y ENTES DE BASE FUNDACIONAL O INSTITUCIONAL	303
	1. Instituciones públicas y privadas	307
	2. Fundación	308
	3. Fideicomisos públicos.....	309
	C. LAS CLASES DE CORPORACIONES	310
	D. PERSONALIDAD JURÍDICA DE DETERMINADOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES	312
	E. DERECHO PÚBLICO Y DERECHO PRIVADO EN LAS FORMAS DE PERSONIFICACIÓN Y EN EL RÉGIMEN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS	315
V.	CAPACIDAD JURÍDICA DE LOS ENTES PÚBLICOS (LA CAPACIDAD JURÍDICA DE DERECHO PÚBLICO Y LA CAPACIDAD DE DERECHO PRIVADO).....	318
VI.	PROSPECTIVA DE FUTURO.....	319
VII.	BIBLIOGRAFÍA	320

CAPÍTULO VII GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL
Laia Verónica Rojas Alfau

I.	INTRODUCCIÓN	324
II.	PREVISIONES CONSTITUCIONALES RELATIVAS AL RÉGIMEN LOCAL	326
III.	AUTONOMÍA MUNICIPAL.....	331
	A. RELACIONES ENTRE MUNICIPIOS Y DISTRITOS MUNICIPALES.....	336
IV.	ALGUNOS RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN MUNICIPAL DOMINICANO	342
V.	ENTIDADES LOCALES	349
VI.	EL MUNICIPIO: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.....	349
	A. POBLACIÓN.....	350
	B. TERRITORIO	351

1. Los distritos municipales.....	353
2. Secciones y parajes	354
C. GOBIERNOS LOCALES: AYUNTAMIENTO Y JUNTA DE DISTRITO	354
VII. EL AYUNTAMIENTO.....	356
A. ALCALDÍA.....	356
B. CONCEJO DE REGIDORES.....	360
VIII. JUNTA DE DISTRITO	364
A. ATRIBUCIONES Y LIMITACIONES DE LA JUNTA DE DISTRITO.....	366
IX. EL DISTRITO NACIONAL	367
X. LAS MANCOMUNIDADES	368
XI. COMPETENCIAS Y POTESTADES DE LOS MUNICIPIOS. ADMINISTRACIÓN LOCAL	369
A. FUNCIONES PÚBLICAS MUNICIPALES.....	370
B. POTESTADES DEL AYUNTAMIENTO.....	371
C. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS	373
D. CONTROL DE LA GESTIÓN LOCAL	373
E. CLASES DE COMPETENCIAS DEL AYUNTAMIENTO.....	374
1. Competencias propias.....	375
2. Competencias coordinadas o concurrentes	382
3. Competencias delegadas	382
F. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.....	384
1. <i>Servicios municipales mínimos</i>	384
G. COMPETENCIAS DE LOS DISTRITOS MUNICIPALES	385
XII. AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS ENTES LOCALES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS ARBITRIOS.....	386
XIII. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL.....	396
XIV. PROSPECTIVA DE FUTURO.....	401
XV. BIBLIOGRAFÍA.....	405

CAPÍTULO VIII EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN 407

Víctor Rafael Hernández-Mendible

I. INTRODUCCIÓN.....	407
II. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICO-POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	409

III. EL CONCEPTO DE LEY Y LOS TIPOS DE LEYES	412
IV. LA APROXIMACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	414
V. LAS CONDICIONES QUE CONFORMAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	417
VI. LA VINCULACIÓN ENTRE LA JURIDICIDAD Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	420
VII. LA VINCULACIÓN ENTRE LAS POTESTADES Y LA JURIDICIDAD	422
VIII. LA RELACIÓN ENTRE LAS POTESTADES Y LOS TÉRMINOS JURÍDICOS INDETERMINADOS	428
IX. LA PROSPECTIVA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	430
X. CONSIDERACIONES FINALES.....	431
XI. BIBLIOGRAFÍA	433

| ABREVIATURAS

Art.	Artículo
Etc.	Etcétera
CEA	Consejo Estatal del Azúcar (CEA)
CNMV	Consejo Nacional del Mercado de Valores
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DIGEIG	Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio firmado entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América
G.O.	Gaceta Oficial
INCART	Instituto Nacional del Cáncer Rosa Emilia Sánchez Pérez de Tavárez
INESPRE	Instituto Nacional de Estabilización de Precios
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
INTABACO	Instituto del Tabaco
MIMARENA	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Núm.	Número
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
Párr.	Párrafo
SCJ	Suprema Corte de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TSA	Tribunal Superior Administrativo
UASD	Universidad Autónoma de Santo Domingo
Res.	Resolución

| LEYES

CRD	Constitución Política de la República Dominicana de 13 de junio de 2015 (G.O. 10805 del 10 de julio de 2015).
Ley núm. 28-23	Ley núm. 28-23 de 15 de marzo, sobre Fideicomiso Público (G.O. 11103 de 17 de marzo de 2023).
Ley núm. 20-23	Ley núm. 20-23 de 1ro de febrero, Orgánica del Régimen Electoral (G.O. 11100 de 17 de febrero de 2023).
Ley núm. 368-22	Ley núm. 368-22 de 20 de diciembre, sobre Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos. Crea el Sistema Nacional de Información Territorial (G.O. 11092 de 22 de diciembre de 2022).
Ley núm. 365-22	Ley núm. 365-22 de 12 de julio, que crea la Empresa Generadora de Electricidad Punta Catalina (G.O. 11090 de 12 de diciembre de 2022).
Ley núm. 345-22	Ley núm. 345-22 de 25 de julio, Orgánica de Regiones Únicas de Planificación de la República Dominicana (G.O. 11077 de 2 de agosto de 2022).
Ley núm. 339-22	Ley núm. 339-22 de 12 de julio, sobre Uso de Medios Digitales en el Poder Judicial (G.O. 11076 de 21 julio 2022).
Ley núm. 345-21	Ley núm. 345-21 de 10 de diciembre, sobre Presupuesto General del Estado para el Ejercicio Presupuestario del año 2022 (G.O. 11047 de 14 de diciembre de 2021).
Ley núm. 167-21	Ley núm. 167-21 de 09 de agosto, sobre Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites (G.O. 11030 de 12 de agosto de 2021).

- Ley núm. 160-21 Ley núm. 160-21 de 21 de julio, que crea el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (MIVHED) (G.O. 11028 de 3 de agosto 2021).
- Ley núm. 122-21 Ley núm. 122-21 de 22 junio, que transforma el Banco Nacional de las Exportaciones, en el Banco de Desarrollo y Exportaciones (BANDEX) (G.O. 11024 de 28 junio 2021).
- Ley núm. 225-20 Ley núm. 225-20 de 23 de julio, General de Gestión Integral y Coprocesamiento de Residuos Sólidos (G.O. 10990 de 30 de septiembre de 2020).
- Ley núm. 47-20 Ley núm. 47-20 de 07 de febrero, sobre Alianzas Público-Privadas (G.O. 10972 de 20 de febrero de 2020).
- Ley núm. 15-19 Ley núm. 15-19 de 11 de febrero, Orgánica del Régimen Electoral (G.O. 10933 de 18 de febrero de 2019).
- Ley núm. 34-18 Ley núm. 34-18 de 25 de julio, que reforma el Instituto del Tabaco (INTABO) (G.O. 10918 de 20 de agosto 2018).
- Ley núm. 33-18 Ley núm. 33-18 de 07 de agosto, sobre Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos (G.O. 10917 de 13 de agosto de 2018).
- Ley núm. 63-17 Ley núm. 63-17 de 21 de febrero, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (G.O. 10875 de 24 de febrero 2017).
- Ley núm. 630-16 Ley núm. 630-16 de 28 de julio, Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior (G.O. 10853 de 01 de agosto 2016).
- Ley núm. 136-15 Ley núm. 136-15 de 08 de julio, que regula la Iniciativa Legislativa Popular (G.O. 10808 de 28 de julio de 2015).
- Ley núm. 107-13 Ley núm. 107-13 de 06 de agosto, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo (G.O. 10722 de 08 de agosto de 2013).
- Ley núm. 100-13 Ley núm. 100-13 de 30 julio, que crea el Ministerio de Energía y Minas, como órgano dependiente del Poder Ejecutivo, encargado de la Formulación y Administración de la Política Energética y de Minería y no metálica (G.O. 10721 de 02 de agosto de 2013).

- Ley núm. 252-12 Ley núm. 252-12 que eleva la sección Barranca, provincia La Vega, a la categoría de Distrito Municipal, con el nombre de Distrito Municipal Don Juan Rodríguez (G.O. 10696 de 26 de octubre de 2012).
- Ley núm. 247-12 Ley núm. 247-12 de 07 de agosto, Orgánica de la Administración pública (G.O. 10691 de 09 de agosto de 2012).
- Ley núm. 1-12 Ley núm. 1-12 de 26 de enero, Orgánica de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (G.O. 10656 de 26 de enero de 2012).
- Ley núm. 189-11 Ley núm. 189-11 de 16 de julio, para el desarrollo del mercado hipotecario y el fideicomiso en la República Dominicana (G.O. 10628 de 16 de julio de 2011).
- Ley núm. 137-11 Ley núm. 137-11 de 13 de junio, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (G.O. 10622 de 15 de junio de 2011).
- Ley núm. 133-11 Ley núm. 133-11 de 7 de junio, Orgánica del Ministerio Público (G.O. 10621 de 9 de junio de 2011).
- Ley núm. 86-11 Ley núm. 86-11 de 15 de marzo, de los Fondos Públicos (G.O. 10613 de 15 de abril de 2011).
- Ley núm. 28-11 Ley núm. 28-11 de 19 de enero, Orgánica del Poder Judicial (G.O. 10604 del 24 de enero de 2011).
- Ley núm. 341-09 Ley núm. 341-09 de 26 de noviembre, que introduce modificaciones a la Ley núm. 176-07 del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios (G.O. 10550 de 30 de noviembre de 2009).
- Ley núm. 479-08 Ley núm. 479-08 de 11 de diciembre, General de las Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada (G.O. 10497 de 11 diciembre 2008).
- Ley núm. 42-08 Ley núm. 42-08 de 16 de enero, sobre la Defensa de la Competencia (G.O. 10458 de 25 de enero de 2008).
- Ley núm. 41-08 Ley núm. 41-08 de 16 de enero, sobre Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública (G.O. 10458 de 25 de enero de 2008).
- Ley núm. 218-07 Ley núm. 218-07 de 24 de julio, sobre Amnistía de Declaración Tardía de Nacimiento (G.O. 10426 de 14 de agosto de 2007).

- Ley núm. 176-07 Ley núm. 176-07 de 17 de julio, sobre Distrito Nacional y los Municipios (G.O. 10426 de 20 de julio de 2007).
- Ley núm. 13-07 Ley núm. 13-07 de 17 de enero, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo (G.O. 10409 de 6 de febrero de 2007).
- Ley núm. 10-07 Ley núm. 10-07 de 05 de enero, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República (G.O. 10406 de 08 de enero de 2007).
- Ley núm. 5-07 Ley núm. 5-07 de 08 enero 2007, que Crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (G.O. 10406 de 12 de enero de 2007).
- Ley núm. 498-06 Ley núm. 498-06 de 01 enero, sobre Planificación e Inversión Pública (G.O. 10400 de 28 de diciembre de 2006).
- Ley núm. 494-06 Ley núm. 494-06 de 27 de diciembre, de Organización de la Secretaria de Estado de Hacienda (G.O. 10399 de 28 de diciembre de 2006).
- Ley núm. 340-06 Ley núm. 340-06 de 18 de agosto, Sobre Compras y Contrataciones (G.O. 10380 de 30 de agosto de 2006).
- Ley núm. 122-05 Ley núm. 122-05 de 22 de febrero, para la Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro (G.O. 10318 de 08 de abril de 2005).
- Ley núm. 108-05 Ley núm. 108-05 de 22 de febrero, de Registro Inmobiliario (G.O. 10316 de 23 de marzo de 2005).
- Ley núm. 202-04 Ley núm. 202-04 de 24 de julio, Sectorial de Áreas Protegidas (G.O. 10282 de 30 de julio de 2004).
- Ley núm. 200-04 Ley núm. 200-04 de 13 de julio, sobre Libre Acceso a la información pública (G.O. 10290 de 28 de julio de 2004).
- Ley núm. 166-03 Ley núm. 166-03 de 26 de julio, que dispone que para el año 2004, la participación de los ayuntamientos en los montos totales de los ingresos del Estado Dominicano pautados en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos de la Nación, será de 8%, y a partir del año 2005, se consignará un 10%, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos (G.O. 10233 de 06 octubre 2003).

- Ley núm. 68-03 Ley núm. 68-03 de 01 enero, que Crea el Colegio Médico Dominicano (G.O. 10215 de 19 febrero 2003).
- Ley núm. 183-02 Ley núm. 183-02 de 21 de noviembre, Monetaria y Financiera (G.O. 10187 del 3 de diciembre de 2002).
- Ley núm. 76-02 Ley núm. 76-02 de 02 de julio, que establece El Código Procesal Penal de la República Dominicana (G.O. 10170 de 19 de julio de 2002).
- Ley núm. 163-01 Ley núm. 163-01 de 09 de octubre, que Crea la Provincia de Santo Domingo, y Modifica los artículos 1 y 2 de la Ley núm. 5220, sobre División Territorial de la República Dominicana (G.O. 10104 de 16 octubre 2001).
- Ley núm. 125-01 Ley núm. 125-01 de 13 de junio, General de Electricidad (G.O. 10095 de 24 de julio de 2001).
- Ley núm. 64-00 Ley núm. 64-00 de 25 de julio, que crea la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (G.O. 10056 de 18 de agosto de 2000).
- Ley núm. 327-98 Ley núm. 327-98 de 11 de agosto, sobre Carrera Judicial (G.O. 9994 de 12 agosto 1998).
- Ley núm. 153-98 Ley núm. 153-98 de 01 de enero, General de Telecomunicaciones (G.O. 9983 de 27 mayo 1998).
- Ley núm. 141-97 Ley núm. 141-97 de 10 de junio, General de Reforma de la Empresa Pública (G.O. 9957 de 24 de junio 1997).
- Ley núm. 10-96 Ley núm. 10-96 de 9 de septiembre, que modifica los arts. 1 y 2 de la Ley núm. 116 del año 1975 (G.O. 9934 de 9 de septiembre 1996).
- Ley núm. 11-92 Ley núm. 11-92 de 29 de abril, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana (G.O. 9835 de 16 de mayo de 1992).
- Ley núm. 25-91 Ley núm. 25-91 de 08 de octubre, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia (G.O. 9818 de 15 de octubre de 1991).
- Ley núm. 50-87 Ley núm. 50-87 de 04 de junio, que deroga y sustituye la Ley núm. 42 del año 1942, sobre las Cámaras Oficiales de Comercio, Agricultura e Industrias de la República (G.O. 9712 de 04 junio 1987).
- Ley núm. 116 de 1980 Ley núm. 116 de 16 enero, que crea el Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional (INFOTEP) (G.O. 9522 de 20 enero de 1980).

- Ley núm. 873 1978 Ley núm. 873 de 18 de julio, Orgánica de las Fuerzas Armadas Dominicanas (G.O. 9487 de 31 de julio de 1978).
- Ley núm. 834 de 1978 Ley núm. 834 de 10 de julio, que abroga y modifica ciertas disposiciones en materia de Procedimiento Civil y hace suyas las más recientes y avanzadas reformas del Código de Procedimiento Civil Francés (G.O. 9478 de 15 julio 1978).
- Ley núm. 146-71 Ley núm. 146-71 de 26 de mayo, Ley Minera de la República Dominicana (G.O. 9231 de 04 de junio 1969).
- Ley núm. 70 de 1970 Ley núm. 70 de 17 de diciembre, que crea la Autoridad Portuaria Dominicana (G.O. 9210 de 17 de diciembre de 1970).
- Ley núm. 526 de 1969 Ley núm. 526 de 1969 de 11 de diciembre, sobre el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE) (G.O. 9169 de 17 de diciembre de 1969).
- Ley núm. 295 de 1966 Ley núm. 295 de 1966 de 30 de junio, de Aprovisionamiento del Gobierno (G.O. 8994 de 30 de junio de 1966).
- Ley núm. 289 de 1966 Ley núm. 289 de 1966 de 30 de junio, Orgánica de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (G.O. 8994 de 30 de junio de 1966).
- Ley núm. 180 de 1966 Ley núm. 180 de 12 de abril, que dicta disposiciones acerca de la aprobación de los arbitrios establecidos por el Distrito Nacional y los Municipios (G.O. 8980 de 30 de junio de 1966).
- Ley núm. 7 de 1966 Ley núm. 7 de 1966 de 02 de agosto, por medio de la cual se disolvió la Corporación Azucarera de la República Dominicana (G.O. 9000 de 19 de agosto 1966).
- Ley núm. 6 de 1965 Ley núm. 6 de 08 de septiembre, que crea el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) (G.O. 8945 de 9 de septiembre de 1965).
- Ley núm. 483 de 1964 Ley núm. 483 de 9 de noviembre de 1964, sobre ventas condicionales de muebles (G.O. 8904 de 14 de noviembre de 1964).
- Ley núm. 6232-63 Ley núm. 6232-63 de 25 febrero, que establece un proceso de planificación urbana e introduce modificaciones orgánicas a las instituciones municipales (G.O. 8751-BIS de 06 de abril de 1963).

- Ley núm. 6160 de 1963 Ley núm. 6160 de 11 de enero, para la creación del Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores (CODIA) (G.O. 8730 de 16 de enero de 1963).
- Ley núm. 6133 de 1962 Ley núm. 6133 de 15 de diciembre, que dicta la Ley Orgánica del Banco de Reservas de la República Dominicana (G.O. 8728 de 17 de diciembre de 1962).
- Ley núm. 5778 de 1961 Ley núm. 5778 de 31 de diciembre, que declara la Autonomía de la Universidad de Santo Domingo (G.O. 8633 de 5 de enero de 1962).
- Ley núm. 5622 de 1961 Ley núm. 5622 de 14 de septiembre, sobre Autonomía Municipal (G.O. 8603 de 21 de septiembre de 1961).
- Ley núm. 4381 de 1956 Ley núm. 4381 de 07 de febrero, que dispone que en toda ley, decreto o documento donde se diga 'Distrito de Santo Domingo' o 'Común' se entenderá que se dice, respectivamente, Distrito Nacional, o Municipio, y sujeta a la autorización del Poder Ejecutivo la enagenación o afectación o de terrenos o solares propiedad de los municipios o del Distrito Nacional (G.O. 7945 de 11 de febrero de 1956).
- Ley núm. 4378 de 1956 Ley núm. 4378 de 10 de febrero, Orgánica de Secretarías de Estado (G.O. 7947 de 18 de febrero de 1956).
- Ley núm. 3456 de 1952 Ley núm. 3456 de 18 de diciembre, de Organización del Distrito de Santo Domingo (G.O. 7521 de 29 de enero de 1953).
- Ley núm. 3455 de 1952 Ley núm. 3455 de 21 de diciembre, sobre Organización Municipal (G.O. 7521 de 29 de enero de 1953).
- Ley núm. 1832 de 1948 Ley núm. 1832 de 28 de octubre, que Instituye la Dirección General de Bienes Nacionales (G.O. 6854 de 03 de noviembre de 1948).
- Ley núm. 1494 de 1947 Ley núm. 1494 de 24 de julio, que instituye la jurisdicción contenciosa-administrativa (G.O. 6673 de 2 de agosto de 1947).
- Ley núm. 42 de 1942 Ley núm. 42 de 15 de julio, sobre las Cámaras Oficiales de Comercio Industrial, Agricultura y Trabajo (G.O. 5774 de 17 de julio de 1942).
- Ley núm. 213 de 1940 Ley núm. 213 de 16 de enero, sobre Organización de las Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura (G.O. 5406 de 17 de enero de 1940).

- Ley núm. 125 de 1939 Ley núm. 125 de 31 de mayo, de División Territorial de la República (G.O. 5320 de 31 de mayo de 1939).
- Ley núm. 1486 de 1938 Ley núm. 1486 de 01 enero, sobre la Representación del Estado en los Actos Jurídicos (G.O. 5148 de 20 marzo 1938).
- Ley núm. 49 de 1938 Ley núm. 49 de 23 de diciembre, que crea la Liga Municipal Dominicana (G.O. 5261 de 03 de enero de 1939).
- Ley núm. 654 de 1921 Ley núm. 654 sobre el Código Civil de la República Dominicana (G.O. 3240 de 18 de julio de 1921).
- Ley núm. 5189 de 1913 Ley núm. 5189 de 11 de enero, sobre Organización Comunal (G.O. 2365 de 15 de enero de 1913).
- Ley núm. 2914 de 1890 Ley núm. 2914 de 21 de junio de 1890, sobre Registro y Conservación de Hipotecas y sus modificaciones.
- Ley núm. 2334 de 1885 Ley núm. 2334 de 20 de mayo de 1885, de Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales de las Oficinas de Registro.
- Ley núm. 138 de 1848 Ley núm. 138 de 08 de mayo de 1848, que establece un colegio seminario en esta Capital.
- Ley núm. 40 de 1845 Ley núm. 40 de 9 de junio de 1845, sobre la Administración provincial.
- Ley núm. 38 de 1845 Ley núm. 38 de 06 noviembre de 1845, que determina las funciones que corresponden a cada Secretario de Estado y la responsabilidad de éstos.
- Ley núm. 34 de 1845 Ley núm. 34 de 27 de mayo de 1845, para el arreglo de la naturalización de los buques y expedición de patentes de navegación.
- Ley núm. 32 de 1845 Ley núm. 32 de 2 de mayo de 1845, sobre los Ayuntamientos.
- Ley núm. 30 de 1845 Ley núm. 30 de 8 de abril de 1845, Reglamento del Sistema Electoral.

| PRÓLOGO

Lino Vásquez Samuel

Ex juez segundo sustituto del presidente del Tribunal Constitucional de la República Dominicana

El encargo del prólogo de un obra tan ambiciosa y voluminosa, preparada con tanto rigor y esfuerzo intelectual como el «Manual de Derecho administrativo dominicano» siempre será un reto fascinante, sobre todo si se trata de la obra más completa e integral de la materia objeto de estudio en el siglo XXI en la República Dominicana. Este trabajo es fruto de la labor intelectual y compilación de una visionaria y académica administrativista, la Dra. Aracelis Fernández, quien, con audacia y pasión, advirtió que en nuestro país, luego de la proclamación de la Constitución del año 2010 se produjo una eclosión sin precedentes en el desarrollo del Derecho administrativo y, por consiguiente, para ella era pertinente suplir el déficit de doctrina sistematizada, razón por la que se embarcó en esta ardua empresa, con la colaboración intelectual de las reputadas académicas españolas Zulima Sánchez Sánchez y Julia Ortega Bernardo y de todos los juristas que participan en la misma en calidad de autores.

En este sentido, sostiene la obra que esta rama del Derecho es algo superior al insuficiente concepto del *Derecho propio y peculiar de las Administraciones públicas*, puesto que la evolución natural del concepto de Administración pública ha transformado también el alcance y ámbito de aplicación de la disciplina que, en principio, sólo se vinculaba a esta. El Derecho administrativo perseguirá entonces ya no solamente lo que la Administración hace, sino también el accionar de todo el sistema que interactúa en la consecución de los fines de las Administraciones públicas,

en sus respectivas competencias. Como afirma el profesor SANTOFIMIO GAMBOA, «el concepto de derecho administrativo debe comprender, como parte de su descripción, el cumplimiento de los cometidos propios del Estado Social y Democrático de Derecho, el interés general y el bien común»¹. Esta evolución del Derecho administrativo, por supuesto, no implica que este abarque todo aquello que la Administración realiza, sino lo que se materializa en función de las potestades particulares que el ordenamiento jurídico le reconoce. «Se trata, conviene destacarlo, de un Derecho concebido para hacer frente a los poderes atribuidos a la Administración, que verifica y sujeta a riguroso control esa misma atribución de poderes y regula luego su ejercicio en evitación de abusos y arbitrariedades»².

Este manual, además, es un intento de contribuir con la acepción conceptual de Derecho administrativo, que lo sitúa como disciplina académica, explicando de forma sistematizada los aspectos fundamentales de la parte general (Derecho administrativo dominicano) y algunos aspectos de la parte especial o sectorial de esta rama del Derecho. En su discorrir se desarrollan y visibilizan las distintas acepciones que se asocian al Derecho administrativo contemporáneo, y se recepciona el concepto de Derecho administrativo como ciencia, condición que se produce a raíz de la construcción de todo un conjunto de teorías que se han producido con el objetivo de organizar y sistematizar todas las funciones y potestades que han sido atribuidas a lo largo de la historia a las Administraciones públicas. A su juicio, este proceso ha aumentado significativamente la complejidad de esta rama del ordenamiento jurídico.

En ese sentido, esta obra se subsume en la explicación que realiza DARNACULLETA GARDELLA, al referirse a la segunda acepción del concepto de Derecho administrativo:

En una segunda acepción, la observación y análisis del ordenamiento jurídico-administrativo y la formulación de enunciados científicos

¹ SANTOFIMIO GAMBOA (Jaime), «Fundamentos constitucionales del Derecho Administrativo Colombiano», *A&C Revista de Derecho Administrativo y Constitucional*, núm. 11, 2003, Brasil, p. 216.

² ESTEVE PARDO (José), *Lecciones de Derecho Administrativo*, 10ª edición, Marcial Pons, Madrid, España, 2021, p. 49.

explicativos de esa realidad permite hablar del Derecho administrativo como **ciencia**. La ciencia del Derecho administrativo tiene como precedentes la cameralística y la ciencia de la policía, con las que, a finales del Antiguo Régimen, en el continente europeo se dan los primeros pasos para la construcción del Derecho público. Esta ciencia se consolida gracias a las grandes construcciones doctrinales elaboradas a finales del siglo XIX y los principios del siglo XX en Francia, Italia, Alemania [...]³.

En este manual se sigue el criterio de que, en la actualidad, estamos asistiendo al surgimiento de una nueva ciencia del Derecho administrativo, derivada de un proceso de reforma, basado en el análisis comparado y la interdisciplinariedad, que ha sido calificado como un proceso de crisis, de ruptura e incluso, de transformación radical del Derecho administrativo.

Al referirse a las fuentes del Derecho administrativo, la obra se centra en la vertiente más tradicional, para estudiar cómo opera, en este conjunto de normas, el principio de jerarquía normativa, conforme al clásico método de la pirámide kelseniana, donde la Constitución o, en nuestro caso, el bloque de constitucionalidad ocupa la cúspide de la pirámide, seguido de las leyes y, en un tercer lugar, los reglamentos. Al referirse a los distintos niveles normativos, se precisa el canon básico para la aprobación de cada uno de ellos -incluyendo los relativos a las leyes y a los reglamentos- y se destaca el análisis de la estructura jerarquizada del Derecho administrativo en el que se precisa el papel que actualmente tienen la costumbre y el precedente administrativo en el sistema de fuentes, particularmente, el bloque de constitucionalidad, enfatizando el papel nomofiláctico que tiene el Tribunal Constitucional como centro del ordenamiento jurídico y último intérprete de la Constitución.

Este aporte doctrinal es indispensable para la comprensión y estudio del complejo entramado del Derecho administrativo en la República Dominicana. Se divide en tres tomos cuidadosamente organizados en un

³ DARNACULLETA GARDELLA (Mercè) *et. al.*, «Derecho Administrativo», en VELASCO CABALLERO (Francisco) y DARNACULLETA GARDELLA (Mercè), coordinadores, *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, España, 2023, p. 64.

orden metodológico que responde al tipo de Administración que organiza la parte orgánica de la Constitución dominicana, que tiene como contrapeso su parte dogmática, que en su conjunto, ofrecen una visión completa y detallada de los fundamentos, principios, instituciones y procedimientos que rigen la Administración pública en nuestro país. Por lo que este esfuerzo, de inmensurable valor académico, refleja la vasta experiencia y el profundo conocimiento de sus coordinadoras, de la revisora y del colectivo de autores expertos en el campo de esta rama del Derecho, además de su compromiso con el desarrollo y fortalecimiento del Estado Social y Democrático de Derecho.

El **primer tomo** se centra en la estructura y organización de la Administración pública dominicana, abordando con precisión los principios que sustentan nuestro Derecho administrativo contemporáneo. En este volumen se exploran temas esenciales, como la teoría de la organización administrativa, las formas de actividad administrativa y las bases constitucionales de este ámbito jurídico, haciendo especial énfasis en la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. Asimismo, se profundiza en la jerarquización de las fuentes del Derecho administrativo, el concepto y fuerza de la ley, la potestad reglamentaria, la formación de leyes y los actos administrativos. La rigurosidad con la que se trata la personalidad jurídica del Estado, así como el principio de legalidad de la Administración, proporciona una base sólida para la comprensión de las dinámicas administrativas del Estado.

Además, esta creación intelectual explica el contexto histórico significativo, los principios fundacionales y los desafíos que actualmente configuran esta rama vital del Derecho, pues desarrolla de manera minuciosa cómo el Derecho administrativo, que rige las actividades de los organismos administrativos del gobierno, desempeña un rol crucial para garantizar que la Administración pública funcione de manera eficiente, transparente y de conformidad con el Estado de Derecho. Al auscultar su desarrollo, permite al lector una comprensión integral del Derecho administrativo en la República Dominicana, examinando sus componentes estructurales y principios rectores, abordando los desafíos que enfrenta, por lo cual este

Manual proporciona a los lectores un aprendizaje integral del panorama jurídico que rige a la Administración pública en el país, útil para académicos, operadores jurídicos, juristas en ejercicio y demás miembros de la comunidad jurídica nacional e internacional.

En su desarrollo, sostiene que el Derecho administrativo dominicano se inscribe en un contexto histórico que refleja la evolución de la gobernanza en el país. El texto destaca que el marco del Derecho administrativo en la República Dominicana sirve como un mecanismo crítico para regular las acciones de las Administraciones públicas, y garantizar que dichas acciones se lleven a cabo dentro de los parámetros y límites establecidos por la Constitución y la ley. Al hacer el análisis histórico, se destaca que el desarrollo de este marco legal se remonta a la introducción del Código Civil y las reformas posteriores, destinadas a modernizar las estructuras de gobernanza. El Manual realiza una exposición concienzuda de los principios fundamentales del Derecho administrativo, como son el de legalidad, transparencia y rendición de cuentas, que desempeñan un papel fundamental en la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y la promoción de la justicia. Además, de una manera detallada, se destaca la importancia del Derecho administrativo en su capacidad para proporcionar un enfoque estructurado a la Administración pública, mejorando así la legitimidad de las acciones gubernamentales y fomentando la confianza entre el Estado y sus administrados.

Esta obra, con especial atención y rigor científico demuestra, a lo largo de su desarrollo, que los principios mencionados *up supra* no son meros constructos teóricos, sino que son vitales para el funcionamiento de una sociedad democrática, y desempeñan un papel sustancial en la configuración del panorama de gobernanza en la República Dominicana, llevando a la comprensión de los destinatarios estudiosos del Derecho administrativo que estos conceptos son esenciales para entender las implicaciones más amplias del Derecho administrativo en la gobernanza y la Administración pública.

Este Manual recoge, además de los contenidos convencionales que integran el temario de esta rama del Derecho, otros de carácter novedoso,

enriquecidos por el contexto histórico del Derecho administrativo dominicano, que revela una evolución dinámica, influenciada tanto por los acontecimientos internos como por las normas internacionales, abarcando las raíces del Derecho administrativo en la República Dominicana a partir del establecimiento del marco jurídico de la nación tras la independencia de Haití en 1844. Se destaca que, durante la última parte del siglo XIX y principios del siglo XX, surgieron hitos importantes, como la promulgación del Código Administrativo de 1934, que sentó las bases para las prácticas modernas del Derecho administrativo. Este Código introdujo principios esenciales, que siguen guiando los procesos administrativos en la actualidad, marcando un momento crucial en el desarrollo de la gobernanza en la República Dominicana. Además, destaca que las reformas constitucionales de 1994 representaron un momento decisivo en la evolución del Derecho administrativo, al incorporar principios de democracia y derechos humanos al marco jurídico. Estas reformas no sólo alinearon las prácticas locales con las normas jurídicas internacionales, sino que también facilitaron la integración del Derecho internacional en la legislación nacional, mejorando así la legitimidad y la eficacia de las acciones administrativas. Por ejemplo, el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos ha obligado a los organismos administrativos dominicanos a adoptar prácticas que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas, lo que ilustra el profundo impacto de las normas globales en el Derecho administrativo local.

En este Manual icónico del Derecho administrativo dominicano se comparte una profunda comprensión del Derecho constitucional de la República Dominicana y del Derecho administrativo de la Unión Europea, que da sentido a las normas e instituciones desarrolladas en la misma. Al analizar la estructura y los principios del Derecho administrativo dominicano, la obra se caracteriza por un abordaje bien definido, diseñado para garantizar que los lectores se adentren en la necesidad de que la Administración pública funcione dentro de los límites de la legalidad y la equidad.

El núcleo central de esta obra se enfoca en el sistema de Derecho administrativo que comprende varios componentes, incluidos los

organismos administrativos, los marcos regulatorios y los mecanismos de revisión jurisdiccional. En ese sentido, destacan los autores que los principios del Derecho administrativo tales como legalidad, transparencia y rendición de cuentas deben guiar las acciones de los órganos administrativos, definiendo, el primero de ellos, el principio de legalidad, que exige que todas las acciones administrativas se basen en la ley, lo que garantiza que los organismos gubernamentales operen dentro de su autoridad designada. La transparencia es otro principio fundamental, que exige que los procesos administrativos se lleven a cabo de manera abierta, lo que permite a los ciudadanos acceder a la información y participar en la toma de decisiones. La rendición de cuentas, por otro lado, garantiza que los organismos administrativos rindan cuentas por sus acciones, lo que fomenta la confianza pública en el sistema de gobernanza. Se hace especial énfasis, en este Manual, del importante papel que desempeñan organismos administrativos como la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y la Dirección General de Impuestos Internos, los que desempeñan roles vitales en la implementación de estos principios, facilitando el cumplimiento normativo y salvaguardando el interés público. Sus funciones no son sólo administrativas, sino también fundamentales para hacer cumplir las leyes, garantizar la distribución equitativa de los recursos públicos y promover el bienestar de los ciudadanos, lo que resalta el papel integral que desempeñan estos organismos en el contexto más amplio del Derecho administrativo dominicano.

De una manera crítica y constructiva, este Manual destaca que, a pesar del marco establecido y los principios rectores, el sistema de Derecho administrativo dominicano enfrenta múltiples desafíos, que obstaculizan su eficacia y la realización de sus fines. Los problemas actuales, como las ineficiencias burocráticas, la interferencia política y la insuficiencia de recursos afectan significativamente la aplicación de las normas administrativas. Además, la influencia de factores políticos y económicos a menudo dan lugar a prácticas discrecionales que se desvían de las normas jurídicas establecidas, lo que exacerba los problemas de desigualdad y acceso a la justicia. El contexto social dominicano, caracterizado por la pobreza y el

acceso limitado a la educación, agrava aún más estos desafíos, ya que a las comunidades marginadas a menudo les resulta difícil desenvolverse en el complejo panorama administrativo.

Este primer tomo cuenta con enjundiosos trabajos, expuestos por un selecto colectivo de expertos, académicos, administrativistas y constitucionalistas entre los que destacan (con sus aportes): La Administración Pública- Pedro Luis Montilla Castillo, Bases Constitucionales del Derecho Administrativo- magistrado Amaury A. Reyes Torres, Derecho Administrativo- Aracelis Fernández Estrella y Omar Pérez Rubiera, La Ley- Rita O. Aristy Mota, El Reglamento- magistrado Francisco A. Ortega Polanco, La personalidad Jurídica del Estado – Mery Laine Collado Tactuk, Gobierno y Administración Local –Laia Verónica Rojas Alfau, El principio de la Legalidad de la Administración- Víctor Rafael Hernández-Mendible.

El **segundo tomo** se centra en el análisis de los actos administrativos, su validez e invalidez y las formas de ejecución de estos, detallando el procedimiento administrativo y los mecanismos de coacción y autotutela que posee la Administración pública. A través de un examen exhaustivo, aborda aspectos fundamentales como el control de los fondos públicos, el principio de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos en la discusión y formulación del presupuesto nacional del Estado. Además, se examina en profundidad la naturaleza y los efectos de los contratos administrativos, las sanciones administrativas y el principio de legalidad sancionadora. Este tomo se destaca por realizar un tratamiento minucioso de la jurisdicción contencioso-administrativa y de las garantías jurisdiccionales como el amparo, brindando al lector herramientas clave para comprender la interacción entre el ciudadano y la Administración pública y los mecanismos jurisdiccionales de los que dispone para revisar sus actuaciones.

Con su acostumbrado rigor científico y de modo proyectivo, es clave el esmero en demostrar que para abordar estas cuestiones, se deben considerar posibles reformas, como mejorar la capacitación y las competencias del personal administrativo, implementar medidas sólidas contra la corrupción y fomentar una mayor participación pública en los procesos

administrativos. Los avances en tecnología, como la digitalización de los servicios administrativos, también podrían agilizar las operaciones y mejorar el acceso a la información pública, allanando el camino para un sistema de Derecho administrativo más eficaz y receptivo. Al abordar estos desafíos y adoptar reformas progresistas, la República Dominicana puede cultivar un marco jurídico administrativo sólido, que no sólo satisfaga las necesidades de sus administrados, sino que también se alinee con las mejores prácticas mundiales.

La obra nos conduce a inferir que, de cara al futuro, el Derecho administrativo dominicano está preparado para importantes reformas y avances encaminados a mejorar su eficiencia, accesibilidad y cumplimiento de las normas internacionales. A medida que los desafíos globales y los avances tecnológicos reconfiguran el panorama de la gobernanza, existe una creciente necesidad de que el Derecho administrativo se adapte y evolucione. Las posibles reformas pueden incluir la agilización de los procedimientos administrativos, la mejora del acceso a la información pública y la garantía de que la justicia administrativa sea oportuna y eficaz. Además, la alineación de las prácticas administrativas nacionales con las mejores prácticas internacionales será esencial para promover la buena gobernanza y mejorar la confianza pública en nuestras instituciones en el marco administrativo. La adopción de estos cambios no sólo fortalecerá el Estado de Derecho en la República Dominicana, sino que también garantizará que el Derecho administrativo siga respondiendo a las necesidades ciudadanas en un mundo en constante cambio.

En este manual se da cuenta de que la participación pública desempeña un papel fundamental en los procesos administrativos de la República Dominicana, por lo que se hace necesario mejorar el marco de gobernanza democrática y reforzar la legitimidad de las acciones gubernamentales. La integración de la participación de las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones permite a los ciudadanos tener voz en la formulación de políticas que afectan sus vidas. Demuestran en la misma que los mecanismos como las consultas públicas, las audiencias y la oportunidad de que los ciudadanos aporten sus opiniones sobre las regulaciones propuestas

son herramientas fundamentales para fomentar esta participación. De este modo, se colige que al incorporar la retroalimentación pública, los organismos gubernamentales no sólo promueven la transparencia, sino que también garantizan que se consideren diversas perspectivas, lo que conduce a resultados más informados y equitativos. Este enfoque participativo de la obra se alinea con los principios de rendición de cuentas y capacidad de respuesta, que son esenciales para generar la confianza entre el Estado y sus administrados. Lleva de la mano al lector a entender que fomentar la participación pública no es simplemente una obligación procesal; es un aspecto fundamental de la gobernanza democrática que empodera a los individuos y las comunidades, fortaleciendo así el tejido de la sociedad civil en la República Dominicana.

El análisis comparativo contenido en la obra del Derecho administrativo dominicano revela importantes perspectivas cuando se yuxtapone con los marcos de Derecho administrativo de otras jurisdicciones. Al examinar las prácticas y los principios adoptados en países como España, Colombia y Estados Unidos, se hace evidente que existen numerosas oportunidades de mejora dentro del sistema dominicano.

Por otra parte, la obra destaca que el impacto del Derecho internacional en la formulación y aplicación del Derecho administrativo en la República Dominicana no puede subestimarse. Las normas y acuerdos jurídicos internacionales, en particular los relacionados con los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la buena gobernanza han influido significativamente en la evolución de las prácticas administrativas. Tratados como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y acuerdos regionales sirven como marco rector para el sistema jurídico dominicano. Estos compromisos internacionales fomentan la alineación del Derecho administrativo nacional con los estándares globales, promoviendo principios como la no discriminación y el acceso a la justicia. Además, la incorporación de estos estándares en la legislación local fomenta una cultura de cumplimiento y rendición de cuentas, mejorando en última instancia la eficacia de la administración pública en la República Dominicana.

En este tomo se destacan los trabajos siguientes: Los Actos Administrativos – Aracelis A. Fernández Estrella, El Procedimiento Administrativo – Franklin E. Concepción Acosta, La Coacción Administrativa – Yasmín Cerón Castro, El Control de los Fondos Públicos – Yudelka Polanco Santos y Génesis María Bello Taveras, Los Contratos de la Administración pública- Fernando Paíno Henríquez Dájer, El Ciudadano y su situación Jurídica frente a la Administración – Rosalía Sosa Pérez, Las sanciones Administrativas – Zulima Sánchez Sánchez, La Expropiación – Jorge A. Herasme y Aracelis A. Fernández Estrella, La responsabilidad patrimonial de la Administración – Aracelis A. Fernández Estrella, La Jurisdicción Contencioso- Administrativa – magistrado Rafael Vásquez Goico y El Amparo – Sugey Araujo Brito.

En el **tercer tomo**, el colectivo de exponentes extiende su análisis hacia áreas especializadas de la Administración pública que se inscriben en lo que se conoce como Derecho administrativo económico, como son la protección de los derechos de los consumidores, la defensa de la competencia y la regulación de sectores estratégicos como el eléctrico, las telecomunicaciones y la Administración monetaria y financiera. Este volumen concluye con una reflexión crítica sobre el presente y futuro del Derecho administrativo en la República Dominicana, ofreciendo una perspectiva de las tendencias y desafíos que enfrentará este campo en los próximos años. En él destacan los trabajos siguientes: Los Derechos de los Consumidores – Yvelia Batista Tatis, La Defensa de la Competencia – María Elena Vásquez Taveras, El Sector Eléctrico – Andrés Astacio Polanco y Aaron Suárez, La Regulación de las Telecomunicaciones – Laura M. Castellanos Vargas, y La Administración Monetaria y Financiera – Enmanuel Cedeño Brea.

Finalmente, luego de este fascinante recorrido, cabe reiterar que el icónico «Manual de Derecho Administrativo Dominicano» es una guía integral para entender el intrincado marco del Derecho administrativo en la República Dominicana. El marco institucional y los mecanismos de reparación legal resaltan las funciones de los diversos órganos para garantizar la implementación efectiva del Derecho administrativo. Sin embargo, se

deben abordar desafíos, como las ineficiencias burocráticas y la necesidad de desarrollar capacidades para fortalecer el marco administrativo. A la luz de estos conocimientos, es imperativo que la República Dominicana continúe evolucionando sus prácticas de Derecho administrativo, para fomentar un sistema de gobernanza equitativo, transparente y receptivo, que satisfaga las necesidades y expectativas de sus ciudadanos.

El Manual de Derecho Administrativo Dominicano es fundamental para el estudio de esta rama del Derecho Público. Esta obra sirve como un recurso esencial para los estudiosos y estudiantes de Derecho, ofreciendo conocimientos sobre los aspectos procesales y las reglas sustantivas que guían las acciones administrativas.

Además, facilita un mejor cumplimiento de las regulaciones entre los funcionarios públicos y los ciudadanos. Al dotar a los lectores de una comprensión clara de sus derechos y obligaciones, promueve una cultura de adhesión a la Constitución y la ley, que es esencial para el funcionamiento de una sociedad democrática. Cuando los funcionarios públicos están bien versados en el Derecho administrativo, es más probable que actúen dentro de sus límites legales, minimizando así los casos de abuso de poder y fomentando la confianza en los procesos administrativos.

La lectura del Manual de Derecho Administrativo Dominicano ofrece numerosos beneficios, que van más allá del mero conocimiento jurídico; mejora la competencia y la experiencia en asuntos administrativos, lo que es crucial para una gobernanza eficaz. Una de las ventajas más importantes de trabajar con el Manual es que fomenta la toma de decisiones informadas en los procesos administrativos gubernamentales. Por ejemplo, un funcionario público bien informado, que comprende los matices del Derecho administrativo, puede tomar mejores decisiones en materia de asignación de recursos, aplicación de normas y prestación de servicios públicos.

Esto no sólo mejora la eficiencia de las operaciones gubernamentales, sino que también garantiza que las decisiones administrativas se adopten de una manera que respete los derechos de las personas y promueva el bien público. Además, el Manual apuesta, con meridiana atención, al fomento de la transparencia y la rendición de cuentas en las acciones administrativas,

sirviendo como punto de referencia, tanto para los funcionarios como para los ciudadanos. Cuando los ciudadanos conocen los procesos administrativos y las normas jurídicas que los rigen, están mejor preparados para exigir cuentas a los funcionarios públicos por sus acciones. Por lo tanto, el acto de leer, consultar y auscultar en su contenido no es un mero ejercicio académico; es un paso vital hacia el fomento de un sistema administrativo más informado, responsable y transparente.

Esta obra no sólo se destaca por su estructura clara y detallada, con un lenguaje dotado de una terminología específica, propia de este ámbito especializado, preciso y con respeto a la univocidad de los términos jurídicos. Pienso que es de enorme importancia para la buena marcha del Derecho administrativo, con la profundidad analítica que la respaldan quienes participan en ella, por lo que se erige como una obra de referencia esencial, tanto para estudiantes y académicos como para profesionales del Derecho, operadores jurídicos y funcionarios públicos que buscan comprender el funcionamiento de la Administración pública dominicana, desde una perspectiva jurídica sólida y actualizada. Sus coordinadoras, con su vasta experiencia y conocimientos, nos invitan a reflexionar sobre la evolución y los retos del Derecho administrativo, abriendo el camino hacia un futuro más equitativo y justo en la relación entre el ciudadano y la Administración. Este trabajo es, sin duda, una contribución valiosa al acervo jurídico dominicano, y un recurso inestimable para quienes se adentran en el estudio y la práctica del Derecho administrativo en la República Dominicana.

Lino Vásquez Samuel
Exjuez Tribunal Constitucional dominicano

| PRESENTACIÓN

Aracelis A. Fernández Estrella

Investigadora en el CEC del TCRD y docente en la UNPHU

Una de las acepciones modernas del Derecho administrativo consiste en su consideración como disciplina académica. Hoy en día, todas las Facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas de la República Dominicana imparten la asignatura de Derecho administrativo general, y se organizan maestrías en esta rama o sobre algunos ámbitos específicos de esta materia. A este respecto, tal como señala la profesora de Derecho administrativo de la Universidad de Girona, Mercè DARNACULLETA GARDELLA, en el Manual de Derecho administrativo, «La exposición de estos contenidos en las aulas y en los manuales de Derecho administrativo se organiza a partir de la utilización de diversas **ideas ordenadoras** que tienen por objeto facilitar la comprensión y la aplicación del Derecho positivo»¹.

Este aporte nace con el objetivo de corresponder a esta acepción del Derecho administrativo que lo considera como disciplina académica. En este sentido, pretendemos ofrecer una exposición simple y didáctica -aunque sistemática y rigurosa desde el punto de vista académico- de los contenidos básicos y de algunos sectores especializados de esta rama del Derecho, intentando derribar la idea, muchas veces generalizada, de que el Derecho administrativo constituye una materia densa, aburrida y de

¹ DARNACULLETA GARDELLA (Mercè) *et. al.*, «Derecho Administrativo», en VELASCO CABALLERO (Francisco) y DARNACULLETA GARDELLA (Mercè), directores, *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, España, 2023, p. 80.

difícil comprensión. En este sentido, tal como señala DARNACULLETA GARDELLA, a través de su presentación ordenada pretendemos exponer «la belleza de una rama del Derecho que afecta a todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos -que los acompaña en el nacimiento, la salud, la enfermedad y la tumba- [...], que los protege frente a todo tipo de riesgos -naturales, tecnológicos, industriales, ambientales, sanitarios y financieros- [...], que resulta determinante para la provisión de los servicios públicos -para la provisión del agua, la vivienda, la educación, la salud, la electricidad, el transporte o la energía- [...] y que protege y salvaguarda los recursos naturales -los ríos, las playas, los humedales y los montes- [...] para su disfrute por parte de las generaciones presentes y futuras. La satisfacción efectiva de estos fines depende de la correcta formulación y aplicación del Derecho administrativo, cuyo conocimiento resulta indispensable, no sólo para resolver los grandes temas que tiene planteados nuestra sociedad, sino también para orientarse en cuestiones tan cotidianas como la solicitud de una beca [...] o el pago de una multa [...]»². Visto desde esta perspectiva, el Derecho administrativo se plantea como una rama del Derecho que interesa a todos, juristas o no, para una satisfacción adecuada de las necesidades básicas de todas las personas.

Este manual no se identifica con una obra de autor, ya que los capítulos han sido preparados por 25 estudiosos del área (13 mujeres y 12 hombres) que, en solitario o en pareja, han redactado cada uno de los 24 capítulos que integran el manual, que a su vez se organizan en tres tomos: los dos primeros dedicados al estudio de los aspectos fundamentales del Derecho administrativo y un tercer tomo correspondiente a algunos sectores especiales de esta disciplina. La organización de los contenidos se ha realizado intentando ir de lo más simple a lo más complejo, de los aspectos más básicos y sencillos de esta disciplina hasta los más especializados.

² *Ibidem*, p. 66.

En el Tomo I abordamos los aspectos troncales de la materia. El mismo está compuesto por 8 capítulos en los que se estudia la Administración pública (Capítulo I); las Bases Constitucionales del Derecho administrativo (Capítulo II); el Derecho administrativo (Capítulo III); la Ley (Capítulo IV); el Reglamento (Capítulo V); la personalidad jurídica del Estado (Capítulo VI); el Gobierno y la Administración local (Capítulo VII) y el principio de legalidad de la Administración (Capítulo VIII). En este primer tomo se sientan los fundamentos del Derecho administrativo dominicano, precisando su objeto de estudio, las bases constitucionales y principios que rigen su actuación tanto a nivel central como local, una breve reseña sobre su evolución, la configuración de su personalidad jurídica, sus fuentes de Derecho y la explicación de cómo opera en ella el principio de legalidad.

El tomo II sigue desarrollando los aspectos básicos del Derecho administrativo, profundizando en el estudio de las distintas formas de intervención de la Administración pública y los mecanismos procesales para hacer efectivas sus decisiones, los derechos de los ciudadanos en su relación con ella, y los mecanismos de revisión jurisdiccional de sus decisiones. Este tomo contiene los siguientes 11 capítulos: los Actos administrativos (Capítulo IX); el Procedimiento administrativo (Capítulo X); la Coacción administrativa (Capítulo XI), el Control de los Fondos Públicos (Capítulo XII); los Contratos administrativos (Capítulo XIII); el Ciudadano y su situación jurídica frente a la Administración (Capítulo XIV); las Sanciones administrativas (Capítulo XV); la Expropiación (Capítulo XVI); la Responsabilidad patrimonial de la Administración (Capítulo XVII); la jurisdicción contencioso-administrativa (Capítulo XVIII) y el Amparo (Capítulo XIX). Con esta parte se completa el abordaje de los aspectos fundamentales del Derecho administrativo dominicano en el que se analiza de forma profunda cada una de estas figuras clásicas de nuestro Derecho público.

Por último, el tercer tomo está compuesto por 5 capítulos que se refieren a sectores del Derecho administrativo económico dominicano: los Derechos de los consumidores (Capítulo XX); la Defensa de la Competencia

(Capítulo XXI); el Sector Eléctrico (Capítulo XXII); la Regulación de las Telecomunicaciones (Capítulo XXIII) y la Administración Monetaria y Financiera (XXIV). En cada uno de ellos se abordan los aspectos más relevantes de estos sectores y se condensan, en un ámbito concreto, los aspectos generales que se abordan en los dos primeros tomos.

Como podrá comprobarse, además de tratarse de un estudio completo de los fundamentos del Derecho administrativo dominicano, este manual expone las distintas figuras jurídicas desde su base constitucional para una comprensión sistemática de cada una de ellas. Otro aspecto importante que se cumple en el manual es que, sin perder de vista el Derecho comparado, se ha priorizado explicar el Derecho administrativo dominicano desde sus propias fuentes: la norma, la jurisprudencia -especial relevancia han tenido las decisiones del Tribunal Constitucional y la modificación de su criterio a través del tiempo-, la costumbre, la doctrina y el precedente administrativo. De manera que las referencias al Derecho comparado se utilizan en mayoría de los casos con un fin útil, es decir, cuando su explicación podría ayudarnos a comprender mejor el contenido de la figura jurídica de que se trate o cuando entendemos que la solución que plantea puede ser un modelo de *lege ferenda* para nuestro Derecho.

En todos los capítulos incluimos un apartado sobre prospectiva de futuro, en el que hemos intentado identificar algunos aspectos de la figura jurídica tratada o vinculados a esta que admitan mejoras, las cuales pueden ser de *lege ferenda*, pero también de interpretación de la norma por parte de nuestros tribunales. Estos epígrafes podrían representar una herramienta importante, de cara a realizar las modificaciones que correspondan a los distintos niveles de intervención pública -a través de sus funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales- para una aplicación más efectiva del Derecho positivo. Este abordaje prospectivo del Derecho administrativo dominicano podría contribuir al fortalecimiento del Estado Social y Democrático de Derecho, a través de un Derecho administrativo -el que más confluye con los intereses y las necesidades vitales de las personas a lo largo de toda su vida- más ordenado y mejor integrado en el sistema jurídico general. Todo ello como parte del compromiso que tiene la academia con

la construcción de una sociedad más justa e igualitaria a través, en este caso, de la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia jurídica y, concretamente, del Derecho administrativo dominicano.

Este manual no tiene la intención de convertirse en un material acabado. Aunque el esfuerzo ha sido importante, no faltan oportunidades de mejora, sobre todo, en un Derecho dinámico como lo es el Derecho administrativo contemporáneo dominicano, por lo que se requerirá su constante actualización a partir de los comentarios que puedan aportarnos los que lo utilicen. Muestra de su dinamismo lo constituye las numerosas leyes que son objeto de revisión actualmente por nuestro Congreso Nacional y algunos proyectos en proceso de elaboración, entre los cuales podemos mencionar los de la jurisdicción contencioso-administrativa, de expropiación forzosa, de contrataciones públicas, entre otros. De hecho, mientras esta obra se encontraba en fase de diagramación fue aprobado mediante Decreto núm. 353-24, el reglamento de aplicación de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, cuyo contenido quedó fuera de este aporte. De manera que se trata de un material en constante revisión.

Este trabajo constituye la primera obra coordinada por la Unidad de Investigación sobre Derecho y Justicia Constitucional del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional y con ella inauguramos la línea de investigación sobre **Constitución y Administración pública**.

Por último, no podemos terminar esta presentación sin agradecer a todos los que han formado parte de este proyecto. En primer lugar, agradecemos a nuestro Señor Jesucristo, único rey y Señor del cielo y de la tierra, que ha puesto esta idea en mi corazón y que nos ha acompañado a lo largo de este camino, hasta convertir un puñado de intenciones e ilusiones en un producto cohesionado que es el que hoy tenemos en nuestras manos. Al magistrado emérito del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Lino Vásquez Samuel y a Jorge A. Herasme Rivas, los primeros que conocieron de la idea y con quienes hemos contado de forma incondicional desde el inicio. La integración de muchos de los autores en este proyecto ha sido gracias a la intermediación de Jorge A. Herasme Rivas. A la profesora de Derecho administrativo de la Universidad de Salamanca, Zulima

Sánchez Sánchez, quien ha aportado mucho al Derecho administrativo dominicano y siempre ha estado dispuesta a colaborar en todas aquellas causas que puedan contribuir al desarrollo del Derecho dominicano y a visibilizarlo en el exterior, a ella también agradecemos la integración de algunos autores. A la profesora de la Universidad Autónoma de Madrid, Julia Ortega Bernardo, mi maestra, quien leyó cada página de este manual y tuvo a bien realizar valiosísimas observaciones a cada uno de los aportes que integran esta obra. A ella agradecemos todo el rigor seguido en el proceso de revisión a través de sus comentarios y lecturas recomendadas, lo que permitió sacar lo mejor de cada uno de nosotros. Al profesor de la Universidad Complutense de Madrid, Juan Ramón Fernández Torres, agradecemos la lectura que realizó de algunos de los capítulos y sus acertadas observaciones. Gracias muy especiales a todos los autores de este proyecto, quienes de forma entusiasta accedieron a la invitación de formar parte de él, dedicando todo su tiempo y su energía con el único interés de contribuir al desarrollo del Derecho administrativo dominicano, su trabajo hizo posible este resultado.

Gracias a nuestro Tribunal Constitucional de la República Dominicana y al Centro de Estudios Constitucionales, como su órgano académico, en la persona de nuestra directora, Mayra Cabral Brea, por el respaldo ofrecido a este proyecto y por su apertura frente a cada propuesta presentada. Gracias a la Unidad de Investigación sobre Derecho y Justicia Constitucional, por su apoyo y, de manera muy especial, a mi compañera Laia Rojas Alfau, quien abrazó con fuerza este proyecto y estuvo junto a nosotros, sorteando cada dificultad que se presentó en el camino. Gracias a Zuleika Plata por toda la ayuda prestada en el proceso de revisión de la obra y al Departamento de Documentación y Publicaciones del Centro de Estudios Constitucionales por su excelente trabajo de revisión, diagramación y publicación. Gracias a las academias colaboradoras en este proyecto, Universidad de Salamanca, CIJA-UAM y la Universidad Pedro Henríquez Ureña, por todo su respaldo.

Aracelis A. Fernández Estrella

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Pedro Luis Montilla Castillo

Docente en la PUCMM y en la UNPHU.

Subconsultor jurídico del Poder Ejecutivo de la República Dominicana

SUMARIO: I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. A. APROXIMACIÓN GENERAL AL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. B. FINALIDAD, FUNDAMENTO Y LEGITIMIDAD. C. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO PERSONA JURÍDICA. D. PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES Y DELIMITACIÓN ORGÁNICA. II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU MARCO JURÍDICO. A. BASES CONSTITUCIONALES Y PRINCIPIOS RECTORES. B. LA SUJECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AL DERECHO. III. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. A. TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. B. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN REPÚBLICA DOMINICANA. 1. Administración central. 2. Administración local. 3. Administraciones descentralizadas. IV. FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. A. ACTIVIDAD NORMATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN. B. SERVICIO PÚBLICO. C. FOMENTO. D. POLICÍA. V. EL DERECHO ADMINISTRATIVO. A. LA NOCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO. B. LOS LÍMITES DE APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. C. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DOMINICANO. 1. Perspectiva histórica. 2. Perspectiva contemporánea. VI. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DOMINICANO EN PROSPECTIVA DE FUTURO. A. EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN. B. LA REGULACIÓN DE LOS MERCADOS C. LA INSERCIÓN DE LA IDEA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO DERECHO. VII. CONCLUSIÓN. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A. APROXIMACIÓN GENERAL AL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración pública es el instrumento por excelencia para la concreción de la función que la Constitución dominicana, en su art. 8, asigna al Estado: *la protección efectiva de los derechos fundamentales.*

Esta «función esencial», cuyo correlato es la priorización del respeto a la dignidad humana, encuentra cobijo en la comprensión moderna del Estado, ya sea en la hipótesis que se distancia de las primeras expresiones de la escuela del derecho público alemán (que reconocía al Estado una personalidad jurídica única que realiza múltiples funciones, una de las cuales sería, la de administrar¹), o en la pretensión de personalidad del Estado que parece desprenderse de las principales normas en el ordenamiento jurídico dominicano, como veremos con detalle en los acápites subsiguientes.

En uno y otro caso, no se deja de reconocer en la Administración pública la manifestación de ese Estado que de manera más directa impacta en la vida de los individuos, siendo la protección de estos su principal razón de ser. Razón que justifica, del mismo modo, que despliegue una serie de potestades exorbitantes y particulares que en otra época significaron, paradójicamente, una contradicción entre el propósito de la Administración pública y las herramientas desplegadas para el mismo, pues el abuso de estas situó a las personas como instrumentos para el beneficio de esa Administración y no como titulares de derechos que la misma debe, no sólo reconocer, sino también garantizar.

Como señala con sencillez RODRÍGUEZ HUERTAS, «la Administración Pública se encuentra conformada por un conjunto de órganos y entes públicos que de manera permanente, continua e ininterrumpida satisfacen las necesidades colectivas e individuales de las personas»². De allí que, distanciándose de las nociones acuñadas en el derecho francés del siglo XIX, el concepto de la Administración pública de hoy parta de la misión de satisfacer las necesidades colectivas, es decir, centrando su atención en el ciudadano y no en sí misma, de tal suerte que su «objetivo ha de ser perseguir siempre el interés general»³.

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, editorial Aranzadi, Pamplona, España, 2015, p. 49.

² RODRÍGUEZ HUERTAS (Olivo), «art. 138», *Constitución Comentada*, Fundación Institucionalidad y Justicia, Santo Domingo, República Dominicana, 2011, p. 274.

³ MENÉNDEZ (Pablo) y EZQUERRA (Antonio), directores, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2ª

Tal idea, por supuesto, ha sido el resultado de una evolución paulatina y dilatada. Tras la caída del esquema de soberanías fragmentadas propio del feudalismo, las monarquías absolutas se caracterizan por la centralización administrativa y el inicio de una distinción entre la sociedad y el poder político⁴. A partir de allí, aun en los inicios de la primera generación de las *democracias transicionales*, «la intervención de la Administración sobre la sociedad era mínima y por su contenido era fundamentalmente una actividad de policía orientada al mantenimiento del orden público para evitar que la dinámica propia de la sociedad se viese alterada»⁵. Evidentemente, esta idea de la Administración mutaría con el reencuentro del Estado y la sociedad (propio del siglo XX) y la visión que traería su concepción reguladora en las últimas décadas. De allí que el concepto de Administración estuviese centrado, originalmente, en la función⁶ propia del órgano y no en el individuo, como se predica hoy en la mayoría de las legislaciones occidentales.

En el Derecho dominicano ocurrió lo propio. La Constitución de 1844 no hizo un abordaje detallado de la naturaleza, composición y fines de la Administración pública, pero en cierto modo sujetó la misma al presidente de la República (art. 106), con cierta atadura al Congreso Nacional (anulada por el art. 210) y en coordinación con cuatro Ministerios o Secretarías de Estado, a saber, Justicia e Instrucción Pública, Interior y Policía, Hacienda y Comercio, y Guerra y Marina (art. 109). La Ley núm. 38, de 1845, desarrolló estas carteras, disponiendo –en común– que sus

edición, Thompson Reuters, Pamplona, España, 2021, p. 217.

⁴ Cfr. AGUILERA HINTERHOLHER (Rina), *Naturaleza de lo Público en la Administración pública Moderna*, INAP, México, 2011, p. 38.

⁵ ESTEVE PARDO (José), *Lecciones de Derecho Administrativo*, 10ª edición, Marcial Pons, Madrid, España, 2021, pp. 50 y 51.

⁶ Como recuerda Patricia GARCÍA-GALLARDO FRINGS, en el primer capítulo de la obra colectiva *Lecciones Fundamentales sobre Derecho Administrativo*, Aranzadi, 2018 (coordinada por Bueno Sánchez, J. y otros), a raíz de la personificación del Estado –predicada por autores como Jellinek desde mediados del siglo XIX– la Administración pública pasa a ser considerada como una función del Estado-persona. Desde entonces, los intentos de construcción teórica del Derecho Administrativo se centran en la búsqueda de cuál sea esa concreta función de la Administración. Ese enfoque, por supuesto, ha sido superado.

titulares estaban encargados *de comunicar las leyes, órdenes y decretos para su puntual cumplimiento, y velar sobre la exacta observancia en sus respectivos despachos*. Con el paso de los años, en el marco de las dictaduras más fuertes y extendidas que nos agobiaron, la Administración se concentró más en sí misma y en el desarrollo de los fines de un poder político desvinculado de la fuente constitucional de dicho poder.

Finalmente, tras el inicio del período democrático más estable (cuyo punto de partida puede ser debatido entre 1961 y 1966, e incluso 1978), la idea de Administración pública se orienta gradualmente hacia el ciudadano, dando vigor a la idea del debido proceso en el marco del Derecho Administrativo, revitalizando los principios constitucionales que inciden en el accionar administrativo e introduciendo continuas reformas para la modernización de áreas tan sensibles como la función pública, el procedimiento administrativo, las compras y contrataciones públicas, la regulación de los mercados, la participación de la ciudadanía, entre muchas otras.

Por ello afirma con razón HERNÁNDEZ, que frente a las posturas nacidas en una concepción distinta del Estado (e incluso del fundamento mismo de la Administración), «se ha decantado otra valoración de la Administración Pública, que no repara tanto en sus medios de acción (el servicio público y la prerrogativa) ni tampoco en el régimen jurídico aplicable (Derecho administrativo, autónomo y especial frente al Derecho civil), sino en el rol que la Administración debe cumplir dentro del Estado, como institución orientada al servicio de los ciudadanos. Con lo cual, la clave que permite definir a la Administración no es ni el servicio público ni la prerrogativa, sino el servicio a los ciudadanos, de lo cual ha derivado, recientemente, el interés del Derecho administrativo por la buena Administración»⁷.

Afin con esa visión reformadora de la Administración, oportunamente el Tribunal Constitucional español sostuvo que «la Administración

⁷ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (José), «El concepto de Administración Pública desde la buena gobernanza y el Derecho Administrativo global. Su impacto en los sistemas de Derecho Administrativo de la América española», *Revista AFDUC*, núm. 16, 2012, ISSN 1138-039X, p. 206.

es un conjunto complejo de personas jurídicas de diversa naturaleza que conforma una organización permanente y estable legitimada democráticamente, dando soporte a la dirección del Gobierno, gestiona la actividad del Estado, a fin de plasmar realmente los valores y principios del Estado social y democrático de Derecho, asegurando eficazmente la resolución de los conflictos sociales y satisfaciendo las necesidades de la colectividad»⁸.

Sobre un criterio como este se han afianzado las fuentes del Derecho dominicano, las cuales transitan hoy hacia el fortalecimiento de la finalidad en la que descansa esa construcción conceptual. Muestra de lo anterior puede observarse en la motivación de la Ley núm. 147-12, que sostiene que «la consideración del Estado dominicano como Social y Democrático de Derecho conlleva a una transformación de la relación Estado-Sociedad que reorienta la finalidad esencial de la Administración pública a la satisfacción del interés general, así como a la realización efectiva de los derechos de las personas, exigiendo, además, que sea una administración más transparente, más participativa, más cercana, menos arbitraria y siempre colocada al servicio del ciudadano y la ciudadana»⁹.

La Constitución dominicana no define expresamente la idea de Administración pública ni abunda sobre su concepto, pero por primera vez en su historia (en referencia a la reforma constitucional acaecida en 2010), aborda con detalle los elementos más importantes de la misma. Lo hace, por ejemplo, al referirse a esta cuando establece los principios en que se fundamenta (art. 138), así como al estatuto de los funcionarios públicos y las normas del procedimiento administrativo (también en el art. 138); el control de su legalidad (art. 139); el régimen de la función pública (arts. 142 y 145); el régimen de compensación de los funcionarios públicos (art. 144); la proscripción de la corrupción en la actividad de la Administración (art. 146); la regulación de los servicios públicos (147); y la responsabilidad patrimonial de la Administración y sus funcionarios (art. 148).

⁸ Tribunal Constitucional español. Sentencia 178/1989, de fecha 2 de noviembre de 1989.

⁹ Ley núm. 247-12 (Considerando tercero).

De este modo, como bien recuerda JORGE PRATS, «la Constitución de 2010 sienta las bases constitucionales de la Administración Pública en la medida en que: (i) enmarca la misión de la Administración conforme la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho; (ii) establece los principios constitucionales que rigen la Administración; (iii) consagra los principios básicos de la responsabilidad administrativa; (iv) delinea los aspectos básicos del estatuto de la función pública; y (v) consagra la facultad regulatoria de la Administración respecto de los servicios públicos y la economía en sentido general»¹⁰.

En aras de complementar una aproximación inicial al concepto de Administración, conviene observar en lo inmediato con un poco más de detalle la ya anunciada finalidad de su existencia, así como su fundamento y legitimidad. A seguidas, observaremos una idea inicial de la cuestión de la Administración como persona jurídica, ámbito que será objeto de mayor detalle en otra parte de este trabajo y, finalmente, observaremos la cuestión de la pluralidad de las Administraciones y su delimitación orgánica.

B. FINALIDAD, FUNDAMENTO Y LEGITIMIDAD

De la relación que vimos entre el concepto del Estado y la idea de Administración pública se desprende que esta perseguirá, en términos generales, la finalidad de aquel, aunque en el ámbito de sus competencias¹¹. Esto es, el fin del Estado es perseguido por todas las formas jurídicas que lo integran, sean o no integrantes a su vez de la Administración pública, de donde se deduce que, aunque la finalidad de la Administración está expresamente consagrada en la Constitución, la misma persigue el diseño estatal, que si lo está. En el caso de la Constitución que nos rige, impera el

¹⁰ JORGE PRATS (Eduardo) *et al.*, «Las bases constitucionales de la Administración Pública», en VENTURA CAMEJO (Ramón), *La Administración pública en el nuevo régimen constitucional*, MAP, Santo Domingo, República Dominicana, 2011, p. 11.

¹¹ Para tener una idea más acabada de conceptos clave en esta materia, como son el Estado de Derecho, la cláusula del Estado social y Estado democrático, véase el segundo capítulo sobre «Bases constitucionales del Derecho administrativo».

art. 8 de su texto, que de manera clara señala que «es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas»¹².

Esta finalidad del Estado persigue, a su vez, la finalidad administrativa, y se transforma en ella. La Administración la asume y se determina que la razón de su existencia es precisamente ese fin constitucionalmente protegido. Haciendo eco de las palabras de JORGE PRATS, al referirse al texto constitucional citado (que aplicaríamos entonces a la Administración):

Este artículo consagra al Estado dominicano como un Estado servicial o instrumental, que vela por la protección de los derechos fundamentales no sólo de sus nacionales sino de todo aquel que se encuentre en territorio nacional, es decir, de toda persona, sea física o jurídica. y es que el constitucionalismo parte de la premisa de que el Estado no es un fin en sí mismo, como en el absolutismo, sino que es el instrumento para alcanzar un fin: la protección de los derechos fundamentales. En otras palabras, el carácter instrumental y servicial del Estado implica que este existe para la felicidad de las personas y que está legitimado únicamente por el fin de garantizar los derechos fundamentales de estas. Pero la protección de los derechos fundamentales que debe procurar el Estado no es cualquier protección. Se trata, en todo caso, de una protección efectiva, es decir, una protección que garantice que, en la práctica, en la realidad, los derechos fundamentales sean respetados por todos¹³.

Esta visión de la finalidad del Estado sujeta a los derechos del ciudadano, que fue ya el tema principal al abordar el concepto mismo de *Administración* será un común determinador a lo largo de este trabajo, pues el cambio de enfoque genera una reformulación de la mayoría de las figuras propias del Derecho Administrativo. Esta transformación, por demás, nos

¹² Art. 8 CRD.

¹³ JORGE PRATS (Eduardo), «art. 8», *Constitución Comentada*, Fundación Institucionalidad y Justicia, Santo Domingo, República Dominicana, 2011, p. 37.

conecta entonces con el fundamento de la Administración, que no es otro que la norma jurídica en la que descansa (en su conjunto); norma que se presenta entonces en la doble perspectiva habilitante y vinculante, tanto para la Administración como para el ciudadano, según el caso. De tal suerte que el fundamento de la Administración será -en la óptica constitucional- precisamente la norma jurídica que trae consigo la nueva dimensión de su finalidad: servir a la cláusula del Estado social y democrático de Derecho.

Finalmente, su legitimidad para actuar es un tema de interés, pues, aun cuando esa realización busca el bienestar general, hace uso en ella de potestades exorbitantes que ameritan una justificación allende el simple Derecho Positivo que, si bien opera como fundamento, no alcanza a ser, en su totalidad, también legitimación suficiente.

Por eso, la Administración ha de legitimarse no sólo en lo que la norma jurídica le permite hacer, sino también en la certeza que construye en la comunidad política de su buen proceder. Así, más allá de la legitimidad de origen (juridicidad), hay una legitimidad que se construye en el quehacer diario y que responde a la relación entre la oferta política y la efectividad de su cumplimiento. A este criterio de legitimidad, por oposición a la de origen, se le llama legitimidad por rendimiento.

La cuestión de la legitimidad de la Administración tiene, por cierto, un elemento especialmente significativo en la óptica moderna del Derecho Administrativo: apunta hacia la construcción democrática de las decisiones administrativas, lo que nuevamente introduce al ciudadano como elemento central de la actuación del Estado. Ocurre así que la «orientación de las decisiones de las políticas públicas se pasa a determinar en parte por la opinión declarada de los ciudadanos. Mediante sus opiniones se establecen nuevos referentes de actuación y de gasto público que con adoptados por los decisores públicos»¹⁴.

De lo anterior, es claro que la legitimidad de la Administración no descansa en la referencia formal a la juridicidad, sino que debe complementarse

¹⁴ ARENILLA SÁEZ (Manuel), «Legitimidad y eficacia en la Administración pública», *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 26, 2003, Madrid, España, p. 74.

con valores materiales o sustantivos (los principios generales del Derecho) y con exigencias prácticas (principio de buena administración y de eficacia administrativa)¹⁵.

C. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO PERSONA JURÍDICA

La cuestión de la personalidad jurídica de la Administración pública es especialmente relevante, aunque como se verá, también objeto de múltiples discusiones. Tal es su importancia que en este trabajo se dedica un capítulo exclusivamente a su estudio (*capítulo VI: la personalidad jurídica de las Administraciones públicas*), al que referimos al lector interesado en una visión detallada del asunto. Pero es oportuno que antes de continuar desarrollando los aspectos más generales e introductorios de la Administración pública y el Derecho Administrativo, observemos, a grandes rasgos, los aspectos esenciales de la personalidad jurídica de la Administración y el impacto de esa personería en sus funciones y potestades.

A diferencia de otros órganos que también actúan funciones públicas, cuya base de legitimidad o actuación puede ser anclada en ideas como la comunidad o la colectividad de los individuos, la Administración pública debe ser considerada como una organización dotada de personalidad jurídica propia. Entenderla como tal desde el inicio de nuestro estudio del Derecho Administrativo es indispensable pues a partir de allí se ha de redefinir muchos de los conceptos que pudieron haber sido construidos bajo una comprensión distinta en otro momento histórico, desde aspectos tan relevantes como las funciones de la Administración y las potestades que despliega con el fin de cumplirlas a elementos esenciales para la relación de esta con las personas, como es la teoría del acto administrativo o el diseño de los procedimientos administrativos correspondientes. Como bien afirman GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ:

¹⁵ BLANQUER (David), *Curso de Derecho Administrativo III*. Tirant Lo Blanch. Valencia, España, 2006, p. 45.

La Administración es una organización instrumental, la cual actúa siempre ante el Derecho como un sujeto que emana actos, declaraciones, que se vincula por contratos, que responde con su patrimonio de los daños que causa, que es enteramente justiciable ante los Tribunales. Entre todos los poderes del Estado, sólo ella actúa según esta técnica -con la reserva que inmediatamente haremos sobre los aparatos de sostenimiento de ciertos órganos constitucionales-. Por ello entre los actos y decisiones de la administración, por una parte, y la Ley y las Sentencias, por otra parte, existe -y precisamente desde el punto de vista jurídico- una insalvable heterogeneidad, que se desconocería gravemente si unos y otros productos se imputasen al mismo agente¹⁶.

Oportuno es reconocer, de todos modos, que, pese a que la doctrina más acatada es la ya citada y descrita, en la doctrina contemporánea la idea de la personalidad de la Administración genera ciertos enfrentamientos en virtud de un criterio aún más etéreo: la personalidad del Estado. Así las cosas, frente a los que sostienen que la personalidad del Estado es una cuestión evidente sólo para la comunidad internacional, mientras que para el Derecho interno no podemos hablar de personalidad jurídica, sino que «lo conforman un conjunto de personas jurídicas estatales», responden doctrinarios como LÓPEZ GUERRA y LÓPEZ RODÓ, afirmando no sólo la personalidad jurídica del Estado, sino también la herencia natural de la misma en la Administración pública, especialmente en la Administración pública central.

LÓPEZ RODÓ recuerda, por ejemplo, que «es incuestionable que el Estado es el titular de una gran masa de bienes y derechos y es asimismo titular de obligaciones de contenido económico (Deuda Pública del Estado e Indemnizaciones a cargo del Estado)»¹⁷, de donde se desprende natural-

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, editorial Aranzadi. Pamplona, España, 2015, p. 54.

¹⁷ LÓPEZ RODÓ (Laureano), «Personalidad jurídica del Estado en el derecho interno», En *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981, disponible en línea, <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8117> [consulta 13 marzo 2024].

mente su personalidad. LÓPEZ GUERRA, por su lado, sostiene que no existe «contradicción a ningún nivel entre considerar a la Administración órgano de la persona jurídica estatal y, al tiempo, aceptar que esté dotada ella misma de personalidad jurídica, ya que la atribución de personalidad a un órgano no es una noción nueva en Derecho Público»¹⁸. De allí que, a juicio de los autores citados, la Administración pública toma del Estado su personalidad jurídica y con ella su condición de sujeto de derechos y obligaciones.

En cierto modo, esta es la postura asumida por el Derecho dominicano, tanto en la normativa vigente como en la perspectiva histórica. Sobre este último escenario, en un interesante estudio sobre los bienes del Estado, el profesor ALÍES RIVAS, afirma que desde la primigenia Constitución de 1844 «se reconoció al Estado dominicano como una persona jurídica de derecho público con capacidad para poseer patrimonio, lo cual constituye una línea importante desde la óptica del derecho administrativo»¹⁹. Respecto a la estructura normativa actual, la propia Ley núm. 247-12 es clara al decir que la Administración pública está conformada por entes y órganos administrativos, siendo el Estado un ente dotado de personalidad jurídica, misma que es extendida -sin la mejor redacción normativa al respecto, preciso es admitirlo- a los ministerios, que son, conforme a la Constitución, los instrumentos orgánicos para el despacho de los asuntos de gobierno.

La postura de la juridicidad en nuestro sistema parece apuntar a la llamada *teoría del órgano*, según la cual la personalidad del Estado se desdobra en diferentes partes de su estructura, especialmente en la Administración pública central, en la que, como vimos, no hay atribución de

¹⁸ LÓPEZ GUERRA (Luis), «Sobre la personalidad jurídica del Estado», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, primavera 1980, núm. 6, p. 35, disponible en línea, <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPolitico-1980-06-10061&dsID=PDF> [consulta 13 marzo 2024].

¹⁹ ALÍES RIVAS (Héctor), «El dominio público en República Dominicana: estudio de su evolución histórica como requisito para la búsqueda de una teoría propia», *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, núm. 22, 2019, Bogotá, Colombia, pp. 170-171.

personalidad por ley, como ocurre en los otros tres escenarios de Administraciones públicas. En cualquier caso, entendemos que, como sostuvo hace ya mucho tiempo GARCÍA-TREVIJANO, «para plantarse bien el problema de la personalidad jurídica de los órganos es preciso advertir que no se trata de un principio teórico general, sino de estricto Derecho positivo. El saber si el órgano tiene o no personalidad hay que estudiarlo en cada ordenamiento positivo, porque no existe una incompatibilidad dogmática para que así sea (aunque al tener personalidad se dejaría de ser órgano). Los ordenamientos jurídicos se caracterizan por su relatividad, ya que cada uno se organiza a su propio gusto y puede dotar de personalidad sus propios órganos»²⁰.

D. PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES Y DELIMITACIÓN ORGÁNICA

Una cuestión que llama la atención de la doctrina es si existe *una Administración pública* o una diversidad de Administraciones públicas. La respuesta a esta inquietud ha sido buscada tradicionalmente en la óptica de la organización estatal que impere en la nación objeto de estudio. Sin embargo, como veremos de inmediato, hay otros elementos que pueden ser considerados al momento de abordar, tanto la cuestión de la pluralidad de Administraciones como la composición -o delimitación- de cada una.

Como bien es sabido, la característica unitaria de la República Dominicana la distingue de otros ordenamientos²¹, en cuanto a la existencia de

²⁰ GARCÍA-TREVIJANOS FOS (José), *Principios jurídicos de la Organización Administrativa*, Madrid, España, Instituto de Estudios Políticos, 1957, p. 87.

²¹ Tómese como referencia el caso español. Al resumirlo los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ (*op. cit.*, p. 59), comentan que «hay, en primer lugar, entre todas ellas una primera división, a la vez horizontal, mediante el principio constitucional de competencia y la separación de dos órdenes políticos separados, el del Estado y el de las Comunidades Autónomas, y vertical, por la concentración en el orden del Estado de los poderes políticos superiores o soberanos (arts. 1.2, y 149.1 de la Constitución); a su vez están las autonomías constitucionalmente garantizadas, que son la Administración Local (arts. 137 y 140) y las Universidades (art. 27.10), con una posición peculiar. Alrededor de esos órdenes administrativos territoriales (Estado, Comunidades Autónomas, Administraciones locales) giran todas las demás Administraciones, que son, en este sentido,

formas descentralizadas de Administración en perspectiva regional o autonómica. Sin embargo, no menos cierto es que podemos seguir hablando de *Administraciones*, en virtud del sistema que distingue la Administración central de la local, como también recuerda RODRÍGUEZ HUERTAS al explicar que «en el marco constitucional, existe una Administración pública nacional y una Administración pública local. La Administración Pública Nacional está conformada por la Administración Pública Central y los organismos autónomos y descentralizados funcionalmente del Estado. La Administración Pública Local le corresponde al Distrito Nacional, los Municipios y los Distritos Municipales, que constituyen expresiones de descentralización administrativa territorial»²².

De una lectura combinada de Constitución de la República, así como de las leyes de la Administración pública y del Distrito Nacional y los municipios²³, pueden desprenderse los siguientes elementos:

- Que una y otra forma de Administración responden al objetivo principal señalado en el art. 5 de la Ley núm. 247-12, esto es, *satisfacer en condiciones de eficacia, objetividad, igualdad, transparencia, publicidad, coordinación y eficiencia el interés general y las necesidades de sus usuarios y/o beneficiarios, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado*. Este fin común, desde luego, en el respectivo ámbito de sus competencias.
- Que la Administración pública central, conforme al art. 12 de la misma ley *se conforma por un conjunto de órganos cuyas competencias*

Administraciones ‘menores’, sometidas a un encuadramiento más o menos intenso, pero efectivo en las primeras. Así, a través del sistema constitucional que integra las dos instancias superiores y asegura la resolución de sus conflictos (art. 161 de la Constitución y arts. 59 y sigs. LOTC), y de la supremacía que a éstas corresponde sobre toda la pléyade de las Administraciones menores, a través de las técnicas de integración, y eventualmente de tutela, y, en el caso de los entes institucionales, de instrumentalidad, toda la galaxia administrativa se reconduce a una unidad estructural y sistémica; el principio constitucional de ‘coordinación’ (art.103.1) es expresión de este principio organizativo, correlativo de la unidad global del Estado».

²² RODRÍGUEZ HUERTAS (Olivo), «art. 138», p. 274.

²³ Al momento de redacción de este texto, dentro del Poder Ejecutivo se impulsa una modificación de la referida Ley 176-07, que podría concluir en cambios de importancia. Sin embargo, no se aprecia una variación del diseño al esquema de la Administración local y sus competencias naturales.

se extienden en todo el territorio nacional, bajo la dirección del o la presidente de la República, y cuyos actos se imputan al Estado como persona jurídica.

- Que según lo dispone el art. 199 de la Constitución, al referirse a la administración local, *el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes.* Esto último, aunado a las disposiciones del art. 1 de la Ley núm. 176-07 y la consideración XIII de la Ley núm. 1-12, de las que se desprende que la función esencial de los órganos que componen la Administración local es *ejercer, dentro del marco de la autonomía que los caracteriza, las competencias, atribuciones y los servicios que les son inherentes; promover el desarrollo y la integración de su territorio, el mejoramiento sociocultural de sus habitantes y la participación efectiva de las comunidades en el manejo de los asuntos públicos y locales.*

Llegados aquí, sin embargo, es oportuno reconocer que si bien la Constitución y las leyes citadas distinguen con claridad estos dos niveles de *Administraciones*, existe una tercera clasificación de personas en la Administración pública (las autónomas y descentralizadas) pues son *entes administrativos provistos de personalidad jurídica de derecho público o privado, distinta de la del Estado*²⁴. No es ilógico interpretar que los mismos resultan en una suerte de Administración particular, aunque la propia norma

²⁴ Ley núm. 247-12 (art. 50).

establezca un parámetro de adscripción o tutela administrativa de cada uno de ellos para con la Administración central.

Si adoptamos el criterio de que existe una pluralidad de Administraciones públicas, entonces podríamos asumir que la adscripción orgánica perseguirá, igualmente, la naturaleza de la Administración de que se trate. Desde luego, el uso de tal criterio no despejará todas las dudas, pues habrá espacio para cuestionar, a modo de ejemplo, si la llamada *Administración Tributaria*, dotada como se sabe de autonomía y personería propia, forma o no parte de la Administración pública Central por la tutela administrativa que sobre esta se ejercer (véase el criterio de adscripción o tutela previsto en el art. 52 de la Ley núm. 247-12). O bien los entes reguladores, dotados no solo de personería sino también de autonomía reforzada, integran una u otra Administración. En tal sentido, la cuestión de la pluralidad de Administraciones públicas debe verse íntimamente ligada a su composición orgánica.

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU MARCO JURÍDICO

Aunque nadie niega hoy la existencia de un marco de actuación no reglado para la Administración y facultades discrecionales que son propias de la misma²⁵, su sometimiento pleno al Derecho, esto es, a un marco jurídico particular y propio de su naturaleza, es una de las principales conquistas del constitucionalismo liberal. En la República Dominicana fue un reclamo de los documentos preconstituyentes²⁶, una reiterada –

²⁵ Es oportuno consultar al efecto los trabajos de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, quien ha trabajado extensamente el tema en distintas perspectivas. Tómense como ejemplo «La discrecionalidad técnica: un viejo fantasma que se desvanece», en *Revista de Administración Pública*, núm. 196, Madrid, enero-abril 2015, pp. 211-227; «Arbitrariedad y discrecionalidad en la doctrina jurisprudencial constitucional y administrativa», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 4, 2004, p. 2; y «Sobre los límites constitucionales del poder discrecional», en *Revista de Administración Pública*, núm. 187, 2012, Madrid, España, pp. 141 – 170.

²⁶ Véanse al efecto los textos de la *declaratoria de independencia del pueblo dominicano*, firmada el 1 de diciembre de 1821 por un colectivo que encabezaba NÚÑEZ DE CÁCERES; el *Manifiesto del 16 de enero de 1844* y el *Informe Constituyente*, del 22 de octubre de 1844. De hecho, aunque no puede catalogarse como un documento preconstituyente en sentido estricto, incluso en el texto del proyecto

incumplida— promesa en la Constitución de 1844²⁷ y una constante desde entonces en nuestro sistema. En la Constitución vigente, el imperativo apunta no sólo a la legalidad, sino que insiste en la sujeción al ordenamiento jurídico en su conjunto. La redacción inmediata demuestra que el Constituyente comprendió tanto la visión amplia de la legalidad como de la idea misma de la sujeción, diseñando para esta un respaldo en la propia sede administrativa y, como corresponde, en la sede jurisdiccional. Y es que «la construcción jurídica y política del Estado Social de Derecho descansa en el principio de legalidad, que conlleva no sólo a que toda la actuación de los órganos del poder público se someta a la Constitución y a las leyes, sino también a la necesidad de que el ordenamiento positivo instituya toda una gama de controles políticos y jurídicos para sancionar las actuaciones que se desvíen de los parámetros normativos a que están sometidos»²⁸. Como afirma nuestro TC:

El sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico del Estado requiere que esta sumisión a la ley y al derecho sea plena, es decir, cabal, completa y sin excepciones. Con ello, la Constitución ha querido excluir la legitimidad de cualquier actuación administrativa *contra legem* y *contra ius*, puesto que el Estado de derecho conlleva el sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento, norma que obviamente incluye a la Administración. En este sentido, conviene tener presente que el principio de legalidad de la Administración resulta consustancial al Estado de derecho²⁹.

Veamos entonces, aunque de forma especialmente resumida, en qué consisten las bases constitucionales de ese marco jurídico al que está sujeta

de Ley Fundamental de Duarte hay una continua referencia a la idea de legalidad y su importancia para la construcción de una nación estable.

²⁷ Si bien el art. 210 de la Constitución de noviembre de 1844 aniquiló el sistema de contrapesos que se había diseñado en la misma, así como el criterio de sujeción al sistema de controles, especialmente de la actuación del Ejecutivo, la importancia de la sujeción plena de la Administración al Derecho no fue un elemento ausente en los debates, como evidencia el texto original y las expresiones particulares de los constituyentes.

²⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia núm. C-426/02, de fecha 29 de mayo de 2002.

²⁹ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0267/15, el 16 de septiembre de 2015.

la Administración y, de inmediato, cuáles son las formas y parámetros de esa sujeción.

A. BASES CONSTITUCIONALES Y PRINCIPIOS RECTORES

El fundamento mismo del Derecho Administrativo -en nuestro ordenamiento- es la cláusula del Estado social y Democrático de Derecho (art. 7 CRD), y un conjunto de normas de raigambre también constitucional lo complementan. Considérese a modo de ejemplo la proclamación de la sujeción a la ley como valor supremo y principio fundamental (preámbulo), la distinción de la protección de los derechos de la persona como función esencial del Estado (art. 8 CRD), la fundamentación del Estado en el respeto a la dignidad de la persona (art. 38 CRD), la dimensión administrativa del Debido Proceso (art. 69.10 CRD) y la ya referida regulación de la Administración, especificando los principios en que se fundamenta (art. 138 CRD), (el control de su legalidad (art. 139 CRD), el régimen de la función pública (arts. 142 y 145 CRD), el régimen de compensación de los funcionarios públicos (art. 144 CRD), la proscripción de la corrupción en la actividad de la Administración (art. 146 CRD), la regulación de los servicios públicos (art. 147 CRD), y la responsabilidad patrimonial de la Administración y sus funcionarios (art. 148 CRD).

El Derecho Administrativo encuentra en la Constitución no sólo su fundamento, sino también los principios que le rigen. Como recuerda CASSAGNE, «los principios constituyen el fundamento de los derechos o garantías que facultan al Estado y a los particulares a invocarlos en los procesos judiciales y obtener así la tutela jurisdiccional de las situaciones jurídicas subjetivas»³⁰. Hay aquí, sin embargo, una formulación normativa que amerita una mirada en más de una perspectiva, pues podemos encontrar (a) principios constitucionales de la Administración; (b) principios

³⁰ CASSAGNE (Juan), *Derecho Administrativo y Derecho Público General*, editorial BdeF, Buenos Aires, Argentina, 2020.

fundamentales del Derecho Administrativo que se verifican a lo largo de la Constitución; (c) principios generales del Derecho Administrativo que han evolucionado, desde la Constitución y la Ley, en el ámbito de la jurisprudencia y la doctrina, y; (d) principios que las normas infraconstitucionales han venido distinguiendo para segmentos particulares del Derecho Administrativo, pero que conectan de un modo u otro con el fundamento constitucional pretéritamente referido.

El primer bloque de principios no es más que el contenido del art. 138 de nuestra Constitución, que de manera textual señala «la Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado». Desde luego, como ya vimos en el segundo subtítulo, la dimensión amplia del principio de juridicidad introduce otros de semejante naturaleza que alcanzan la raigambre constitucional por diferentes vías, como veremos en el segundo bloque. De cualquier modo, la formulación no limitativa de este catálogo es reconocida por el máximo intérprete de la norma fundamental en distintos precedentes. Tómese como ejemplo la ocasión en que, abrevando de la jurisprudencia interamericana, se reafirmó la necesidad de adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos³¹, generando así una proactividad en la Administración pública para dar sentido a esos principios constitucionales; dotarlos de energía.

En un segundo bloque de principios podemos encontrar aquellos que se verifican a lo largo de la Constitución y que se conectan íntimamente con la ya observada redacción del art. 138. El profesor BREWER-CARÍAS³², se ha referido a este segundo bloque en la enumeración siguiente: (a) principio de la legalidad derivado del principio de

³¹ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0203/13, de fecha 13 de noviembre de 2013.

³² La clasificación fue referida por BREWER-CARÍAS, A. en el marco de la Conferencia Inaugural del Congreso Internacional de Derecho Administrativo en Santo Domingo, 2012, que tituló «bases constitucionales del Derecho Administrativo en la República Dominicana».

la supremacía constitucional incorporado en el art. 6 de la Constitución y ratificado, como ya vimos, en el art. 138 de la misma; (b) principio de la formación del derecho por grados, extraído de los arts. 165 y 185, distinguiendo la ejecución de los actos ejercidos por mando directo de la Constitución o de la producción normativa de los Poderes constituidos y los órganos constitucionales; (c) principio de la distribución vertical o territorial de los poderes públicos del cual deriva la configuración básica de las personas jurídicas estatales, en el art. 193 y siguientes; (d) principio de la personalidad jurídica estatal, que puede enmarcarse en la óptica del art. 141 de la Constitución; (e) principio clásico de la separación orgánica o división horizontal de los poderes públicos, que origina órganos constitucionales independientes y autónomos entre sí, entre los que encontraremos al Ministerio Público (art. 169 CRD), el servicio de Defensa Pública (art. 176 CRD), el Consejo de la Magistratura (art. 178 CRD), el Tribunal Constitucional (art. 184 CRD), el Defensor del Pueblo (art. 190 CRD), la Junta Central Electoral (art. 212 CRD), el Tribunal Superior Electoral (art. 214 CRD) y la Cámara de Cuentas (248); (f) principio del carácter interorgánico de la Administración pública (que BREWER-CARÍAS observa en las previsiones sobre los diversos órganos que conforman los poderes públicos en la Constitución); (g) principio del carácter interorgánico de las funciones del Estado, en particular de la función administrativa (como ocurre, a modo de ejemplo, con la potestad reglamentaria concedida a distintos órganos constitucionales extra poder); (h) principio del carácter interfuncional de los actos estatales, en particular de los actos administrativos; (i) principio de la universalidad del control de los actos estatales por parte tanto de los órganos de la Jurisdicción Constitucional como de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el sentido de que no hay actos que escapen al control jurisdiccional³³ (arts. 139, 165 y 185 CRD);

³³ Este principio, expuesto con claridad en el texto constitucional citado, fue explicado de manera detallada en la Sentencia TC/0041/13, de fecha 15 de marzo de 2013.

(j) principio de la responsabilidad administrativa del Estado y de los funcionarios públicos(art. 148 CRD).

Hay un tercer bloque de principios que puede estudiarse en la perspectiva de su progresiva evolución (reconocimiento), desde la Constitución y la Ley, en el ámbito de la jurisprudencia y la doctrina. Evidentemente, en una introducción general a la idea de la Administración pública sería imposible ver con detalle los numerosos abordajes que se han hecho hasta hoy, pues si bien los principios generales del Derecho Administrativo tienen una base común, la formulación positiva de cada ordenamiento jurídico presenta la posibilidad de las más diversas clasificaciones. Quizás el trabajo más reconocido en la doctrina iberoamericana sobre este colectivo de principios es el que dirigió SANTAMARÍA PASTOR, precisamente bajo el título de *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo*. En el referido texto se identifican, además de los ya abordados principios de legalidad y sometimiento a la ley y al Derecho o seguridad jurídica, muchos otros principios de importantísima operatividad en el quehacer administrativo, tales como los de irretroactividad, interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad, equidad, *iura novit curia*, economía procesal, audiencia y contradicción, presunción de inocencia, *non venire contra factum proprium*, jerarquía, supletoriedad, interpretación conforme, responsabilidad patrimonial, coordinación, *non bis in idem*, participación, celeridad, conservación de actos, presunción de validez, presunción de veracidad, buena administración, protección de la confianza, confidencialidad, eficiencia, subsidiariedad, desarrollo sostenible, entre muchos otros.

Finalmente, el progresivo desarrollo de nuestra legislación administrativa, cuyo énfasis en las últimas dos décadas es marcado, produce el cuarto bloque de principios, a saber, los que las normas infraconstitucionales han venido distinguiendo para segmentos particulares del Derecho Administrativo. Así, veremos casos como el de la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera, que incorpora la interdicción de la arbitrariedad o la preclusión de plazos; la Ley núm. 340-06, de Compras y Contrataciones Públicas, que introduce el principio de responsabilidad, moralidad y buena fe; la Ley núm. 107-13, sobre Procedimiento Administrativo,

que trae consigo principios como el de confianza legítima o el de asesoramiento, hasta la Ley núm. 167-21, que consagra principios tan innovadores como el de gobierno abierto o el de compromiso con la calidad regulatoria.

Lo expuesto hasta aquí, por supuesto, es solo un apretadísimo resumen introductorio del fundamento constitucional y los principios que rigen a la Administración pública. En el capítulo siguiente el lector podrá apreciar una visión detallada de las bases constitucionales del Derecho Administrativo, en la que se verá no sólo el desarrollo de los principios constitucionales del Derecho Administrativo, sino también el impacto en ello de las cláusulas constitucionales del Estado de Derecho, del Estado Social y del Estado Democrático.

B. LA SUJECIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AL DERECHO

En lo que respecta al sometimiento de la Administración a ese marco jurídico que comentamos, conviene que observemos en esta zapata del estudio de la Administración, dos conceptos claves: las formas de sujeción de la Administración al Derecho y el parámetro de sujeción, esto es, el paso de la legalidad administrativa hacia la juridicidad. Esto, desde luego, al margen de que en el Capítulo VIII del presente trabajo, al abordarse con detalle la cuestión del principio de legalidad, se puede encontrar un estudio pormenorizado en torno tema. Nuestra intención es ahora sólo ver algunas pinceladas que guíen el estudio del lector hasta esa etapa de la obra.

Sobre la primera cuestión, tradicionalmente hablamos de vinculación negativa o positiva al Derecho para referirnos a la regla por la cual, respectivamente, puede hacerse *todo aquello no contrario a la ley* o bien *sólo aquello que la ley permite o habilita*. En nuestro sistema jurídico, la primera de estas formas está prevista en el numeral 15 del art. 40 de la Constitución —y atribuida regularmente al ciudadano—, mientras que la segunda se desprende del ya citado texto del art. 138. REBOLLO PUIG lo enfatiza: «la posición en que coloca a la Administración ante el Derecho es posición

esencialmente distinta de la de los individuos ante el Derecho; la diferencia más importante no es que Administración y ciudadanos estén sometidos a normas diversas, sino lo que esas normas significan para la Administración y para los ciudadanos»³⁴.

En sentido contrario, autores como SANTAMARÍA PASTOR afirman que en la actualidad, la vinculación negativa puede ser vista incluso como la regla general³⁵, y otros admiten que es importante que al menos la técnica de la vinculación positiva sea matizada³⁶. Esta postura, que aún no gana suficiente fuerza en la academia pero parece tomar cuerpo en la praxis administrativa, ha sido abordada por el profesor MEDINA REYES, quien explica que siempre que sea necesario para la protección de los derechos del ciudadano, la Administración puede desbordar la simple habilitación legal, en tanto no actúe expresamente contra el marco jurídico vigente. Sostiene MEDINA REYES que:

Esta tesis de la vinculación negativa como regla general de las actuaciones administrativas encuentra sustento a partir del reconocimiento de la cláusula del Estado social y democrático de Derecho. Y es que, como bien indicamos anteriormente, la función administrativa en este modelo de Estado consiste en una habilitación constitucional previa para que los órganos y entes públicos puedan adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas y para asegurar la obtención de los medios que les permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva³⁷.

La argumentación del profesor MEDINA REYES es cónsona con postulados cada día más comunes en la doctrina administrativa

³⁴ REBOLLO PUIG (Manuel) y VERA JURADO (Diego), directores, *Derecho Administrativo*, volumen I., 4ª edición, Tecnos, Madrid, España, 2019, p. 149.

³⁵ Cfr. SANTAMARÍA PASTOR (Juan), (Dir.) *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. La Ley, España, 2010, p. 61.

³⁶ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (Libardo) *et. al.*, «El principio de legalidad en el Derecho Administrativo», en RODRÍGUEZ ARANA (Jaime) y JINESTA LOBO (Ernesto), directores, *El Derecho Administrativo en perspectiva*, RAP, Argentina, 2014, p. 468.

³⁷ MEDINA REYES (Roberto), *La Administración del Estado Social y Democrático de Derecho*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2019, p. 150.

iberoamericana, y es presentada, por demás, con una importante carga jurisprudencial de soporte. No obstante, es entendible la postura reacia de un sector importante, que teme por un comportamiento injustificadamente desbordado del marco legal por parte de entes públicos que no necesariamente puedan justificar en la protección de Derechos sus actuaciones. De allí que mantener la vinculación positiva como regla y *aceptar* la vinculación negativa para casos que estén debidamente motivados y sujetos a los principios constitucionales que de manera natural rigen la Administración sea una postura que, al día de hoy, resulte más compartida. Sin embargo, la tesis de la vinculación negativa de la Administración al Derecho, en las hipótesis *ut supra* planteadas, presenta un interesante punto de partida para la reorientación del debate sobre la vinculación en nuestro ordenamiento.

Respecto a la segunda cuestión, a saber, la insuficiencia de la legalidad *stricto sensu* y la formulación de la juridicidad como parámetro de vinculación positiva, es correcto recordar que el principio de legalidad fue interpretado de forma estricta en muchos ordenamientos occidentales, en especial aquellos de tradición jurídica *romano-germánica* y sobre todo, antes de la disrupción que implicó 1945 en la historia del constitucionalismo. Con posterioridad, en el progresivo paso del Estado legal de Derecho al Estado *constitucional* del Derecho, el criterio de sujeción a la Ley se redimensionó hacia la totalidad del ordenamiento jurídico.

En la República Dominicana existe hoy abundante base normativa para sostener que la legalidad va más allá del contenido ‘legal’ en su sentido estricto, pues, como afirma nuestro Tribunal Constitucional, el principio de legalidad presupone que todas las actuaciones de las autoridades quedan sujetas a la Constitución y a las leyes³⁸. Apunta MEDINA REYES, que «este principio evoca la idea de que la Administración debe actuar con sujeción a la ley y al Derecho. Es decir, que la actuación administrativa –sin importar qué tan elevada sea la posición de un órgano o ente público en la jerarquía administrativa o en el sector que regula– debe estar sometida,

³⁸ Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Sentencia núm. TC/0006/14, de fecha 14 de enero del año 2014.

sin excepción, a las disposiciones consagradas en el ordenamiento jurídico, el cual incluye todas las normas vigentes y aplicables, con independencia de su rango»³⁹.

La redefinición de la legalidad hacia la juridicidad como parámetro de sujeción es entonces una cuestión ajena a mayores dudas o cuestionamientos. Sin embargo, determinar el contenido normativo de ese parámetro es especialmente relevante para la seguridad jurídica de los ciudadanos —e incluso de la propia Administración—, y es esta una cuestión que, en el derecho dominicano contemporáneo, no escapa a cierto conflicto en el ámbito académico.

Citando a HÄBERLE y RUBIO LLORENTE para describir el desarrollo de los conceptos, afirma HERNÁNDEZ-MENDIBLE que «la evolución del Estado de Derecho experimentará un avance con el advenimiento del Estado Constitucional, que establece a la Constitución como norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico. Esto conducirá al reconocimiento de una segunda generación de principios y reglas jurídicas, que se integrarán en el bloque de constitucionalidad»⁴⁰.

La noción de *bloque de constitucionalidad* se insertó en el Derecho dominicano en el noveno ‘atendido’ de la Resolución 1920-2013, emitida por la Suprema Corte de Justicia, que pavimentó el camino para la entrada en vigor del actual Código Procesal Penal mediante la reiteración de los principios elementales del debido proceso de ley en nuestro país. Dicho enunciado normativo establecía que «la República Dominicana, tiene sistema constitucional integrado por disposiciones de igual jerarquía que emanan de dos fuentes normativas esenciales: a) la nacional, formada por la Constitución y la jurisprudencia constitucional local, tanto la dictada, mediante el control difuso como por el concentrado, y b) la internacional, compuesta por los pactos y convenciones internacionales, las

³⁹ MEDINA REYES (Roberto), *La Administración del Estado Social y Democrático de Derecho*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2019, p. 142.

⁴⁰ HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Victor), *El Estado Convencional*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2019, p. 11.

opiniones consultivas y las decisiones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; fuentes normativas que en su conjunto, conforme a la mejor doctrina, integran lo que se ha denominado, el bloque de constitucionalidad, al cual está sujeta la validez formal y material de toda legislación adjetiva o secundaria».

Posteriormente, la Constitución de 2010, si bien no define de forma expresa el Bloque de Constitucionalidad, hace referencia a su noción en su art. 74, al señalar, en su numeral 3, que «los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado», de lo que se hizo eco posteriormente el legislador orgánico, al reglar el propio TC. Concretamente, sería el legislador orgánico quien asumiría -en una redacción dispersa- la idea de cuáles son los elementos que integran ese bloque y lo definen, como se aprecia en los numerales 10 y 13 del art. 7 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, dando carácter vinculante no sólo al contenido de los tratados, sino también a la jurisprudencia de los órganos que los interpretan.

Esto no ha sido ajeno a nuestra jurisdicción constitucional, afirmando la misma que la propia Constitución «reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado» (TC/0096/12, del 21 de diciembre de 2012), reconociendo a partir de allí su jerarquía constitucional (TC/0121/14, del 13 de junio de 2014 y TC/0495/15, del 6 de noviembre de 2015), asumiendo sus criterios para la delimitación del contenido de los Derechos Fundamentales (TC/0084/13, del 4 de junio de 2013) y aplicando los principios consagrados en los mismos (TC/0203/13, del 13 de noviembre de 2013).

III. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Al iniciar este capítulo se sostuvo que la Administración se conformaba «por un conjunto de órganos y entes públicos que de manera

permanente, continua e ininterrumpida satisfacen las necesidades colectivas e individuales de las personas». A ello debemos agregar, en la tinta de SÁNCHEZ MORÓN, que es «un conjunto de organizaciones que tienen un mismo fin institucional –servir con objetividad los intereses generales– y que responden a unas características básicas comunes»⁴¹.

Para alcanzar tales objetivos, la Administración requiere de un marco organizacional claro, coherente y fluido. Los órganos que la componen han de estar dispuestos de una forma que permita optimizar los recursos para la atención de los intereses ciudadanos, a partir del diseño constitucional del Estado y de las técnicas que la ley presente para la articulación orgánica.

Veamos brevemente cómo aborda la doctrina el interés en la organización administrativa y, a su vez, cómo en la República Dominicana se han desarrollado estos criterios.

A. TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Como bien reconoce el profesor MONTERO MONTERO, «por muchos años el Derecho Administrativo no otorgó a la organización administrativa la importancia que le es propia, pues no había plena conciencia sobre su significado y relevancia. Es preciso entender el nuevo rol del Estado, rol que le impone nuevas características como consecuencia del posicionamiento jurídico de los ciudadanos y la necesidad de replantear el contrato social a la luz de los enfoques modernos. Surgen nuevos derechos ciudadanos que obligan a repensar las formas, las técnicas y las herramientas de interacción de ellos con la Administración pública, con base en la reconfiguración del Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo»⁴². Así las cosas, la estructura y organización de la Administración pública no es ya un simple tema de burocracia estatal, sino

⁴¹ SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho Administrativo Parte general*, 17ª edición, Tecnos, Madrid, España, 2021, p. 223.

⁴² MONTERO (Gregorio), *Dimensiones de la Administración pública del siglo XXI. Aportes para la reflexión y la praxis*. Ministerio de Administración Pública, MAP, Santo Domingo, R.D., p. 140.

un elemento esencial en la construcción de las condiciones para satisfacer las necesidades ciudadanas.

En nuestro sistema jurídico esto se hace claro desde la norma primera, pues la Constitución, en el articulado dispuesto en el capítulo III de su título IV, y al que nos hemos referido con detalle ya, hace expresa remisión al legislador para abordar, con detalle, lo relacionado a la organización administrativa (art. 141) con base en los principios generales (art. 138) que vimos en el acápite anterior. El constituyente dispone que la potestad regulatoria será compartida entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, pero reservando, desde luego, ciertos temas únicamente al legislativo.

Esta labor regulatoria, por demás, está sujeta a una continua reformulación, propia de los colectivos que integran la Administración de que se trate, los retos que dicha Administración enfrenta en la prestación de los servicios y las condiciones externas que se presentan en la protección (y a veces hasta en la concepción) del interés general. Esta posibilidad -la de una forma de organización administrativa dinámica- es vista con algún desdén por el sector que une los conceptos de seguridad jurídica a invariabilidad de la norma jurídica en el tiempo. Creemos que esa es una visión errada. De hecho, que la organización de la Administración esté abierta a la evolución de la sociedad a la que sirve no es solamente lógico y entendible, sino que resulta positivo y se acerca más a criterios como el de eficiencia y transparencia, ya que une el diseño de la Administración a las necesidades reales de la generación que interactúa con ella.

Sostiene SÁNCHEZ MORÓN que como fenómeno jurídico que es la organización administrativa (es decir, regulado y ordenado), sus normas cumplen diversas funciones, entre las que él resalta que:

- a) Crean, modifican y suprimen las estructuras administrativas (entes públicos y órganos) o garantizan su existencia.
- b) Regulan la naturaleza, características y composición interna de cada una de esas estructuras y la designación de sus titulares.
- c) Conforman la capacidad jurídica de cada entidad administrativa, definiendo sus fines, y distribuyen las competencias administrativas entre todas ellas y entre sus órganos.

- d) Ordenan las relaciones entre las distintas administraciones públicas y entre los órganos que las componen.
- e) Contienen reglas de funcionamiento y sobre la formación de la voluntad de los órganos colegiados, así como sobre la intervención de diferentes órganos o entidades en el proceso de adopción de las decisiones y en su ejercicio y control interno.
- f) Atribuyen medios personales, materiales y financieros a las distintas estructuras administrativas (aunque estos últimos aspectos son objeto de estudio más específicos que el del derecho general de la organización)⁴³.

Estas normas, si bien son un desarrollo principalmente legislativo y reglamentario, acuden al fundamento constitucional fundado en los principios que, como ya vimos, están consagrados, en nuestro caso, en el art. 138 de la Constitución. MONTERO MONTERO sostiene que «la doctrina y el Derecho Administrativo recogen unos principios tradicionales que han ayudado históricamente a estructurar, desarrollar e interpretar la organización y funcionamiento de la Administración pública»⁴⁴. Sin embargo, el propio autor reconoce que, como consecuencia de la evolución de la sociedad, el Estado y el sector público, con un enfoque de modernidad otros principios han venido emergiendo, entre los que él enumera los de unidad, control, coordinación, dirección, colaboración y evaluación.

El legislador dominicano, en el art. 12 de la Ley núm. 247-12, ha dispuesto que el desarrollo de la actividad Administrativa del Estado se realiza de conformidad a principios como el de unidad de la Administración pública, juridicidad, lealtad institucional, coordinación y colaboración, funcionamiento planificado y evaluación del desempeño de los resultados, eficacia, eficiencia, racionalidad, responsabilidad fiscal de la organización, rendición de cuentas, transparencia, publicidad, participación

⁴³ SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *op. cit.*, pp. 225 y 226.

⁴⁴ MONTERO (Gregorio), *op. cit.*, p. 148.

en las políticas públicas, competencia, jerarquía, simplicidad y cercanía organizativa a los particulares y, finalmente, responsabilidad. Conviene ver entonces cómo se organiza nuestra Administración pública en apego a esos criterios doctrinales y principios constitucionales y legales ya descritos.

B. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN REPÚBLICA DOMINICANA

Como lo dispone de manera clara el art. 193 de la Constitución, la República Dominicana es un Estado de naturaleza unitaria, lo que resulta esencial en la construcción de su organización administrativa, pues, como vimos en el numeral 1.4 del subtítulo 1, en el Estado moderno convive una pluralidad de *Administraciones Públicas*, y la naturaleza del Estado de que se trate será el primer elemento determinante en ese conjunto de Administraciones. Así las cosas, en nuestro país sólo hay una distinción en el ámbito territorial, esto es, la Administración pública central y la Administración local. A las demás formas de distinción nos referiremos en breve.

1. *Administración central*

El legislador dominicano se refiere a la función de esas Administraciones -sin distinguir entre ellas- al referirse a la función administrativa en el art. 2 de la Ley núm. 247-12, disponiendo que esta comprende «toda misión, competencia o actividad de interés general, otorgada conforme al principio de juridicidad para regular, diseñar, aprobar, ejecutar, fiscalizar, evaluar y controlar políticas públicas o suministrar servicios públicos, aunque estos tengan una finalidad industrial o comercial y siempre que no asuman un carácter legislativo o jurisdiccional».

Respecto a la Administración pública central, el art. 13 de la Ley núm. 247-12 dispone que «se conforma por un conjunto de órganos cuyas competencias se extienden en todo el territorio nacional, bajo la dirección del o la presidente de la República, y cuyos actos se imputan al Estado como persona jurídica». A partir de allí se estructura todo un esquema de órganos de gobierno, en lo que la máxima dirección de la Administración

pública recae sobre «la Presidencia de la República, la Vicepresidencia de la República, el Consejo de Ministros y los ministerios que se crean por ley» (art. 14, Ley núm. 247-12), en un claro desarrollo de lo que ya en la Constitución de 2010 se había dispuesto en los arts. 128 (sobre la posición del presidente como jefe de gobierno), 134 (sobre la reserva de ley para creación de los ministerios) y 137 (sobre el Consejo de Ministros como órgano de coordinación de los asuntos generales de gobierno). De inmediato, la ley se ocupa de desarrollar las atribuciones de cada órgano y disponer de mecanismos para su funcionamiento conjunto.

2. Administración local

Frente a la Administración central, la Constitución establece un sistema de administración local en el que destacan los municipios. Como establece el art. 199 de la Constitución, «el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes». En la estructuración territorial de la República, la Constitución también aborda las regiones y las provincias como unidades para articulación de políticas públicas y demarcaciones políticas intermedias en el territorio, respectivamente, pero en ambas incide de manera principal la Administración pública central, ya sea por el impacto directo de los ministerios, direcciones y otros órganos, o mediante las gobernaciones civiles como representaciones del Poder Ejecutivo en cada provincia (arts. 12, 195 y 196 CRD). Sin embargo, la esencia del gobierno local descansa en el funcionamiento de los municipios y Distritos Municipales, y sus autoridades -Consejo de Regidores, Alcaldía, Junta de Distrito y Junta de Vocales, respectivamente- tienen un parámetro de elección, actuación y responsabilidad, totalmente separado de la Administración pública Central.

Como ya advertimos, en la actualidad se estudia una propuesta para modernizar y fortalecer la Ley 176-07, en cuya dinámica incidirán dos legislaciones de muy reciente aprobación, pero de vital importancia: Ley de Regiones Únicas de Planificación (núm. 345-22) y la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos (núm. 368-22). Por demás, la Constitución dispuso un mecanismo para que el Estado propicie la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de tal suerte que el ciudadano pueda satisfacer sus necesidades en relación con la Administración allí donde la misma es más cercana. Para el cumplimiento de esta disposición (art. 204 CRD) el Poder Ejecutivo dispuso mediante el Dec. núm. 734-22, del 12 de diciembre de 2022, la creación de un *Gabinete para el Desarrollo del Sistema de Transferencia de Competencias desde los Órganos y Entes del Poder Ejecutivo hacia la Administración Local*, con el mandato de priorizar las competencias que incidan en la seguridad y convivencia ciudadana, las vinculadas al desarrollo social y económico de los colectivos de mayor vulnerabilidad y las que garanticen el acceso a mejores servicios por parte de la población.

3. Administraciones descentralizadas

Más allá de la distinción territorial (que como ya vimos, se circunscribe a separar la Administración Central de la Administración local), es oportuno resaltar que en torno a las personas jurídicas estatales producto de la descentralización política y funcional podemos hablar de un tercer tipo Administraciones públicas en nuestro sistema, pues la propia norma jurídica les reconoce una *personería* particular. Y es que, si bien la Constitución y las leyes citadas no distinguen con igual claridad a los órganos autónomos y descentralizados como formas de una persona jurídica distinta, la Ley Orgánica de la Administración pública sí dispone que estos últimos son *entes administrativos provistos de personalidad jurídica de derecho público o privado, distinta de la del Estado*⁴⁵. Por ello no resulta ilógico interpre-

⁴⁵ Ley núm. 247-12 (art. 50).

tar que los mismos resultan en una suerte de Administración particular, aunque la propia norma establezca un parámetro de adscripción o tutela administrativa de cada uno de ellos para con la Administración central.

Oportunamente, la misma norma aborda también una serie de figuras cuya comprensión es necesaria para el funcionamiento de las Administraciones públicas, con especial interés en la central. Figuras como la desconcentración⁴⁶, la delegación⁴⁷, la avocación⁴⁸ o la competencia⁴⁹, son elementos indispensables en el quehacer administrativo de hoy, en cuanto sirven para complementar la organización que en términos generales estructuran la Constitución y la ley.

Para concluir, es oportuno recordar que algunos exponen -como el profesor LORENZO JIMÉNEZ- que la función administrativa de los órganos constitucionales *extrapoder* implica también una forma distinta de Administración, postura esta que es objeto de un importante debate. Aunque algunos, como SANTAMARÍA PASTOR se inclinan por la idea de una personificación jurídica independiente de estos órganos constitucionales, un importante sector doctrinal encabezado por los maestros GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ sostiene que «dada la ocasionalidad

⁴⁶ La desconcentración constituye una técnica de distribución de competencias en el seno de una misma entidad jurídica y que tiene por propósito distribuir y especializar el ejercicio de las competencias o la prestación de servicios públicos acercando la Administración a los usuarios. Está regulada a partir del art. 70 de la Ley núm. 247-12, estableciéndose también sus tipos y procedimientos generales.

⁴⁷ Regulada en los arts. 57 – 69 de la Ley núm. 247-12, la delegación es la transferencia del ejercicio de facultades administrativas de un ente u órgano delegante a otro ente u órgano delegado, subordinado o no, sin que el delegante pierda nunca la titularidad de sus atribuciones y competencias ni las prerrogativas que le corresponden en esa calidad. La ley establece los tipos de delegación, la subdelegación, sus límites, la extinción de la delegación, la fiscalización y control del delegante, entre otros aspectos y procesos de interés.

⁴⁸ La avocación es una facultad que permite a cualquier superior jerárquico, sin necesidad de norma habilitante previa, de oficio o a instancia de parte, trasladar el conocimiento y decisión de un asunto concreto y determinado, incluso por razones de oportunidad, conveniencia o mérito, que ordinariamente o por delegación sea de competencia de cualquiera de sus inferiores. Está regulada a partir del art. 77 de la Ley núm. 247-12.

⁴⁹ De conformidad con el art. 55 de la Ley núm. 247-12, la competencia es el conjunto de facultades y responsabilidades asignadas a cada órgano o entidad pública para el cumplimiento de sus atribuciones. El art. 56 de dicha norma se refiere al conflicto de competencias (cuando los órganos se entienden incompetentes), mientras que la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional, había regulado ya lo relativo al conflicto de competencias en el sentido contrario (cuando un órgano asume las competencias que corresponden a otro).

con que su actividad puede caer bajo la jurisdicción de los tribunales contencioso-administrativos, parece suficiente una norma de atribución específica de competencia a los citados tribunales sobre los actos de dichos órganos constitucionales, en cuanto se refieran a sus funcionarios o relaciones patrimoniales que interesen a terceros»⁵⁰.

Es oportuno hacer mención de que en nuestro país, la ley que rige el procedimiento administrativo parece acoger el criterio antes citado, señalando en el párrafo III de su art. 2 que «a los órganos que ejercen función o actividad de naturaleza administrativa en (...) los órganos y entes de rango constitucional, se aplicarán los principios y reglas de la presente ley», mientras que en el proyecto de ley de la jurisdicción contenciosa administrativa que impulsa el Poder Ejecutivo al momento de esta redacción, se establece en su art. 2 que *son sujetos de control contencioso administrativo los demás poderes, entes u órganos del Estado cuando, en sus diferentes manifestaciones y en cualquier ámbito territorial o institucional, ejerzan funciones de naturaleza administrativa. A título enunciativo, se reputarán como otros poderes, entes u órganos del Estado, a estos efectos, los siguientes: (a) El Congreso Nacional; (b) El Poder Judicial; (c) La Junta Central Electoral; (d) El Tribunal Constitucional; (f) La Cámara de Cuentas; (g) El Tribunal Superior Electoral; (h) El Ministerio Público; (i) El Defensor del Pueblo; (j) El Consejo Nacional de la Magistratura y (k) La Junta Monetaria y el Banco Central.*

IV. FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Cuando la Administración pública interviene en la vida de los ciudadanos lo hace, en la perspectiva más general posible, para *satisfacer las necesidades públicas*. Esta actividad, por supuesto, es amplísima y variada, lo que resulta natural al entender la compleja conformación de la propia

⁵⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, editorial Aranzadi, Pamplona, España, 2015, p. 58.

Administración y las necesidades (múltiples y dinámicas) de los beneficiados. Como bien es sabido, la Administración realiza funciones de soberanía, proporciona servicios públicos de carácter cívico-social y de solidaridad, se ocupa de la defensa de los bienes colectivos, así como de la construcción, mantenimiento y gestión de las infraestructuras públicas, vela por la ordenación de la economía, promueve el desarrollo de los distintos sectores económicos, garantiza el funcionamiento y acceso a los servicios económicos de interés general y obtiene y gestiona los medios necesarios para su propio funcionamiento⁵¹.

Por demás, la Administración igualmente genera externalidades positivas en forma de infraestructuras y servicios públicos, inclusive a favor de las generaciones futuras (protección ambiental). Además, los poderes públicos aseguran la cohesión social, sin la que la democracia política y la economía no pueden funcionar correctamente, cohesión social que, por otra parte, es la base del pacto constitucional en su doble dimensión económica y territorial⁵². De allí que clasificar a grandes rasgos las formas de la actividad administrativa sea, en la medida en que la Administración asume nuevas funciones en la dinámica natural que refleja en ella los cambios de la sociedad, cada vez más complejo. Sin embargo, desde el pasado siglo se ha venido estructurando una idea general que clasifica este quehacer de las Administraciones públicas en relación a su impacto en la población, distinguiéndose así en actividades de creación normativa, de servicio público, de fomento y de policía⁵³.

Así las cosas, es bueno resaltar que esta clasificación tradicional no es estática. El propio dinamismo que impacta el concepto de Administración y dimensiona su alcance también se cierne sobre su actividad, lo que se aprecia, por ejemplo, en el ejercicio privado de determinadas funciones públicas. Pero incluso este signo contemporáneo no es la única señal de

⁵¹ SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *op. cit.*, p. 440.

⁵² *Ibidem*, p. 440.

⁵³ Una clasificación más general a la que se recurre frecuentemente en la doctrina es la que engloba todas las actividades de la Administración en la fórmula de *actividad jurídica, material y técnica*. Véase, a modo de ejemplo, lo expuesto por Fernando GARRIDO FALLA, en su obra *Tratado de Derecho Administrativo*, parte general, V. I, 13ra Ed., Tecnos, Madrid, España, 2002.

cambios en el devenir de la actividad administrativa. Recuérdese que durante el auge del Estado liberal se verificó una relativamente reducida actividad de la Administración, mientras que para finales del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX, la actividad administrativa creció de un modo significativo (propio del Estado social), hasta una nueva reducción por la crítica al tamaño de la Administración en el Estado social y las crisis económicas de principios del siglo XXI.

Un ejemplo de lo descrito es la hoy llamada *actividad puramente empresarial de la Administración*. En un momento determinado se pensó que inmersión del Estado en el universo empresarial se verificaba sólo en los casos en que así era demandado para la obtención de un servicio particular para los administrados, pero hoy se admite que la Administración «realiza actividades industriales, comerciales, financieras, ofertando bienes o servicios en el mercado por alguna razón de interés general (para permitir el desarrollo económico general o el de una zona o sector concreto, para aumentar el empleo, para explotar ciertos recursos, incluso para obtener ingresos) distinta de garantizar a los particulares una prestación»⁵⁴.

Veamos entonces en qué consiste la clasificación tradicional de las formas de la actividad administrativa y cómo se enmarca la misma en el Derecho Administrativo.

A. ACTIVIDAD NORMATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN

En la República Dominicana, las Administraciones públicas pueden tener, según el caso, tres formas de actuación normativa. La primera y más común, desde luego, es la actividad reglamentaria. La segunda es una facultad de la Administración Central y ciertos órganos constitucionales autónomos (que nuestra doctrina ha llamado ‘extra poder’), de iniciativa legislativa. La tercera, reducida solamente al Poder Ejecutivo y en este, de manera particular, al presidente de la República, es la facultad de observación.

⁵⁴ REBOLLO PUIG (Manuel) y VERA JURADO (Diego), *op. cit.*, p. 67.

Respecto a la primera, es la única de las formas de manifestación de actividad normativa en la que no es indispensable otro poder del Estado. Los reglamentos son normas jurídicas que se integran en el ordenamiento y, dentro de este y, en concreto, dentro de la posición que ocupan en cada uno de los subsistemas normativos en los que se producen, poseen un valor jerárquicamente inferior a la Ley y se subordinan a esta. Como normas jurídicas que son, reúnen los caracteres de generalidad y abstracción propios de aquellas, aunque, en ocasiones, resulte posible constatar la existencia tanto de normas reglamentarias que no responden exactamente a aquellas notas, como de actos jurídicos provenientes de la Administración a los que, aun reuniendo dichos rasgos, se les niega, sin embargo, la condición de normas reglamentarias⁵⁵. La facultad reglamentaria, por excelencia, reside en el presidente de la República, pero tanto la Constitución como la ley otorgan esa facultad, en determinados casos –propios de su égida–, a órganos de la Administración Central, de la Administración local, de los demás poderes del Estado y de los llamados ‘órganos extrapoder’.

En torno a la segunda modalidad, la *iniciativa de ley* es una prerrogativa que el Constituyente concede, además de a los legisladores, que son sus detentadores naturales, al presidente de la República, así como a la Suprema Corte de Justicia y a la Junta Central Electoral, en ambos casos de forma exclusiva para los asuntos de su competencia. Aunque esta modalidad está sujeta, desde luego, al devenir de los proyectos en las Cámaras Legislativas, constituye una valiosísima herramienta mediante la cual la Administración introduce en la dinámica legislativa los temas más relevantes para el cumplimiento de su función esencial.

Finalmente, la Administración tiene también –en manos del presidente de la República– la no menos importante facultad de observación a la ley. Regulado en los arts. 101, 102 y 103 de la Constitución, esta facultad

⁵⁵ LOPEZ BENITEZ (Mariano) *et. al.*, «La actividad normativa de la Administración: el reglamento», en MENÉNDEZ (Pablo) y EZQUERRA (Antonio), directores, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2ª edición, Civitas Thompson Reuters, Pamplona, España, 2021, p. 131.

permite al presidente *dialogar* con las Cámaras Legislativas, expresando su inconformidad con el texto de una determinada ley. Esta prerrogativa es de vital importancia, porque establece un sistema de contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo, permite a la Administración valorar los alcances de la norma y su relación con otras normas de mayor o igual jerarquía, así como la conveniencia y pertinencia de su existencia en los términos propuestos.

B. SERVICIO PÚBLICO

Otra actividad fundamental de la Administración es la prestacional o de servicio público⁵⁶. Como establece de manera categórica la Constitución, «los servicios públicos están destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo» (art. 147 CRD)⁵⁷.

Por actividad de servicio público (o prestacional) entendemos, en el contexto de esta clasificación, aquella por la que la Administración suministra prestaciones a los ciudadanos a favor de ellos y para garantizar la satisfacción de sus necesidades. La Administración actúa, por tanto, en beneficio de los ciudadanos, aunque por razones de interés general: el interés general aquí consiste precisamente en satisfacer ciertas necesidades del individuo⁵⁸.

⁵⁶ Para un entendimiento más acabado de la cuestión, tómense como referencia, entre otros, los trabajos de Tomás-Ramón Fernández, *Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy*, Revista de Administración Pública, núm. 150, septiembre-diciembre 1999; Muñoz Machado, *Servicio público y mercado. I. Los fundamentos*, Ed. Civitas, Madrid, 1998; y Villar Ezcurra *Derecho Administrativo Especial. Administración Pública y actividad de los particulares*, Ed. Civitas, Madrid, 1999.

⁵⁷ En el art. 147 del texto constitucional, como consecuencia de la norma citada, se dispone: (1) El Estado garantiza el acceso a servicios públicos de calidad, directamente o por delegación, mediante concesión, autorización, asociación en participación, transferencia de la propiedad accionaria u otra modalidad contractual, de conformidad con esta Constitución y la ley; (2) Los servicios públicos prestados por el Estado o por los particulares, en las modalidades legales o contractuales, deben responder a los principios de universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, continuidad, calidad, razonabilidad y equidad tarifaria; (3) La regulación de los servicios públicos es facultad exclusiva del Estado. La ley podrá establecer que la regulación de estos servicios y de otras actividades económicas se encuentre a cargo de organismos creados para tales fines.

⁵⁸ REBOLLO PUIG (Manuel) y VERA JURADO (Diego), *op. cit.*, p. 66.

A finales del siglo pasado, SARMIENTO GARCÍA proponía en Argentina una idea descriptiva de la cuestión, definiéndola como la «actividad administrativa desarrollada por entidades estatales o por su delegación, que tiene por finalidad satisfacer necesidades individuales de importancia colectiva, mediante prestaciones materiales en especie, periódicas y sistemáticas que constituyen el objeto esencial de una concreta relación jurídica con el administrado y asegurada por normas y principios que tienen a dar prerrogativas de derecho público a quien las cumple para permitirle la mejor satisfacción de las necesidades colectivas»⁵⁹.

Al momento de la redacción de este manual, el Poder Ejecutivo de la República Dominicana –en el marco de su actividad normativa– impulsa ante el Congreso Nacional una *Ley General de Servicio Público*.

C. FOMENTO

La actividad de fomento es la que la Administración desarrolla en el marco de la promoción de actividades económicas privadas de una forma organizada, de tal suerte que impacte positivamente en los planes de desarrollo económico y social. Nuestra Constitución lo deja claro en su art. 219, al establecer que *el Estado fomenta la iniciativa económica privada, creando las políticas necesarias para promover el desarrollo del país*.

Del mismo modo, en el marco de esta actividad procura la promoción de iniciativas económicas populares, ya que, como establece también el texto constitucional en el art. 222,

«el Estado reconoce el aporte de las iniciativas económicas populares al desarrollo del país; fomenta las condiciones de integración del sector informal en la economía nacional; incentiva y protege el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, las cooperativas, las empresas familiares y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, la producción, el ahorro y el consumo, que generen condiciones que les

⁵⁹ SARMIENTO GARCÍA, *Temas de introducción a las instituciones de Derecho Público*, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas, Mendoza, 1996.

permitan acceder a financiamiento, asistencia técnica y capacitación oportunos».

En la actividad de fomento la Administración orienta el comportamiento de los particulares por métodos persuasivos. No les impone deberes respaldados con la coacción. Simplemente establece algunas ventajas (subvenciones, desgravaciones fiscales, etc.) para quien actúe de determinada forma que se considera conveniente para el interés general⁶⁰.

D. POLICÍA

Finalmente, pero no menos importante, la Administración despliega una actividad restrictiva de determinadas prerrogativas, incluso libertades, de los Administrados, en procura, precisamente, de salvaguardar la generalidad de sus derechos. Esta actividad, aunque dotada de un grado de intervención en la vida de los individuos que muchas veces genera la natural oposición a las restricciones, resulta indispensable para la protección de determinados bienes colectivos, la preservación del interés general e, incluso, para el propio avance del esquema económico que ya advertimos al referirnos a la actividad de fomento. Como recuerda HUTCHINSON:

No dejamos de reconocer que la denominación *policía* a la luz del Estado moderno no parece la más adecuada, aún como expresión jurídica de limitación a las libertades y derechos individuales. La historia de la palabra *policía* presenta en forma manifiesta la coerción y la sanción, subestimándose su causa fundamental, cual es la de limitar jurídicamente la libertad y los derechos individuales para la convivencia social. A pesar de ello, nos parece que no reporta utilidad abandonar un término que significa un valor convencional que, despojado de su sentido preconstitucional y limitativo, puede todavía ser utilizado como expresión que sintetiza el fenómeno de los actos de limitación jurídica, aun cuando

⁶⁰ REBOLLO PUIG (Manuel) y VERA JURADO (Diego), *op. cit.*, p. 66.

reiteramos, ello no sea óbice para entender que tanto el *poder de policía* como la *policía* se reconducen en su régimen jurídico íntegramente al previsto por el derecho público⁶¹.

V. EL DERECHO ADMINISTRATIVO

A. LA NOCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Tradicionalmente se ha afirmado que el Derecho administrativo *es el Derecho propio y peculiar de las Administraciones públicas*. Esta idea, sin embargo, hoy resulta insuficiente, puesto que la evolución natural del concepto de Administración pública ha transformado también el alcance y ámbito de aplicación de la disciplina que, en principio, sólo se vinculaba a esta. El Derecho Administrativo perseguirá entonces ya no solamente lo que la Administración hace, sino también el accionar de todo el sistema que interactúa en la consecución de los fines de las Administraciones públicas en sus respectivas competencias. Como afirma el profesor SANTOFIMIO GAMBOA, «el concepto de derecho administrativo debe comprender, como parte de su descripción, el cumplimiento de los cometidos propios del Estado social y democrático de derecho, el interés general y el bien común»⁶².

Esta evolución del Derecho administrativo, por supuesto, no implica que el mismo abarque todo aquello que la Administración realiza, sino lo que se materializa en función de las potestades particulares que el ordenamiento jurídico le reconoce. «Se trata, conviene destacarlo, de un Derecho concebido para hacer frente a los poderes atribuidos a la Administración, que verifica y sujeta a riguroso control esa misma atribución de poderes y regula luego su ejercicio en evitación de

⁶¹ HUTCHINSON, T. «La actividad administrativa de policía y las garantías de los derechos constitucionales». En *Segundas jornadas internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, Caracas, 1996, p. 98.

⁶² SANTOFIMIO GAMBOA (Jaime), «Fundamentos constitucionales del Derecho Administrativo Colombiano», *A&C Revista de Derecho Administrativo y Constitucional*, núm. 11, 2003, Brasil, p. 216.

abusos y arbitrariedades. El Derecho administrativo no resulta así aplicable cuando la Administración no actúa investida de esos poderes exorbitantes»⁶³.

Así, en la mayoría de los ordenamientos modernos, siguiendo una clasificación de bloques de regulación propuesta por BREWER⁶⁴, podríamos decir que el Derecho administrativo regula, en primer lugar, la organización de las Administraciones públicas; en segundo lugar, regula el funcionamiento de dichas Administraciones (empleo público, bienes públicos, etc.); en tercer lugar, regula el régimen del ejercicio de las funciones del Estado por parte de las Administraciones públicas; en cuarto lugar, regula el régimen de la actividad administrativa en cuanto a su materialización en hechos y actos jurídicos, mediante el procedimiento administrativo; en quinto lugar, regula el régimen de la responsabilidad del Estado (tanto de los órganos como de los funcionarios) y, en sexto lugar, regula el régimen del control de las actividades de las Administraciones Públicas y de sus funcionarios. Llevan razón por ello los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, al afirmar que sin duda, «el Derecho Administrativo es el Derecho Público interno por excelencia del Estado»⁶⁵.

Así, el Derecho Administrativo de nuestros días, superando la idea de los actos de poder público (LAFERRIÈRE), la doctrina del servicio público (DUGUIT), la doctrina de la prerrogativa (HAURIOU), entre otras importantísimas escuelas, apunta a configurarse como un área del saber y disciplina de estudio en la que los ordenamientos jurídicos organizan el diseño de las instituciones públicas y su funcionamiento, los derechos de los ciudadanos ante las mismas y el procedimiento de unos

⁶³ ESTEVE PARDO (José), *Lecciones de Derecho Administrativo*, 10ª edición, Marcial Pons, Madrid, España, 2021, p. 49.

⁶⁴ Cfr. BREWER-CARÍAS (Allan) *et. al.*, «Sobre el concepto del Derecho Administrativo», en RODRÍGUEZ-ARANA (Jaime) y RODRÍGUEZ (Libardo), directores, *Curso de Derecho Administrativo Iberoamericano*, Granada, 2015, p. 25.

⁶⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, editorial Aranzadi. Pamplona, España, 2015, p. 63.

y otros en el marco de dicha relación, el necesario sistema de controles, el control judicial de los actos de la Administración, entre muchos otros aspectos de interés.

Sus características principales giran en torno –al decir de los maestros GARCÍA y FERNÁNDEZ– a la singularidad de los sujetos que regula. Le reconoce a la Administración pública unas facultades que resultan exorbitantes frente a aquellas de las que gozan los ciudadanos, pero que le son conferidas precisamente para la satisfacción de los intereses de estos; igualmente le reconoce a los bienes de la Administración un status privilegiado y coloca, junto a estos privilegios, una serie de garantías económicas y jurídicas, siendo así, de alguna manera, su principal característica la búsqueda permanente del equilibrio⁶⁶.

Es, en resumidas cuentas, «una parte –la más extensa– del derecho público, que atribuye a la Administración determinadas prerrogativas y poderes que la sitúan en posición de supremacía sobre los sujetos privados, para que pueda cumplir su misión de servicio a los intereses generales, pero sometién-dola en contrapartida a una vinculación más estricta a la ley y al derecho que la que se impone a los sujetos privados, a mayores límites y responsabilidades y, en fin, a un régimen de controles igualmente más estricto»⁶⁷.

Ahora bien, luego de observar esta tenue aproximación a la noción de Derecho Administrativo, es oportuno estudiar los límites de su aplicación, antes de pasar al estudio particular del Derecho Administrativo en la República Dominicana.

B. LOS LÍMITES DE APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La amplitud de la dinámica de las Administraciones públicas produce que el Derecho Administrativo no cubra todas las actividades que

⁶⁶ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, editorial Aranzadi. Pamplona, España, 2015, pp. 69 - 71.

⁶⁷ SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *op. cit.*, p. 63.

las mismas practican, lo que resulta natural si consideramos que dichas Administraciones, como personas jurídicas que son, pueden ejercer –para la realización de la actividad administrativa en sentido estricto– las más diversas manifestaciones de actuación jurídica. Esta cuestión ha mostrado una especial relevancia práctica con el paso de los años, esgrimiéndose respuestas desde diferentes perspectivas.

Lo anterior es la otra cara de la moneda en torno a las actuaciones administrativas de otros *poderes del Estado y órganos constitucionales*. Al igual como en estos puede regir de manera general el derecho propio de su competencia de manera general, en los casos en que su actividad es propiamente administrativa, se adopta también el Derecho Administrativo (sin que ello lo convierta en un *Derecho especial*, sino más bien nos aproximaría a la idea de un *Derecho estatutario* en la óptica abordada por los profesores GARCÍA y FERNÁNDEZ. Esta acogida del Derecho Administrativo por esos poderes y órganos constitucionales trae consigo que, en el ámbito de su aplicación, se someta también a control de la jurisdicción contencioso-administrativa las actuaciones de tales entidades.

Resumiendo las respuestas presentadas por la doctrina, los citados autores presentan como primera respuesta la propuesta de separar los ‘actos de autoridad’ de los ‘actos de gestión’. Sin embargo, cuando la idea de distinguir la aplicación del Derecho Administrativo en torno al *Imperium* encontró escollos en la distinción de las gestiones pública y privada, se impuso la idea de que había espacio para el Derecho Administrativo allí donde se prestase un servicio público. Desde luego, esta idea presentaría pronto serios problemas, por el progresivo aumento de entes privados que prestan servicios públicos, así como por la gestión pública en el ámbito empresarial, esto es, en actividades que no son claramente servicio público. Por eso señalan que «parece imposible separar con claridad grandes bloques de actividades, unas sometidas al Derecho Administrativo y otras al Derecho Privado. Ambos Derechos se entrecruzan inextricablemente en muchos actos y actividades de la Administración pública, por lo que, incluso, dentro de un mismo acto unos elementos pueden estar sometidos

al Derecho Administrativo y otros al Derecho Privado»⁶⁸. Una tercera respuesta –ofrecida esta vez por HAURIOU–, busca la solución en la idea de que la Administración está sometida al Derecho Administrativo cuando actúa por mandato de una prerrogativa que lo separa del Derecho común. Esta postura, sin embargo, encuentra objeciones naturales frente a una concepción moderna de la Administración que interactúa con el ciudadano, en muchos casos, con base en incentivos y no en imposiciones.

Así las cosas, como bien apunta SÁNCHEZ MORÓN⁶⁹ «no existe a estos efectos un criterio único y de validez general que vincule al legislador y delimite con nitidez los supuestos en que debe aplicarse el derecho administrativo, o puede la Administración aplicar derecho privado, por sí o por medio de sociedades o fundaciones interpuestas. Tampoco existe, ni en nuestro ordenamiento ni en otros de nuestro entorno, una reserva general de derecho administrativo ni de competencia a favor de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para todas o la mayoría de las actividades de la Administración. En consecuencia, los límites a la decisión del legislador son específicos y derivan de preceptos y principios constitucionales concretos».

En el caso dominicano, las leyes que han regulado la jurisdicción contencioso-administrativa hasta hoy, a saber, la Ley 1494, de 1947 y la Ley 13-07, han establecido un ámbito de aplicación del Derecho Administrativo para las pretensiones de los ciudadanos «contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos», siempre que se hubiese agotado la vía administrativa previa (formulado por la Ley núm. 1494 de 1943 y removido por la Ley núm. 13-07), provenientes de la Administración o de los órganos administrativos autónomos, cuando vulnerasen «un derecho, de carácter administrativo», o en presencia de un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes,

⁶⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, editorial Aranzadi, Pamplona, España, 2015, p. 73.

⁶⁹ SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *op. cit.*, p. 63.

los reglamentos o los decretos, así como los actos y disposiciones de las corporaciones profesionales adoptados en el ejercicio de potestades públicas. Sin embargo, como hemos señalado ya en otra parte de este texto, el proyecto de ley sobre la jurisdicción contencioso-administrativa que cursa en el Congreso Nacional desde 2022, establece que la nueva norma regiría, entre otros, para toda actividad o inactividad administrativa desplegada por los sujetos descritos en el art. 2 de la presente ley⁷⁰ estarán sometidas al control en derecho a cargo de esta jurisdicción especializada de lo contencioso administrativo, en consonancia con el texto constitucional, sus principios rectores y demás leyes de la República. Serán igualmente objeto de conocimiento de dicha jurisdicción las pretensiones que los particulares deduzcan de dicha actividad de la Administración pública⁷¹.

Luego de ello, la reseñada propuesta establece, tras de un amplio listado de posibles asuntos de la competencia de dicha jurisdicción, que se encontrarán excluidos del ámbito del control contencioso administrativo las cuestiones expresamente atribuidas a la jurisdicción civil, penal, contencioso-electoral, constitucional y laboral, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración del Estado.

⁷⁰ Todos los órganos que componen la Administración pública Central, los organismos autónomos y descentralizados del Estado y la Administración pública Local, los demás poderes, entes u órganos del Estado cuando, en sus diferentes manifestaciones ejerzan funciones de naturaleza administrativa, tales como el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Junta Central Electoral, el Tribunal Constitucional, la Cámara de Cuentas, el Tribunal Superior Electoral, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Junta Monetaria y el Banco Central. Del mismo modo, todos los sujetos de derecho público, las corporaciones profesionales de derecho público y los sujetos privados que realizan actividades administrativas o ejercen funciones públicas.

⁷¹ La propia redacción establece que ello incluye los actos administrativos expresos o por silencio administrativo reglamentos y demás disposiciones administrativas, actuación bilateral y multilateral, vías de hecho o actuaciones materiales equivalentes, la inactividad en los términos del art. siguiente, los contratos administrativos, incluyendo los actos sobre interpretación, modificación de los mismos y resolución y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos celebrados por los sujetos enunciados en el art. anterior, la prestación de servicios públicos; omisión de cumplimiento de obligaciones o deberes específicos por parte de los entes y órganos sujetos a control y, en general, cualquier actuación u omisión administrativa ilícita capaz de perjudicar o menoscabar los derechos o intereses de los particulares o de los entes u órganos de la administración, tratándose de un proceso contencioso interadministrativo.

Finalmente, y sin perjuicio de la existencia de este Derecho propio y específico, es posible la utilización del Derecho privado por las Administraciones Públicas, en principio con carácter instrumental. Las posibilidades de fricción sobre la aplicación de uno u otro Derecho no se extienden, sin embargo, a todas las materias o sectores de actividad, sino solamente a una zona polémica intermedia: una parte del Derecho de la Organización y el Derecho patrimonial⁷².

En conclusión, haciendo con ello eco de SÁNCHEZ MORÓN, «la aplicación del derecho administrativo deriva, en cualquier caso, de una doble condición o límite: uno de carácter subjetivo, pues afecta, salvo rara excepción, a actividades propias de una Administración o ente público o de personas jurídicas privadas dependientes o vinculadas a una u otro; otro de carácter objetivo o funcional, ya que en todo caso ha de aplicarse, en los términos de la ley, cuando tales entidades, con forma de personificación pública o privada, ejercen actividades propiamente administrativas»⁷³.

C. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DOMINICANO

Se ha dicho ya que la idea del Derecho Administrativo evolucionó desde ser considerado como el Derecho propio y peculiar de las Administraciones públicas hasta anclar su incidencia en el cumplimiento de los cometidos propios del Estado social y democrático de Derecho, más allá de la sola participación de las Administraciones Públicas en ese cometido. Como bien afirma el profesor MONTERO MONTERO, «el Derecho Administrativo, como el Estado, es un resultado histórico-cultural que nació, se desarrolla y evoluciona al ritmo del Estado de Derecho, y que se va reconfigurando a la luz de las cláusulas social, democrática y de justicia. De manera prácticamente unánime los tratadistas afirman que el Derecho Administrativo es un Derecho en desarrollo, está permanentemente en

⁷² GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, editorial Aranzadi. Pamplona, España, 2015, p. 83.

⁷³ SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *op. cit.*, p. 69.

revisión, no sólo por el dinamismo propio de la Administración Pública, que es su objeto de estudio, sino porque es relativamente nuevo»⁷⁴.

Es doctrina pacífica que el origen del Derecho Administrativo puede ubicarse a partir de la Revolución francesa, pese a la existencia de antecedentes importantes que definirán, a partir de este proceso, el nacimiento de la disciplina en sus distintas manifestaciones. A partir de esta, desde la concepción originaria de ser tan sólo «el régimen jurídico especial del Poder Ejecutivo»⁷⁵, la idea del Derecho Administrativo va abarcando todo el ámbito de la Administración pública «cuando se organiza, decide o se relaciona con los ciudadanos»⁷⁶. Por eso se afirma que hoy «los componentes conceptuales de esta rama del Derecho Público hacen referencia a normas, principios, sistemas y procedimientos aplicables a la organización y al funcionamiento de la Administración pública, a la regulación de las relaciones interorgánicas, a las relaciones interadministrativas, así como a las relaciones de los entes administrativos con los particulares»⁷⁷.

En la República Dominicana, el Derecho Administrativo es hoy una de las ramas del Derecho con mayor auge, cosa que es tanto natural como necesaria en todas las manifestaciones propias de las fuentes del Derecho. No sólo la Constitución –como ya vimos– le ha dado un impulso particular a su objeto de estudio, sino que la legislación especializada en la materia ha experimentado un crecimiento vertiginoso. Ello, desde luego, produce también un impacto importante en la jurisprudencia, de tal suerte que la jurisdicción contenciosa administrativa presenta hoy, en sus diferentes grados, un impacto indiscutible en el quehacer jurídico. Conviene que veamos, en consecuencia, cómo se ha construido con los años la idea del Derecho Administrativo, tanto en su ámbito normativo como en vertiente doctrinal, que hoy conocemos.

⁷⁴ MONTERO (Gregorio), *op. cit.*, p. 85.

⁷⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan), *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, Palestra. Perú, 2011, p. 28.

⁷⁶ MUÑOZ MACHADO (Santiago), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, volumen I, 4ª edición, BOE, Madrid, España, 2015, p. 44.

⁷⁷ MONTERO (Gregorio), *op. cit.*, p. 87.

1. *Perspectiva histórica*

El origen del Derecho Administrativo dominicano debe buscarse, por supuesto, en las postrimerías de 1844, cuando la nación se dota a sí misma de una Constitución, y en ella se sientan las bases de la Administración pública. Una aproximación distinta sería ya no la del Derecho dominicano, sino la del Derecho Administrativo español o francés y su aplicación en la isla, como hizo en su momento el Dr. MORILLA –dicho sea de paso, nacido en Santo Domingo– en su *Breve Tratado de Derecho Administrativo Español General del Reino y Especial de la Isla de Cuba*⁷⁸. En la Constitución de San Cristóbal, siguiendo las tradiciones liberales de la época, se dispuso el sometimiento de todos los *órganos constituidos* al imperio del Constituyente y de la ley. Por igual, se dispuso la jefatura de la ‘Administración general’ a cargo del presidente y se diseñó –al menos, de manera superficial– un esquema de atribuciones, facultades y responsabilidades para este, sus secretarios de Estado y los demás funcionarios que de ellos dependían.

A partir de allí el legislador inició un paulatino desarrollo del Derecho Administrativo en su perspectiva normativa, que podemos estudiar en –por lo menos– cuatro períodos claramente diferenciados: el primero de ellos, desde la creación de la República hasta la interrupción de la soberanía por segunda vez (1844–1916); el segundo de estos períodos debe enfocarse en lo que fue la *era de Trujillo* (1930–1961); el tercer período puede explicarse en la etapa que vio transcurrir a los gobiernos de la llamada *transición democrática*, que incluiría los primeros 12 años de gobierno de Balaguer, los 8 años de gobierno del Partido Revolucionario Dominicano y, finalmente, el retorno de Balaguer durante otros 10 años (1966–1994); el cuarto período, a saber, el contemporáneo, se extendería entonces desde 1994 a la actualidad.

⁷⁸ Editado por primera vez en 1847, es considerado como una de las primeras obras de su tipo en América Latina (quizás la primera de todas en el Caribe y Centroamérica). Una edición facsimilar fue publicada en 2020 por el Archivo General de la Nación.

La primera –y más extensa– de las etapas refleja el Derecho Administrativo de las llamadas ‘Primera y Segunda República’⁷⁹. Luego de los complejos días que siguieron al proceso independentista y constituyente en 1844, nuestro Derecho Administrativo dio sus primeros pasos con una serie de normas promulgadas a partir de la primavera de 1845. La primera de estas normas fue la ley electoral, promulgada el 18 de abril de 1845. Poco después, el día 2 de mayo del mismo año, se promulgaba la ley sobre los ayuntamientos. Sus funcionarios sólo serían escogidos durante un año, pero con la posibilidad de reelección indefinida. En dicha norma se estableció que eran los órganos encargados del gobierno político y económico de cada común, definiendo sus atribuciones y, en consonancia con la ley electoral ya descrita, sus miembros se elegirían en las asambleas primarias. En tercer lugar, pero no con menos importancia que las anteriores, fue promulgada el 13 de mayo la ley de instrucción pública. Esta ley sería modificada por una norma similar a la del 15 de mayo de 1846. Pero incluso antes de esta reforma, sería afectada por el reglamento para la dirección y régimen de las escuelas en el territorio de la República Dominicana, del 27 de junio de 1845. Una ley de particular importancia para la época fue la que determinó el régimen de las aduanas, el 29 de mayo de 1845, y para la misma, tendrían especial importancia otras dos normas de naturaleza semejante: la ley para el arreglo de la naturalización de los buques y expedición de patentes de navegación, del 27 de mayo de 1845, y el establecimiento de los aranceles de importación y exportación, emitida esta última junto con la ley de las aduanas, el 29 de mayo. Pero, sin duda, la más relevante para este estudio fue la ley que *determinó los negocios que correspondían a cada uno de los Secretarios de Estado, y la responsabilidad efectiva*, del 7 de junio de 1845.

⁷⁹ Esta técnica de abordaje de nuestra historia política divide en cuatro períodos la historia nacional, en una dinámica distinta a la presentada por nosotros: se segmenta tomando en cuenta los períodos de soberanía nacional y sus interrupciones, corriendo la primera República desde 1844 a 1861; la segunda República (tras la anexión) entre 1865 y 1916; la tercera República (tras la primera intervención estadounidense) entre 1924 y 1965 y cuarta República (tras la segunda intervención estadounidense) entre 1966 y la actualidad.

Se trató del primer precedente de nuestra organización de la Administración pública actual, estableciendo disposiciones generales para todos los ministerios y particulares para los secretarios de Estado de: Justicia e Instrucción Pública, Interior y Policía, Hacienda y Comercio, Guerra y Marina. Oportuno es mencionar también la ley del 9 de junio, sobre la administración provincial.

Por desdicha, el elemento característico de este lapso es la sujeción de la regulación de la Administración a la manifestación de la voluntad de quienes lograsen detentar el poder político en un momento determinado. En consecuencia, el Derecho Administrativo, en su dimensión material, sufrió también los vaivenes de la época. Tómese como ejemplo el comportamiento de algunos líderes políticos, de ‘decretar’ la derogación de las normas dadas bajo el imperio de sus antecesores en el gobierno⁸⁰; o bien la inestabilidad del texto constitucional entre 1865 y 1899 (14 procesos de reforma, cuyo centro de interés era la reelección presidencial o las facultades del presidente), e incluso la inestabilidad del Poder Ejecutivo entre 1899 y 1916 (hubo 15 jefes del Poder Ejecutivo diferentes, aun cuando uno de ellos logró prolongar su mandato por 6 años).

El segundo período atañe a la dictadura de Trujillo, entre 1930 y 1961. El elemento característico en este intervalo no es ya la inestabilidad que le precedió, sino la elaboración de un sistema jurídico formal, pero sin ninguna eficacia en lo relacionado al control del poder político, a la centralización de las personas como eje de la Administración o a la satisfacción de los derechos del ciudadano. Si bien se verificaron avances como la fiscalización del Congreso sobre el Ejecutivo en los contratos que enajenaban bienes nacionales, los relativos al sistema monetario y financiero, las numerosas previsiones normativas en materia social y laboral, el establecimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa, la reformulación de la organización administrativa central y local, la aprobación de

⁸⁰ La conducta fue más común de lo que podría pensarse. Véase, a modo de ejemplo, el decreto 918 del 5 de mayo de 1866, del *triumvirato azul* que sustituyó a BÁEZ, o la comunicación que hizo, a su vez, el gobierno conservador de 1868.

una ley orgánica de las Secretarías de Estado, entre muchos otros temas de interés, lo cierto es que en mayor medida fueron simplemente cortinas de humo, mientras el régimen desdecía con los hechos el avance que tales normas predicaban.

De esa época, dos leyes especialmente relevantes deben ser rescatadas para esta brevísima anotación histórica: la Ley núm. 4378, del 18 de febrero de 1956, Orgánica de Secretarías de Estado, y la Ley núm. 3455, del 29 de enero de 1953, de Organización Municipal.

La tercera segmentación temporal debe ser estudiada entre 1966 y 1994. Para entonces se inicia un camino de democracia formal, tras el fracaso de la transición entre 1961 y 1965. Los primeros 12 años de este lapso son especialmente complejos en la relación del ciudadano y la Administración, una etapa que ESPINAL JACOBO, ha identificado por tener *Constitución sin constitucionalismo*⁸¹. Sirvan como ilustración las leyes núm. 295 de 1966 (Aprovisionamiento del Gobierno) y núm. 105 de 1967 (que sometía a concurso la adjudicación de obras de ingeniería que sobrepasasen determinado umbral), que pese a su vigencia no impidieron que la construcción de las obras públicas diese paso a prácticas de dudosa regularidad. Sin embargo, en la medida en que la labor de la Administración se desplegaba más y más en la participación de entes privados como única forma de cumplir su cometido, se fueron creando —más paulatinamente de lo deseado— condiciones para que en el accionar de la Administración primase el Derecho y no el poder político.

Esa tibia evolución a la que nos hemos referido tomaría un significativo impulso tras la reforma constitucional de 1994. Inicia entonces una cuarta etapa (que podemos extender hasta nuestros días), en la que el Derecho Administrativo experimenta una transformación importante, debido a la incidencia de la globalización y la continua apertura de la República Dominicana a la interacción con una comunidad internacional de actores

⁸¹ ESPINAL JACOBO (Flavio), *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, PUCMM, Santo Domingo, 2001, p. 197.

económicos que exigen, expresamente o no, la reformulación de las reglas de juego para la interacción en la prestación de servicios.

En la perspectiva académica, el Derecho Administrativo también tiene un temprano inicio en nuestra vida republicana, como señala con detalle RODRÍGUEZ HUERTAS, en una interesante publicación sobre su enseñanza⁸². Pero más allá de la obligación de su enseñanza, dispuesta con distinta intensidad en instrumentos como la Ley 138 de 1848, el Decreto 282 de 1852 o el Decreto 1750 de 1879, es a partir de 1918 cuando, mediante la Orden Ejecutiva 145 se incorporó el estudio de la legislación administrativa dominicana –más allá de los principios generales de la rama– entre las materias requeridas para obtener la licenciatura en Derecho.

A partir de allí, aunque sujeto al valladar de la simple formalidad para gran parte de su aplicación, por el peso del poder político en la relación entre las personas y la Administración, el Derecho Administrativo experimenta también un necesario renacer con los trabajos de juristas como DE JESÚS TRONCOSO y AMIAMA⁸³. Estos formaron las bases doctrinales de nuestro derecho administrativo, pero en el marco de un Estado que se negaba, en términos generales, a someterse a su propia legalidad. Una respuesta mucho más poderosa y efectiva se gestó desde finales del siglo XX, de la mano del progresivo camino a un Estado social y democrático de Derecho. En el marco de este proceso, en las últimas tres décadas el derecho administrativo ha experimentado un reavivamiento impresionante, sometiendo a la Administración pública, en su conjunto, a la juridicidad.

2. *Perspectiva contemporánea*

Como se adelantó al referirnos al último período en la evolución de nuestro Derecho Administrativo, desde 1994 el país vive una transformación

⁸² RODRÍGUEZ HUERTAS (Olivo), «Orígenes de la enseñanza del derecho administrativo en la República Dominicana», *Gaceta Judicial*, Vol. 15, núm. 297, 2011, Santo Domingo, República Dominicana, pp. 66-69.

⁸³ Véanse al efecto las obras «*Elementos de Derecho Administrativo con aplicación a las leyes de la República Dominicana*», publicado por Troncoso de la Concha en 1938 y «*Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana*», publicado por Amiama en 1953.

de la Administración pública y, consecuentemente, del Derecho Administrativo mismo. En su dimensión material, dicha transformación puede percibirse en dos vertientes principales: una relacionada al desarrollo normativo de los temas esenciales, que incluso la propia Constitución reconoce y ordena, como vimos oportunamente en el primer subtítulo de este trabajo⁸⁴ y otra, relativa a la incorporación de los principios y procedimientos de ese denominado *nuevo Derecho Administrativo*, en las distintas normas sectoriales.

En la primera manifestación podemos ver, en el curso de las últimas tres décadas, la aparición o el perfeccionamiento de normas como las relativas a la función pública, que en el día de hoy, más allá de la Ley núm. 41-08, que actualizó el proceso de cambio iniciado en 1991, está siendo hoy objeto de reforma en el Congreso Nacional, a partir de una propuesta impulsada por el Ministerio de Administración Pública y que el Poder Ejecutivo llevó a la discusión legislativa, en fecha 29 de noviembre del año 2022. Respecto al procedimiento administrativo, bien es sabido que a partir de la aprobación de la Ley 107-13 se ha reformulado, ampliado y fortalecido el sistema de prerrogativas del ciudadano para con la Administración, cuestión que ha de ser recurrentemente visitada en este tomo. Lo propio ocurrió con el sistema de compras y contrataciones públicas, que fue rediseñado mediante la Ley núm. 340 del año 2006, norma esta que también es ahora objeto de revisión, a partir de la propuesta de ley que introdujo el Poder Ejecutivo en fecha 28 de febrero del año 2022.

Una ley que impactó de manera especial nuestro sistema administrativo fue la Orgánica de la Administración pública (247-12), a cuyo contenido haremos necesaria referencia en el próximo acápite. Respecto al control de

⁸⁴ La propia Constitución establece con claridad —y dispone el desarrollo normativo al que ahora nos referimos, de los principios en que se fundamenta (art. 138), así como al estatuto de los funcionarios públicos y las normas del procedimiento administrativo (también en el art. 138), el control de su legalidad (art. 139), el régimen de la función pública (arts. 142 y 145), el régimen de compensación de los funcionarios públicos (art. 144), la proscripción de la corrupción en la actividad de la Administración (art. 146), la regulación de los servicios públicos (147), y la responsabilidad patrimonial de la Administración y sus funcionarios (art. 148).

la legalidad de las actuaciones de la Administración, un paso gigantesco fue la recomposición del Tribunal Superior Administrativo, mediante la breve pero importante Ley núm. 13-07. Tras su promulgación en 2007, la Constitución de 2010 destacó la importancia de dicho órgano judicial, y el día 24 de agosto de 2022, el Poder Ejecutivo presentó ante el Senado de la República un proyecto de ley para la regulación de la jurisdicción contenciosa-administrativa. Finalmente, una norma que resulta especialmente importante en esta etapa y complementa otras tantas que, como se ve, si bien son especiales en su ámbito, resultan ‘generales’ para el actuar de la Administración, a saber, es la Ley núm. 167-21, que unifica y redimensiona los parámetros de mejora regulatoria y simplificación de trámites.

Pero es oportuno destacar que, más allá de lo importante que son esas leyes que tratan específicamente la cuestión administrativa, y que en orden cronológico van desde el libre acceso a la información pública (2004), jurisdicción contenciosa administrativa (2007), función pública (2008), administración pública (2012), procedimiento administrativo (2013), mejora regulatoria (2021), entre otras, son las normas sectoriales que introducen por primera vez los grandes temas del Derecho Administrativo moderno en nuestro ordenamiento. Vale mencionar dos casos pioneros y particularmente importantes: la Ley de Telecomunicaciones núm. 153-98 y la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02.

El segundo ámbito del acelerado desarrollo en la normatividad a la que están sujetas nuestras Administraciones Públicas guarda relación con la adaptación de las leyes orgánicas (en sentido de su contenido, no necesariamente de la figura constitucional) a los principios y garantías propias de lo que el profesor JORGE PRATS ha denominado *el nuevo Derecho Administrativo*. En el presente siglo es importante destacar casos como las leyes que instituyeron nuevos ministerios, tales como la Ley núm. 64-00, de Medio Ambiente y Recursos Naturales⁸⁵ o la reciente Ley núm. 160-21

⁸⁵ Es oportuno destacar que este órgano, si bien es hoy un eje central del desarrollo de la nación por la naturaleza transversal del sector que regula, era originalmente un viceministerio -paradójicamente- del Ministerio de Agricultura, conforme a la Ley núm. 6 de 1965.

que creó el Ministerio de Vivienda; las leyes que reorganizaron otros ya existentes, como la Ley núm. 494-06, de Hacienda, la Ley núm. 498-06, de Planificación e Inversión Pública, la Ley núm. 10-07, de Control Interno, la Ley 630-16, de Relaciones Exteriores, entre muchas otras.

En la perspectiva académica, también esta generación ha experimentado un repunte importante, pues, sobre los hombros de los trabajos de DE JESÚS TRONCOSO, AMIAMA y AMARO GUZMÁN, un destacado colectivo de académicos encabezado, entre otros, por R. DE LA CRUZ ALVARADO, O. RODRÍGUEZ HUERTAS, G. MONTERO MONTERO, J. M. GUERRERO DE JESÚS, E. JORGE PRATS, M. FERMÍN CABRAL, S. FREUND MENA, R. VÁSQUEZ-GOICO y R. DICKSON MORALES ha venido desarrollando una importante labor de investigación, desarrollo, redefinición y divulgación de conceptos del Derecho Administrativo. Un pujante grupo de docentes e investigadores más jóvenes toca ya las puertas de este espacio académico, por lo que se avizora un desarrollo importante de esta rama⁸⁶.

La mayor parte de los trabajos académicos desarrollados por los autores mencionados respecta a temas como el acto administrativo, el procedimiento administrativo, la función pública, el debido proceso y la buena administración, la jurisdicción contenciosa-administrativa, la reformulación de la Administración ante las personas y las nuevas tendencias del Derecho Administrativo ante el auge de la globalización. Se percibe ahora un interés de la escuela iusadministrativista local hacia el espectro público-económico, la regulación de los mercados con énfasis en la labor administrativa frente a la dinámica monetaria y financiera, las alianzas público-privadas, lo relativo al aprovechamiento del territorio y los recursos naturales en perspectiva sostenible, el impacto de las nuevas tecnologías, entre otros temas de interés.

⁸⁶ Entre estos, y sólo a título enunciativo, puede mencionarse a los profesores Franklin CONCEPCIÓN, Argenis GARCÍA DEL ROSARIO, Gilbert DE LA CRUZ, Roberto MEDINA, Aracelis FERNÁNDEZ, Amaury REYES, Boris DE LEÓN, Priscila POLANCO, Yorlin VÁSQUEZ, Emmanuel CEDEÑO BREA, entre muchos otros.

VI. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DOMINICANO EN PROSPECTIVA DE FUTURO

A lo largo de este primer capítulo ha sido reiterada la idea de que el cambio social y la evolución de la idea del Estado mismo impactan de manera progresiva en el concepto de Administración Pública. Igualmente hemos reconocido que en las últimas tres décadas este cambio ha sido especialmente acelerado en nuestro ordenamiento jurídico, al punto de ser quizás la rama del Derecho con más significativo impacto en la actualidad. Pero ese impacto aún no se agota: los elementos que motorizan la evolución de nuestro objeto de estudio están todavía en claro desarrollo y eso impulsará un desarrollo normativo más fluido, menos estático y que tendrá como reto encontrar el equilibrio entre la optimización y la huida del Derecho Administrativo.

A. EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN

La globalización dejó de ser –hace mucho tiempo ya– algo que ‘habría de venir’, para convertirse en un proceso continuo, iniciado décadas atrás. Su impacto en el Derecho en sentido general es innegable, pero en el ámbito del Derecho Administrativo, sus repercusiones llaman poderosamente la atención por el *dilema* que se presenta ante la dilución de la soberanía como la concebían nuestros predecesores. Mientras que el Derecho Administrativo parecía ser el diseño de cada ordenamiento jurídico, la forma en como cada Estado integraba su ‘propio’ Derecho Público, la realidad nos ha demostrado que los procesos globalizantes lo reformulan continuamente.

Piénsese por ejemplo en los efectos de las relaciones internacionales que el país sostiene con las entidades económicas internacionales y las ‘recomendaciones’ recibidas de estas para la reformulación normativa. O las adaptaciones de orden administrativo que se requieren para la adhesión a un convenio comercial o para recibir los beneficios por pertenecer a una asociación de ordenamientos determinada. Incluso más, en el ámbito estrictamente jurídico, medítese en la forma como el Bloque

de Constitucionalidad incide en nuestra jurisdicción o en cómo nuestros jueces –y en determinadas circunstancias, nuestros funcionarios del orden administrativo– fundamentan sus decisiones en criterios de plena convencionalidad.

B. LA REGULACIÓN DE LOS MERCADOS

Uno de los elementos que conecta directamente con el impacto de la globalización en el Derecho Administrativo es la transformación –no ya solamente de la Administración, sino más bien– del Estado hacia su papel regulador. Como recuerda LÓPEZ GARRIDO, «la segunda mitad del siglo XX ve definitivamente instalarse en la problemática constitucional a la Economía, a los agentes de intervención en la misma, a derechos conectados con ella; todo ello bajo el manto protector de un concepto nuevo, que dará su impronta al desarrollo político que hoy día estamos viviendo aún: el Estado Social»⁸⁷. Esta transformación permea todo el espectro administrativo y coloca a un nutrido de entes y agentes públicos en la obligación de crear las reglas en las que instituciones privadas realizarán, ya no sólo actividades de naturaleza financiera, sino también la prestación directa de servicios públicos relacionados a derechos, sobre todo sociales y económicos, como la salud, la educación, el acceso a la vivienda, la seguridad social, entre muchos otros.

C. LA INSERCIÓN DE LA IDEA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO DERECHO

Ahora bien, si hay un hilo conductor en la transformación del Derecho Administrativo, ha de ser la idea de la *Buena Administración*. Cuando el Tribunal Constitucional consagró como derecho fundamental la prerrogativa de cada ciudadano a una buena administración, dio uno de los pasos

⁸⁷ LÓPEZ GARRIDO (Diego), «Apuntes para un estudio sobre la Constitución económica», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 15, 1993, Madrid, España, p. 79.

más trascendentales del derecho de nuestro país. Eso lo afirmamos por cuanto reconoció de manera formal la naturaleza especial de este derecho subjetivo y despejó toda duda respecto a si su configuración en nuestro sistema se limitaba a un principio, a un deber general de la Administración pública o a un derecho exigible (tanto en sede administrativa como judicial). Con este fallo, nuestro más alto tribunal manifiesta haber entendido, como bien señala CERRILLO I MARTÍNEZ, que:

El mundo es hoy en día más complejo, dinámico y diverso, lo que no admite una visión única, sino que requiere una aproximación plural. Por ello, los sistemas de gobiernos tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente estado-céntricos, no son suficientes ni, incluso, idóneos para hacer frente a los problemas, desafíos y retos que surgen⁸⁸.

Esa aproximación plural es la buena administración. Como resalta la profesora IVANEGA, «no es más que una prerrogativa que nace para responder a la necesidad de superar las viejas concepciones basadas en una Administración autoritaria, limitadora de los derechos fundamentales y libertades públicas»⁸⁹. Usualmente, la doctrina –con TOMÁS MALLÉN a la cabeza– ha esbozado la definición del derecho fundamental a la buena administración desde la concreción y aplicación del mismo, planteando en esos casos una definición en clave negativa (las respuestas frente a los supuestos de mala administración)⁹⁰ y otra en clave positiva, respecto a las acciones que se toman a los fines de

⁸⁸ CERRILLO I MARTÍNEZ (Agustí), *La Gobernanza hoy*, INAP, España, 2005, p. 11.

⁸⁹ TOMÁS MALLÉN (Beatriz), «La Administración Pública en el Marco del Control de Convencionalidad», *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, núm. 2, 2012, México, pp. 67-95.

⁹⁰ Como establece TOMÁS MALLÉN en el texto antes citado, «una primera definición de buena administración, se puede obtener diferenciando esta de una deficiente administración. Una administración deficiente se caracteriza por una violación de las reglas o principios que son vinculantes para la administración. Una buena administración incluye por lo tanto el cumplimiento de todos los requisitos legales y otros mandamientos, tanto en el área interna como externa, de las relaciones con los ciudadanos y otras partes interesadas».

prevenir los supuestos que se consideran lesivos (no necesariamente ilícitos) a los ciudadanos.

En nuestro diseño jurídico, diversos son los derechos consagrados bajo la égida de la buena administración, como ocurre con la tutela administrativa efectiva, una prerrogativa que nos remite necesariamente un actuar administrativo conforme a un proceso preestablecido. Otro tanto ocurre con la motivación debida, y en consecuencia, como sostuvo el Tribunal Constitucional de Perú, «la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional»⁹¹.

Otro tanto ocurre con la idea del plazo razonable, que no es la obligación a un plazo específico, pero procura que las normas que regulan la actividad administrativa no permitan que las autoridades tengan el camino abierto para adormecer su respuesta, falta esta que bien podría darse por conveniencias particulares de los agentes estatales o sectores allegados a estos, envueltos en determinados procesos. Lo propio ocurre con el derecho a ser oído siempre, antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente, y el derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas, respectivamente.

Singular importancia tiene también la prerrogativa de acceder a una indemnización justa en los casos de lesiones de bienes o derechos, como consecuencia de la actividad o inactividad de la administración; el derecho a la información (del que penden el derecho a conocer las evaluaciones de los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente; el derecho a ser informado y asesorado en asuntos de interés general, el derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo y el derecho a conocer el estado de los procedimientos

⁹¹ Tribunal Constitucional de Perú. Sentencia 04123-2011-AA, de fecha 30 de noviembre de 2011, (segunda sala).

administrativos que les afecten, si bien estos últimos están igualmente muy ligados a la tutela administrativa efectiva) y de manera particular al derecho de audiencia y participación.

La cuestión de la *buena administración* es tan abarcadora e innovadora que justifica un estudio mucho más detallado que el aquí se resume. Sírvase el lector de lo dispuesto sobre el tema en el capítulo XIV de este trabajo, que versa sobre la situación jurídica del ciudadano frente a la Administración.

VII. CONCLUSIÓN

En resumidas cuentas, la Administración pública -o bien las Administraciones, como se ha evidenciado en este breve *introito*- es la más importante manifestación estatal o pública para la materialización de ese fin perseguido que la misma Constitución enuncia en sus primeros artículos: la protección de la dignidad humana y la garantía de los derechos de los ciudadanos. Para ese sagrado objetivo, la Administración, en la pluralidad de formas que asume y las distintas personas jurídicas en las que se puede constituir, se dota a sí misma de una serie de potestades que, con especial sujeción al marco jurídico, sirven para el desarrollo de las actividades que le son naturales. Estas actividades, como ya vimos, van desde el ámbito en el que la Administración restringe determinadas prerrogativas -que en ocasiones llamamos actividad de policía- a las actuaciones dirigidas simplemente al fomento de la actividad económica de los privados, que a veces forma parte de la misma dinámica estatal, o la prestación de determinados servicios públicos.

La Administración pública realiza todas estas actividades con sujeción estricta al ordenamiento jurídico del Estado, como dispone, en nuestro caso, el art. 138 de la Constitución. Está subordinada, en tal sentido, a una serie de principios constitucionales que, además de guiar su actuación y crear las condiciones para su efectividad y eficiencia, sirven también como herramienta para evitar que las necesarias facultades exorbitantes de la Administración se transformen en un instrumento que desborde de tal forma

las relaciones jurídicas ordinarias que distorsione el objetivo principal de su existencia.

Del mismo modo, la Administración pública se estructura y organiza tomando en consideración ese cometido ya descrito, desplegándose en el ámbito de la Administración central, la Administración local, los órganos autónomos y descentralizados y los demás poderes y órganos constitucionales cuando realizan actuaciones de índole administrativa.

Todas estas aristas, la cuestión de la personalidad de la Administración, el marco jurídico al que está sujeta, las formas de su actividad y de su organización, entre otras figuras que hemos estudiado en este primer capítulo, se encauzan entonces en una idea del Derecho Administrativo que se encuentra en continuo crecimiento y reformulación. Un Derecho Administrativo que se aparta de la idea de una Administración omnímoda y que apunta a ser la doctrina y regulación de un instrumento al servicio de los ciudadanos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA HINTERHOLHER (Rina), *Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*, INAP, México, 2011.
- ALÍES RIVAS (Héctor), «El dominio público en República Dominicana: estudio de su evolución histórica como requisito para la búsqueda de una teoría propia», *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, núm. 22, Bogotá, Colombia, 2019.
- ARENILLA SÁEZ (Manuel), «Legitimidad y eficacia en la Administración pública», *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 26, Madrid, España, 2003.
- BLANQUER (David), *Curso de Derecho Administrativo III*, Tirant Lo Blanch. Valencia, España, 2006.
- BREWER-CARÍAS (Allan), en el marco de la Conferencia Inaugural del Congreso Internacional de Derecho Administrativo en Santo Domingo, que tituló «*Bases constitucionales del Derecho Administrativo en la República Dominicana*», 2012.
- BREWER-CARÍAS (Allan) *et. al.*, «Sobre el concepto del Derecho Administrativo», en RODRÍGUEZ-ARANA (Jaime) y RODRÍGUEZ (Libardo), directores, *Curso de Derecho Administrativo Iberoamericano*, Granada, 2015.

- CASSAGNE (Juan), *Derecho Administrativo y Derecho Público General*, editorial BdeF, Buenos Aires, Argentina, 2020.
- CERRILLO I MARTÍNEZ (Agusti), *La Gobernanza hoy*, INAP, España, 2005.
- ESPINAL JACOBO (Flavio), *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, PUCMM, Santo Domingo, República Dominicana, 2001.
- ESTEVE PARDO (José), *Lecciones de Derecho Administrativo*, 10ª edición, Marcial Pons, Madrid, España, 2021.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, editorial Aranzadi, Pamplona, España, 2015.
- GARCÍA-GALLARDO FRINGS, P., «La Administración Pública» en BUENO SÁNCHEZ, J. *et al.*, *Lecciones Fundamentales sobre Derecho Administrativo*, Aranzadi, Navarra, 2018.
- GARCÍA-TREVIJANOS FOS (José), *Principios jurídicos de la Organización Administrativa*. Madrid, España, 1957.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (José), «El concepto de Administración Pública desde la buena gobernanza y el Derecho Administrativo global. Su impacto en los sistemas de Derecho Administrativo de la América española», *Revista AFDUC*, núm. 16, España, 2012.
- HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Víctor), *El Estado Convencional*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2019.
- HUTCHINSON, T. «La actividad administrativa de policía y las garantías de los derechos constitucionales». En *Segundas jornadas internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, Caracas, Venezuela, 1996.
- JORGE PRATS (Eduardo), «Artículo 8», *Constitución Comentada*, Fundación Institucionalidad y Justicia, Santo Domingo, República Dominicana, 2011.
- JORGE PRATS (Eduardo) *et al.*, «Las bases constitucionales de la Administración Pública», en VENTURA CAMEJO (Ramón), *La Administración pública en el nuevo régimen constitucional*, MAP, Santo Domingo, República Dominicana, 2011.
- LÓPEZ BENÍTEZ (Mariano) *et al.*, «La actividad normativa de la Administración: el reglamento», en MENÉNDEZ (Pablo) y EZQUERRA (Antonio), directores, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2ª edición, Civitas Thompson Reuters, Pamplona, España, 2021.
- LÓPEZ GARRIDO (Diego), «Apuntes para un estudio sobre la Constitución económica», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 15, Madrid, España, 1993.
- LÓPEZ GUERRA (Luis), «Sobre la personalidad jurídica del Estado», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, primavera 1980, núm. 6, disponible en línea, <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPolitico-1980-06-10061&dsID=PDF> [consulta 13 marzo 2024].

- LÓPEZ RODÓ (Laureano), «Personalidad jurídica del Estado en el derecho interno», En *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981, disponible en línea, <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8117> [consulta 13 marzo 2024].
- MEDINA REYES (Roberto), *La Administración del Estado Social y Democrático de Derecho*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2019.
- MENÉNDEZ (Pablo) y EZQUERRA (Antonio), directores, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2ª edición, Thompson Reuters, Pamplona, España, 2021.
- MONTERO (Gregorio), *Dimensiones de la Administración Pública del siglo XXI. Aportes para la reflexión y la praxis*. Ministerio de Administración Pública, MAP, Santo Domingo, República Dominicana, 2020.
- MUÑOZ MACHADO (Santiago), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, volumen I, 4ª edición, BOE, Madrid, España, 2015.
- REBOLLO PUIG (Manuel) y VERA JURADO (Diego), directores, *Derecho Administrativo*, volumen I, 4ª edición, Tecnos, Madrid, España, 2019.
- RODRÍGUEZ HUERTAS (Olivo), «Artículo 138», *Constitución Comentada*, Fundación Institucionalidad y Justicia, Santo Domingo, República Dominicana, 2011.
- RODRÍGUEZ HUERTAS (Olivo), «Orígenes de la enseñanza del derecho administrativo en la República Dominicana», *Gaceta Judicial*, Vol. 15, núm. 297, 2011, Santo Domingo, República Dominicana.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (Libardo) *et. al.*, «El principio de legalidad en el Derecho Administrativo», en RODRÍGUEZ ARANA (Jaime) y JINESTA LOBO (Ernesto), directores, *El Derecho Administrativo en perspectiva*, RAP, Argentina, 2014.
- SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho Administrativo Parte general*, 17ª edición, Tecnos, Madrid, España, 2021.
- SANTOFIMIO GAMBOA (Jaime), «Fundamentos constitucionales del Derecho Administrativo Colombiano», *A&C Revista de Derecho Administrativo y Constitucional*, núm. 11, Brasil, 2003.
- SARMIENTO GARCÍA, *Temas de introducción a las instituciones de Derecho Público*, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas, Mendoza, Argentina, 1996.
- TOMÁS MALLÉN (Beatriz), «La Administración Pública en el Marco del Control de Convencionalidad», *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, núm. 2, México, 2012.

CAPÍTULO II

BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Amaury A. Reyes-Torres

Juez del Tribunal Constitucional de la República Dominicana y profesor en la PUCMM

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CLÁUSULA DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO. A. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO. 1. Estado de Democrático. 2. Estado de Derecho. 2.1. Esfera formal del Estado de Derecho: imperio de la ley y división de poderes. a. Principio de juridicidad. b. Principio de separación de poderes. 2.2. Esfera material del Estado de derecho: seguridad, razonabilidad, derechos fundamentales y responsabilidad. a. Seguridad jurídica. b. Razonabilidad. c. Derechos fundamentales. d. Principio de responsabilidad. B. ESTADO SOCIAL. III. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. A. EL PRINCIPIO DE SOMETIMIENTO PLENO AL ORDENAMIENTO. B. PRINCIPIOS PARTICULARES DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN. 1. Eficacia. 2. Jerarquía. 3. Objetividad. 4. Igualdad. 5. Transparencia. 6. Economía. 7. Publicidad. 8. Coordinación. IV. PROSPECTIVA DE FUTURO. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La administración del Estado está predefinida en la Constitución, permitiendo identificar su naturaleza, poderes y alcance de aquella. Obviamente, la Constitución no puede agotar todo el código respecto a las administraciones públicas y el derecho administrativo, pero sí los parámetros generales que quedarán del ejercicio de potestades directas e inmediatas en la Constitución que van a encausar las actuaciones del legislador.

¿Por qué es importante observar la base constitucional del derecho administrativo? La perspectiva constitucional de las administraciones públicas nos permite ver y entender la función estatal de la Administración,

más allá de la tradicional esfera de la Administración centralizada. Esta idea de función nos permite distinguir la función administrativa de otras funciones de poderes tradicionalmente ajenos a la Administración y despacho de gobierno (*Cfr.* Suprema Corte de Justicia, SCJ-TS-0537).

Las bases constitucionales del derecho administrativo dominicano dependen de la organización de la Administración del Estado y de la función administrativa en la Administración del Estado. Por ello, para entender la estructura constitucional de la Administración del Estado, se recomienda abordarlo desde dos (2) ópticas: (I) la organización orgánica y territorial; y (II) los principios respecto a la actividad de la Administración pública.

II. LA CLÁUSULA DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El Estado social y democrático de derecho es la síntesis de la evolución histórica del constitucionalismo y del derecho público en general, desarrollada en sus inicios por HERMANN HELLER¹. No sólo es la concreción de una serie de experiencias políticas y jurídicas, sino la percepción de la estructura fundacional de una sociedad política en un lugar y momento particular. En efecto, más allá de una forma de gobierno o de Administración de la cosa pública, se trata de un modelo de Estado y sus elementos identitarios considerados por el constituyente, como es el caso de República Dominicana (art. 7 CRD).

A continuación, en términos generales, veremos el contenido del Estado democrático de derecho (A) y luego, el Estado social (B).

A. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

1. *Estado democrático*

El Estado democrático es la expresión de la llamada soberanía en la Constitución, es decir, el depositario del poder político como base de

¹ *Cfr.* HELLER (Herman), *Escritos políticos*, Alianza, Madrid, España, 1985, pp. 283-301; ABENDROTH (W.), *El Estado social*, CEPC, Madrid, España, p. 14.

legitimidad para toda la estructura estatal y proyectándose a lo largo de la vida política. Se entiende como mínimo, pues, como el «conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados»². Tiene como base el artículo 2 de la Constitución, en la que el depositario legítimo del poder es el pueblo, y lo ejerce por medio de sus representantes, así como, excepcionalmente, de los modos directos. De cara a la Administración del Estado, en particular, se impone una subordinación a las instancias políticas que representan directa e indirectamente al titular de la soberanía³.

Es por ello por lo que el principio democrático, como ingrediente de este modelo de Estado, se ve en tres áreas fundamentales: la constitución del poder, la participación en el poder y la organización y funcionamiento de los poderes públicos⁴. Primero, en cuanto a la fundación o constitución del poder, se trata de que el principio democrático provee buenas y válidas razones para la legitimidad de aquel.

El poder siempre existe, la distinción reside en la legitimidad⁵, en su transformación como el impulso de voluntad para constituir el nuevo orden de cosas sobre la cual se deben levantar las decisiones y funciones político-jurídicas ordinarias. Por eso los poderes públicos se manifiestan por medio de los entes y órganos existentes creados por la Constitución y que ejercen las funciones encomendadas por el poder constituyente que es el pueblo. En el caso particular de la Administración del Estado, como en buena medida participa en la ejecución de la ley, así como en la colaboración normativa (Sentencia TC/0415/15, de fecha 28 de octubre de 2015), obtiene de esto su legitimidad, pero, por igual a partir del sufragio

² BOBBIO (Norberto), *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986, p. 9.

³ Cfr. SANTAMARÍA PASTOR (Juan Alfonso), *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, 2ª edición, Madrid, España, 2009, p. 79

⁴ JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional dominicano*, Vol. I, Ius Novum, Santo Domingo, República Dominicana, 2010.

⁵ ARENDT (Hannah), *Crisis de la república*, Trotta, Madrid, España, 2015.

en elecciones periódicas, libres y transparentes, y como consecuencia de la participación política por otros medios no electivos de las personas⁶.

Segundo, el principio democrático implica la participación de las personas en el poder, sea de manera activa o pasiva, así como en los momentos de política ordinaria, como consecuencia del ejercicio de los derechos fundamentales y otros derechos ciudadanos. La participación política por medio del sufragio o el acceso a cargos públicos es la muestra por excelencia de la legitimación del poder político, en la que cada persona es igual frente a otra de cara a los asuntos públicos y su voz por medio del voto no se diluye ni es de menor valor que el de los demás. La Constitución considera la participación política como un postulado del principio democrático como, a su vez, un verdadero derecho fundamental (Sentencia TC/0082/18, de 23 de marzo de 2018).

La cláusula del Estado democrático alude a que, una vez constituido el orden de cosas constitucional, entonces se debe asegurar la continuidad de la participación política por medio de ese orden de cosas que asegura la permanencia y la mecánica de legitimación de los que ostentan los poderes públicos y de aquellos no electos, pero designados por quienes recibieron el voto del pueblo, a propósito de la cadena de imputación⁷. La participación no se limita a la participación en cuanto a elegir y ser elegible (art. 22 CRD; art. 208 CRD), que es un aspecto fundamental para el ejercicio del sufragio y acceso a los cargos públicos electivos, pero no único.

El derecho a la participación, por excepción a la democracia representativa prevista constitucionalmente, alcanza los modos directos de participación democrática, como es el referendo consultivo (art. 210 CRD) o en el contexto de la reforma constitucional una vez proclamada (art. 272 CRD; Sentencia TC/0224/17 de 2 de mayo de 2017). Por igual, ante la Administración local (art. 203 CRD, art. 233 Ley núm. 176-07), pero

⁶ Cfr. ARROYO JIMÉNEZ (Luis) *et. al.*, «Bases constitucionales», en VELASCO CABALLERO (Francisco) DARNACULLETA GARDELLA (Mercè), coordinadores, *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, España, 2023, párr. 47-48, 49, 51 y 52.

⁷ *Ibidem*, párr. 49.

también otros medios de participación ciudadana, como el derecho de petición, el plebiscito y el cabildo abierto (art. 230 y siguientes, Ley núm. 176-07), incluso la participación en el denominado «presupuesto participativo» ante la Administración local (art. 236 Ley núm. 176-06; Sentencia TC/0016/13 de 20 de febrero de 2013).

El derecho a la participación es requerido incluso en las audiencias respecto a la formación reglamentaria, conforme a la Ley núm. 107-13 (art. 31 Ley núm. 107-13), tanto del público en general como de las personas que serían directamente afectadas. También, desde la óptica de la democracia como forma de control a los poderes públicos, se instituye el derecho de petición, la formulación de denuncias, incluidas de carácter penal (art. 22.5 CRD; Sentencia TC/0259/14; Sentencia TC/0362/19); el acceso a la información pública (art. 49 CRD; Sentencia TC/0042/12); el derecho a la libertad de expresión (art. 49 CRD), entre otros, para demandar la responsabilidad social y política de la Administración.

Tercero, en cuanto a la organización del poder público y poder de incidencia pública, el principio democrático constituye la base de poder llevar a cabo la realización de esta. No se trata de una mera participación en el poder político, se trata de la organización política de instituciones públicas, como sucede con el Congreso Nacional, el gobierno municipal e instituciones de alcance político pública como los partidos políticos y los sindicatos⁸.

El principio democrático influye en otros aspectos, como es la toma de decisión, a propósito del mayoritarismo⁹, pero no se puede limitar a esto. Siguiendo a DAHL, un aspecto de la democracia es empíricamente imposible de alcanzar, razón por la cual se inclinaba por una visión poliárquica de la democracia¹⁰, pero, a pesar de este fin inalcanzable, debe existir un

⁸ JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional dominicano*, Vol. I, Ius Novum, Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 556 – 558.

⁹ MARTÍNEZ SOSPEDRA (Manuel) y URIBE OTALORA (Ainhoa), *Teoría del estado y de las formas políticas: sistemas políticos comparados*, Tecnos, Madrid, España, 2018, p. 228.

¹⁰ DAHL (Robert), *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1989, pp. 7; 218

fundamento de moralidad política, que es la igualdad intrínseca que por lo menos el proceso democrático sea lo suficientemente robusto y aceptable, debido a la igual consideración de intereses que permiten una mejor participación democrática¹¹. Esto nos lleva a que aunque el mayoritarismo es la mejor forma de resolver los conflictos, no implica avasallar a la minoría móvil que en un futuro se pudiera convertir en la mayoría política.

Finalmente, el principio democrático no sólo alude a que el pueblo es el titular del poder político, sino que dicho poder político se ejerce por medio de sus representantes. El art. 2 de la Constitución parecería acoger la paradoja democrática¹² donde la democracia es aquella en que el pueblo es el titular del poder político, pero no participa directamente en el quehacer de la adopción de las decisiones políticas, sino sus representantes. La representación proporciona así los elementos pertinentes para el proceso dialéctico y dialógico de la democracia, sujeto a revisión por el pueblo votante¹³. Ahora, la participación directa es una excepción a la regla, a propósito del referéndum consultivo (art. 210 CRD) y el referendo aprobatorio de las reformas constitucionales, cuando versen sobre ciertos temas (art. 272 CRD); por igual, encontramos esta excepción en la formación de normativas administrativas vinculantes y no vinculantes, en la cual se reconoce un interés legítimo a las personas para la participación directa en aquella, a propósito del artículo 30 y siguientes de la Ley núm. 107-13.

2. Estado de Derecho

Con la idea del Estado de Derecho se asocia a la estructura compleja que refiere a la «sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos de

¹¹ *Ibidem*, pp. 7; 84-85, 105, 108-118, 218.

¹² RUIZ SOROA (José María), *El esencialismo democrático*, Trotta, Madrid, España, 2010, p. 63.

¹³ *Ibidem*, pp. 63-65.

poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos prejudiciales y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos»¹⁴. En este concepto presenta un contenido mínimo que aparentaría ser inmutable (o por lo menos, resistente) al paso del tiempo, que es la limitación del poder y la protección de la libertad personal en sentido amplio¹⁵.

El origen se atribuye al surgimiento del Estado liberal, sin que se quedase vinculado o reducido a este¹⁶. El desarrollo tiene un punto de partida con VON MOHL¹⁷; aunque es propio de la monarquía constitucional, se desprende de esto hasta la materialización del Estado liberal y racionalista¹⁸, con diversas concepciones (*rule of law*, *retchstaat*; *état du droit*)¹⁹ hasta sus mutaciones contemporáneas.

En todo caso, la consecuencia del Estado de Derecho es que canaliza las actuaciones de la autoridad pública a través de formas y procedimientos jurídicamente dispuestos, que procuran dar cuenta de la legitimidad o justificación del ejercicio del poder y de la validez y eficacia de los actos y normas resultantes de aquel. En adición, más allá de un aspecto formal del Estado de Derecho, se impone —a su vez— una dimensión sustantiva de que por medio de normas jurídicas se condiciona la validez y aplicabilidad de las actuaciones públicas. Más allá de este efecto vertical de la cláusula del Estado de Derecho, también se entiende que este parámetro es oponible, en términos horizontales, en el desarrollo más avanzado en el derecho,

¹⁴ VALADÉS (Diego), *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, UNAM, Ciudad de México, México, 2002, pp. 7-8.

¹⁵ BOCKENFORDE (Ernst Wolfgang), *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, España, 2000, p. 45.

¹⁶ ÁLVAREZ CONDE (Enrique) y TUR AUSINA (Rosario), *Derecho Constitucional*, 11ª edición, Tecnos, Madrid, España. [eBook].

¹⁷ MOHL (Robert Von), *Encyklopädie der Staatswissenschaften*, Freiburg und Tübingen, Friburgo, Alemania, 1872. DÍAZ (Elías), «Teoría General del Estado de Derecho», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 131, 1963, Madrid, España, p. 26. VILLAR BORDA (Luis), «Estado de derecho y estado social de derecho», *Revista Derecho del Estado*, núm. 20, Bogotá, Colombia, 2007.

¹⁸ VILLAR BORDA (Luis), «Estado de derecho y estado social de derecho», *Revista Derecho del Estado*, núm. 20, Bogotá, Colombia, 2007.

¹⁹ Cfr. COSSÍO (José Ramón), «Estado de derecho: conceptos, funciones y límite», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 1, Madrid, España, 2007.

es decir, las personas privadas también deben adecuar su conducta a los parámetros formales y materiales que exige el Estado de Derecho.

El contenido del Estado de Derecho refiere, por lo menos, a dos grandes visiones, una formal y otra material. En cuanto a la visión formal, el Estado de Derecho refiere a los procedimientos y formas para el ejercicio del poder y las relaciones de poder. De cara a las relaciones Estado y gobernado, ante el principio de juridicidad, el Estado está sometido a la legalidad, en el sentido de que sus actuaciones, en términos positivos y negativos, sean conforme a Derecho. Esto no sólo va más allá del tradicional concepto del principio de legalidad, sino que incluye el principio de supremacía constitucional y el bloque de constitucionalidad.

En términos materiales, el Estado de Derecho refiere a la garantía de la previsibilidad, precisión y estabilidad, a propósito de la seguridad jurídica y, por otro lado, a los derechos fundamentales, así como al principio de razonabilidad (art. 40.15 CRD). A esto se suma la garantía patrimonial ante las actuaciones antijurídicas de los poderes públicos (art. 148 RD) y la garantía indemnizatoria como consecuencia de la expropiación (art. 51 CRD), tanto de hecho como de derecho.

Todo lo anterior tiene como consecuencia la llamada democracia jurídica y la sociedad de Derecho²⁰. Se trata de que el Derecho se impone sobre el poder y la delimitación de competencias y atribuciones de los organismos y personas relacionados al poder²¹ dado que el fundamento del Estado es el respeto de la dignidad y la protección real y efectiva de los derechos (art. 38 CRD). Aunque pudiese tener consecuencias en cuanto a colocar lo político en un segundo plano, sí ayuda a la previsibilidad y estabilidad del sistema para que el juego político jurídico continúe con base en reglas y principios claros, con consecuencias relativamente previsibles o con posibilidad de actuación.

²⁰ CHEVALLIER (Jacques), *El Estado de Derecho*, Universidad del Externado, Bogotá, Colombia, 2015.

²¹ PEREIRA MENAUT (Antonio), *Lecciones de Teoría Constitucional*, UNAM, Ciudad de México, México, 2005, pp-78.

2.1. Esfera formal del Estado de Derecho: imperio de la ley y división de poderes

No podemos olvidar que el Estado de Derecho es el instrumento jurídico que coadyuva el surgimiento del Estado liberal a favor de la voluntad de poder dominante (la burguesía). Esto es así tanto en Estados Unidos de América, Francia como en República Dominicana²². Como tampoco podemos olvidar que la mera existencia de una estructura jurídica que subordina las actuaciones de los poderes públicos equivale a que existe un Estado de Derecho, de ahí la necesidad de abordar el imperio del derecho y la división de poderes, a propósito de su dimensión formal y en su dimensión material.

El imperio de la ley es la concreción de la voluntad general, es decir, del pueblo, de quien emanan los poderes públicos (art. 2 CRD)²³. Así, los poderes públicos actúan conforme y limitados por dicha expresión de la soberanía popular, aunque hoy se extiende a la totalidad del ordenamiento, a propósito del sometimiento pleno al ordenamiento jurídico, es decir, pasando del mero apego a la ley a un completo mandamiento de juridicidad como base de legitimidad y validez de las actuaciones públicas.

a. Principio de juridicidad

Como consecuencia del desarrollo del constitucionalismo contemporáneo, se ha desarrollado la noción de principio de juridicidad, a partir del principio de legalidad, continuando con la concepción normativa de la Constitución y de la existencia de normas que son materialmente constitucionales y que conforman el parámetro de legitimidad y validez de las actuaciones públicas.

²² RODRÍGUEZ GÓMEZ (Cristóbal), «Los derechos fundamentales en la génesis del constitucionalismo dominicano», *Foro Constitucional Iberoamericano*, núm. 2, 2003, disponible en línea, <https://e-archivo.uc3m.es/rest/api/core/bitstreams/9838495f-7eda-40a3-ab03-535231f2a43d/content> [consulta 14 marzo 2024].

²³ MOLAS (Isidre), *Derecho Constitucional*, 4ª Edición, Tecnos, Madrid, España, 2008, p. 51.

El principio de legalidad está basado en el entendido de que las actuaciones de los poderes públicos están condicionados a la ley. Esto puede manifestarse en dos formas: por medio de la vinculación positiva y de la vinculación negativa. La primera alude que los poderes públicos pueden ejercer sus funciones o actuaciones siempre que exista una ley previa que habilite dicho accionar; de lo contrario, dicha actuación se entiende injustificada y, por ende, inválida o ineficaz, según sea el caso. La segunda versa sobre que no siempre los poderes públicos actúan a partir de una habilitación legal expresa, pues pueden actuar, en ciertas circunstancias, si dichas habilitaciones (1) no vulneran derechos (adquiridos); (2) no son irrazonables; y (3) no son manifiestamente contrarias a disposiciones jurídicas, en particular de carácter legal o que estén reservadas tanto al legislador como a un poder público concreto.

Ahora, asumir que solo la ley es el supuesto de habilitación o parámetro del ejercicio de la función pública es reduccionista y ajeno al efecto de irradiación de la Constitución. Al postularse una Constitución con contenido normativo, es decir, un documento político con verdaderas consecuencias jurídicas, dado el carácter supralegal de la Constitución, los poderes públicos se encuentran sujetos por los postulados formales y materiales de esta, con independencia de lo dispuesto en las leyes²⁴. Entonces, los poderes públicos se encuentran por igual sujetos al principio de constitucionalidad, entendido esto en que aquellos se encuentran sujetos a la Constitución y las leyes²⁵.

Situación similar nos encontramos con los reglamentos. Los poderes públicos no pueden desprender o excluir de sus actuaciones toda consideración de los reglamentos o normas reglamentarias que sean aplicables²⁶.

²⁴ Cfr., en general, *Derecho constitucional: teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, 4ta Edición, CEPIC, Madrid, España, pp. 41-43, 96-99; JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional dominicano*, Vol. I, Ius Novum, Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 176-184.

²⁵ Cfr., en general, Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0150/13, del 12 de septiembre de 2013.

²⁶ Cfr., en general, ORTEGA POLANCO (Francisco), «Principios constitucionales y legales de la actividad y el procedimiento administrativo» en HERNÁNDEZ MENDIBLE (Víctor), *Décimo aniversario de la Ley núm. 107-13, que regula los derechos de las personas en sus relaciones con la*

Esto lo vemos en la prohibición de derogación singular de los reglamentos²⁷, que es una expresión de lo que se habla aquí.

Por otro lado, sobre todo por la cláusula de apertura al derecho internacional, este es fuente de derecho en el sistema jurídico dominicano, siempre y cuando sean aceptadas e incorporadas (las cláusulas) por los poderes públicos (art. 26 CRD). Un caso particular es el de los tratados internacionales de derechos humanos, que ocupan una posición igual o similar a la Constitución, al ser incorporados el Estado dominicano (art. 74.3 CRD). De este modo, no solo se incorporan la ley y la Constitución dentro del conjunto normativo al cual se deben las actuaciones de los poderes públicos, sino por igual los tratados internacionales (derechos humanos).

Todo lo anterior nos permite concluir en que el desarrollo del constitucionalismo contemporáneo que incide en una Constitución como documento político, con verdaderas consecuencias jurídicas y la constitucionalización del derecho, implica el sometimiento pleno de la Administración al ordenamiento jurídico en su totalidad. Incluso en aspectos propios de la política pública, las actuaciones de los poderes públicos se encuentran sometidas al derecho como un todo, comenzando desde la Constitución y pasando por todas las normas jurídicas, incluyendo las normas propias de la Constitución material que integran el bloque de constitucionalidad. De allí que hablamos del principio de juridicidad como el sometimiento pleno de los poderes públicos a la totalidad del derecho.

administración y procedimiento administrativo, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2024, p. 93; GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón), *Curso de derecho administrativo*, Tomo I, 15ª Edición, Civitas, Madrid, España, 2011, pp. 217-218, 220; PONCE SOLÉ (Juli), «Reglamentos y otras disposiciones administrativas», en VELASCO CABALLERO (Francisco) y DARNACULLETA GARDELLA (Mercè), coordinadores, *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, España, 2023, párrafo 72; SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho administrativo: parte general*, 9ª Edición, Tecnos, Madrid, España, 2013, p. 200; ESTEVE PARDO (José), *Lecciones de derecho administrativo*, 2011, Marcial Pons, Madrid, España, 2011, pp. 100-101; BALDIN (Carlos F.), *Manual de derecho administrativo*, 3era. Edición, La Ley, Buenos Aires, Argentina, 2015, p. 388.

²⁷ Cfr. Ley núm. 107-13, arts. 3.8, 3.10 y 30, párr. II (2013).

b. Principio de separación de poderes.

Otro elemento distinto del Estado de Derecho, consustancial con la estructura republicana, es la separación de poderes. Una de las claves del constitucionalismo moderno es la limitación del poder por medio de una articulación que evite la acumulación en una persona de las funciones y el ejercicio arbitrario, de ahí que la separación de poderes se constituye en una de las formas preponderantes del control político y de las funciones públicas.

Aunque existe ciertos antecedentes en el pasado, por ejemplo, Aristóteles en su 'Política', podemos señalar los orígenes modernos y contemporáneos en LOCKE (*Segundo Tratado del Gobierno Civil*) y MONTESQUIEU (*El Espíritu de las leyes*). La articulación constitucional más acabada es producto del constitucionalismo estadounidense, donde se despersonaliza el repositorio de la soberanía en un sujeto político y se subordinan a estas funciones delimitadas y separadas en órganos creados para llevarlas a cabo conforme a la voluntad soberana del pueblo. No puede concebirse un Estado de Derecho constitucional sin dicho método de articulación del poder, como se desprende del artículo 16 de la Declaración Universal del Hombre y del Ciudadano: «Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución».

La separación de poderes implica que los poderes públicos tienen sus funciones o atribuciones previamente determinadas, directa o indirectamente, en la Constitución y las leyes. Conforme a esta estructura, existen «ciertas prohibiciones a los poderes públicos y órganos constitucionales en el desarrollo de sus facultades que emanan del esquema kelseniano sobre la división de funciones adoptado en nuestra Carta Política» (Sentencia TC/0044/22 de 11 de febrero de 2022). Como consecuencia de esto, los poderes públicos tienen sus propias atribuciones y no pueden interferir en las competencias que ostentan los demás.

En palabras de nuestro Tribunal Constitucional, «La exigencia de un sistema de equilibrios y distribución del poder con impetuosas prohibiciones como las antedichas –en nuestro ordenamiento jurídico actual– supone un requisito insoslayable para la subsistencia de la libertad

dentro del Estado Social y Democrático de Derecho proclamado por el artículo 7 de la Constitución dominicana, toda vez que separando estas funciones básicas del Estado, con límites recíprocos y sin intromisiones innecesarias es que puede concretizarse la garantía de las prerrogativas –derechos y libertades fundamentales– constitucionalmente reconocidas, y conseguirse un palpable margen de restricción al poder para prevenir arbitrariedades e ilegalidades en su ejercicio» (Sentencia TC/0044/22 de 11 de febrero de 2022). Pero no se limita a esto. Obliga a los poderes públicos a cooperar entre sí para el ejercicio de sus respectivas competencias; incluso, pueden controlar o fiscalizarse entre sí (Sentencia TC/0044/22 de 11 de febrero de 2022).

Vinculado a esto, al menos en la concepción de posguerras del Estado de Derecho, está que la separación de poderes implica controles en sus actuaciones. Esto se lleva a cabo, mayormente, por el poder o función jurisdiccional del Estado, unitario ejercida por tres (3) tribunales autónomos entre sí:

En el caso dominicano, el constituyente del año dos mil diez (2010) consagró un modelo de justicia en el cual la función jurisdiccional del Estado se reparte entre tres (3) cortes o tribunales, autónomos entre sí, y con funciones jurisdiccionales específicas: el Tribunal Constitucional, facultado para conocer de aquellos procesos señalados expresamente en la Constitución y la Ley núm. 137-11, y orientados a garantizar la supremacía y el orden constitucional, así como la protección de los derechos fundamentales (art. 185 de la Constitución de la República). El Tribunal Superior Electoral, facultado para conocer con carácter definitivo sobre los asuntos contenciosos electorales y los diferendos intrapartidarios (art. 214 de la Constitución de la República). La Suprema Corte de Justicia y demás tribunales judiciales inferiores (Poder Judicial), facultados para conocer sobre conflictos entre personas físicas o morales en derecho privado o público en las materias que les confían expresamente la Constitución y las leyes (art. 149, párrafos I y II de la CRD) (Sentencia TC/0175/13 de 27 de septiembre de 2013).

En efecto, para lo que nos ocupa, por un lado, el Poder Judicial, en particular la jurisdicción contenciosa administrativa e incluso la jurisdicción ordinaria, cuando los poderes públicos no actúan en el contexto de función

administrativa o de servicios públicos, sirven de foro para la determinación de la validez y eficacia de las actuaciones de los poderes públicos, así como para garantizar los derechos y prerrogativas de las personales (arts. 139²⁸ y 164-164 CRD). Más aún, con el control jurisdiccional pleno de los poderes públicos, pueden ejercer el control difuso de constitucionalidad y limitar el alcance de la ley que violan los postulados constitucionales y del bloque de constitucionalidad (art. 188 CRD; art. 7.10 de la Ley núm. 137-11).

A esto se suma el Tribunal Constitucional, que puede declarar la inconstitucionalidad y, por ende, la nulidad de las leyes, así como de reglamentos, resoluciones, ordenanzas, para garantizar la eficacia total de la Constitución y mantener a raya a los poderes públicos (art. 185 CRD). En adición, el Tribunal Constitucional puede revisar las sentencias dictadas por el Poder Judicial, en el marco de sus competencias para controlar la constitucionalidad de aquellas (art. 185 CRD; arts. 53 y 94 de la Ley núm. 137-11).

2.2. Esfera material del Estado de Derecho: seguridad, razonabilidad, derechos fundamentales y responsabilidad

a. Seguridad jurídica

Una de las consecuencias materiales inmediatas del Estado de Derecho es la seguridad jurídica. La Constitución impone que (1) las leyes aplican para el porvenir; (2) jamás retroactivamente, a menos que sea beneficiosa al sub *judice*²⁹; y (3) que los poderes públicos no afecten ni alteren la seguridad jurídica derivada de situaciones previstas en una legislación anterior (art. 110 CRD). Es parte consustancial del Estado de Derecho que las actuaciones de los poderes públicos no sean arbitrarias sino predeterminadas, previsibles y que impliquen un mínimo de tratamiento similar ante circunstancias similares o análogas³⁰.

²⁸ Art. 139 CRD: «Control de legalidad de la Administración Pública. Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley».

²⁹ Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0024/12, de 21 de junio 2012.

³⁰ MOLAS (Isidre), *Derecho Constitucional*, 4.ª edición, Tecnos, Madrid, España, 2008, p. 56.

Según doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, la seguridad jurídica garantiza «la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios» (Sentencia TC/0100/13 de 20 de junio de 2013). Aun si el Estado Derecho contemporáneo concibe una descentralización en las competencias normativas, la ejecución de la ley no puede abrir supuestos que encuentren a los administrados sorprendidos en su buena fe. «Si la ley es ambigua o contradictoria, compete al legislador modificarla, o bien al juez interpretarla en el sentido más idóneo a la materia que busca regir, pero nunca sustituirla o aplicarla parcialmente en distintos sentidos, mediante una resolución, por demás, jerárquicamente inferior a la ley que debe complementar» (Sentencia TC/0440/19 de 10 de octubre de 2019).

b. Razonabilidad

Conforme a lo previsto en los arts. 40.15 y 74 CRD, toda actuación que afecte o no derechos fundamentales debe ser justa y útil para la comunidad, y no prohibir más que lo que perjudica, conforme a un fin constitucionalmente legítimo. Esta es la exigencia de razonabilidad que se impone a «toda disposición, que por cualquier mecanismo de producción legislativa o administrativa regule alguna actividad de los ciudadanos, superar los criterios de razonabilidad, toda vez que este principio constituye el fundamento axiológico de toda norma, sin importar de dónde emane y la materia que en ella se aborde» (Sentencia TC/0201/13 de 13 de noviembre de 2013). De modo que poco importa que los aspectos formales relativos a actuaciones de los poderes públicos fueran realizados conforme a aquellos. Si la afectación o carga no es razonable, conforme a un interés jurídico-constitucional legítimo, no puede considerarse válido (*Cfr.* Sentencia TC/0283/13 de 30 de diciembre de 2013).

c. Derechos fundamentales

En nuestro sistema constitucional, los derechos fundamentales son derechos subjetivos de máximo grado de importancia, es decir, derechos subjetivos que se han constitucionalizado, explícita o implícitamente³¹. Los derechos presentan un contenido de libertad y de expectativa igualitaria en el trato y su ejercicio, de cara a los poderes públicos.

Aunque en los inicios del Estado liberal de derecho los derechos sólo presentaban una eficacia vertical o de defensa de cara a los poderes públicos³², en la Constitución dominicana presentan por igual una eficacia horizontal oponible a las personas privadas en el ejercicio de sus prerrogativas o actividades³³, lo cual es distinto al constitucionalismo estadounidense y al europeo, en cierto sentido³⁴. Los derechos fundamentales se erigen como marco de conducta social que supera la división Estado y sociedad, donde los particulares son igualmente deudores de consideración y respeto a los derechos fundamentales de sus pares privados.

d. Principio de responsabilidad

La Constitución prevé que los poderes públicos son responsables por sus atribuciones (art. 4 CRD) y, como consecuencia de esto, son responsables por las actuaciones antijurídicas en el ejercicio de sus funciones

³¹ Cfr. ARANGO RIVADINERÍA (Rodolfo), *Derechos sociales fundamentales*, 2da Edición, Legis, Bogotá, Colombia, 2012, pp. 304 y ss.; BERNAL PULIDO (Carlos), «Derechos fundamentales», en FABRA (Jorge Luis) y RODRÍGUEZ BLANCO (Verónica), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, Volumen dos, UNAM, México, 2015, pp. 1571-1572.

³² Cfr. DRIMM (Dieter), *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, España, 2006, pp. 77-106.

³³ Por ejemplo, Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0002/15, del 28 de enero de 2015; MEDINA REYES (Roberto), «El efecto horizontal de los derechos fundamentales» Acento (Julio 3, 2021), <https://acento.com.do/opinion/el-efecto-horizontal-de-los-derechos-fundamentales-8961069.html>

³⁴ En el contexto europeo, Véase, entre otros, PECES-BARBA MARTÍNEZ (Gregorio), *Lecciones de derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, España, 2004, pp. 343 ss; BASTIDA FREIJEDO (Francisco J.) y otros, *Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Tecnos, Madrid, España, 2012, pp. 101-102.

(art. 148 CRD). El principio de responsabilidad, por lo menos, se expresa en dos sentidos: la responsabilidad patrimonial y la indemnización por expropiación.

Las personas tienen la garantía de ser indemnizadas por los daños que sufran por las actuaciones antijurídicas y es una consecuencia inmediata del Estado de Derecho bajo el régimen particular de derecho público derivada de funciones administrativas. De igual forma, el principio de igualdad en las cargas públicas. Excepcionalmente, los poderes públicos pueden ser responsables por sus actuaciones jurídicas, y directamente, los funcionarios, por actuaciones dolosas o negligencia grave equiparable al dolo.

También la Constitución prevé la indemnización en los casos de expropiación por razones de utilidad pública ante el sacrificio de los propietarios de sus bienes antes de que el Estado entre en posesión de estos. Fuera del debido proceso para la expropiación, sin realizar el pago previo se considera una confiscación (Sentencia TC/0205/13 de 13 de noviembre de 2013). No obstante, si la expropiación se lleva a cabo en el contexto de un Estado de excepción, la ocupación puede ser antes del pago de la indemnización (art. 51.1 CRD).

B. ESTADO SOCIAL

Otro aspecto de la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho (art. 7 CRD) es el Estado Social. El sometimiento pleno a Derecho y la posibilidad de la participación político solo constituyen una cara de la moneda, sobre todo si las personas que dependen de dicho sometimiento pleno y participan —y son parte— del proceso político no tienen las condiciones para hacer valer las garantías jurídicas ni sus visiones políticas. Si las vidas de las personas no están en condiciones mínimas en que puedan llevar a cabo su proyecto de vida, no podemos esperar su compromiso con la cosa pública en los procesos políticos, ni mucho menos velar por las bases del Estado de Derecho; de allí la reconfiguración de las funciones o tareas estatales de acercarse a la sociedad, de ser un Estado social.

La concepción contemporánea del Estado social³⁵ es herencia de la socialdemocracia alemana, que se propagó por Europa y Latinoamérica³⁶. En la tradición constitucional dominicana, sin perjuicio de la Constitución de 1963, en la Constitución del 1966 hasta la Constitución de 2002, se mantenía el antiguo art. 8, que establecía –a juicio de muchos– la cláusula del Estado social de derecho en la República Dominicana. Pero no es sino hasta la Constitución de 2010, que se mantiene en la Constitución de 2015, donde se elige la forma del Estado como Estado de Derecho, Estado Democrático y Estado Social, a propósito de la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho (art. 7 CRD).

El apogeo del Estado liberal de Derecho, donde primaban los derechos de defensa y la abstención general del Estado, a propósito de la separación Estado y sociedad, se encontró con una crisis de este modelo tradicional del Estado liberal, donde los aspectos esenciales de la democracia jurídica y la sociedad de derecho no se materializaron apropiadamente para enfrenar las circunstancias de dominación³⁷. Bajo este modelo de Estado se pretende corregir una serie de externalidades mayormente económicas y respecto a la desigualdad social que incrementó durante el Estado liberal³⁸. Se deja atrás la visión de que la intervención del Estado se reservaba a los aspectos considerablemente graves, y con ello, el Estado asume una serie de responsabilidades en la conformación del orden social para la promoción de la progresiva mejoría de la vida de las personas, en particular cuando estas no puedan valerse por sí mismas, y a la vez, se establece un deber jurídico

³⁵ Se le atribuye a HERMANN HELLER la incorporación del adjetivo ‘social’ al concepto Estado de Derecho, HELLER (Hermann), «¿Estado de derecho o dictadura?» en *Escritos Políticos*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1985, pp. 283-301.

³⁶ MEIL LANDWELIN (Gerardo), «El Estado social de derecho de Forsthoff y Abendroth, dos interpretaciones teóricas para dos posiciones políticas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, 1984, pp. 211 – 215.

³⁷ Cfr. DRIMM (Dieter), *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, España, 2006, pp. 155-168, 185-210 y MEDINA REYES (Roberto), «La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho» en JORGE PRATS (Eduardo), *La Organización del Poder para la Libertad*, IDDEC, Santo Domingo, República Dominicana, 2020, p. 462.

³⁸ CÁRDENAS GARCÍA (Jaime), *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, UNAM, Ciudad de México, México, 2017, pp. 67-68.

de actuar positivamente³⁹ para hacer posible el mínimo existencial y el proyecto de vida de las personas.

El Estado social, en su forma más básica o compleja –a propósito del Estado de bienestar– no es sino un reflejo de la función esencial del Estado respecto a las personas. Conforme al art. 8 de la Constitución, dicha función esencial es «la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas». Así, se infiere de aquí que las personas son acreedoras de un mínimo vital o existencial para hacer parte de ese proyecto de vida vinculado a otros derechos fundamentales, es decir, a «unos recursos mínimos garantizados para solventar las necesidades básicas (alimentación, vivienda, salud, educación)» (Sentencia TC/0366/19 de 18 de septiembre de 2019).

No es posible el pleno ejercicio del proyecto de vida en la precariedad donde la propia existencia corre un peligro diario, sin ninguna proyección hacia el futuro ni mínimo vital. La Administración del Estado no puede ser ajena a las distintas realidades que inciden en la vida y proyectos de vida de las personas, en particular en ese mínimo esencial para poder desarrollarse. El Estado social reafirma la centralidad de la persona como propósito y finalidad de la Administración del Estado que se da a las personas y no al revés.

En una apreciación visionaria, García Pelayo entiende que el Estado social presenta algunas características de interés: (1) superación de contradicciones entre titularidad formal de derechos y su ejercicio efectivo; (2) persecución para asegurar la creación de mínimos existenciales para el desarrollo de los derechos y capacidades de las personas; (3) visión de ciudadanía más allá de lo político, que incluya las dimensiones sociales, económicas y culturales; (4) el surgimiento del Estado prestacional; y

³⁹ SANTAMARÍA PASTOR (Juan Alfonso), *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, 2ª edición, Madrid, España, 2009.

(5) políticas públicas constitucionales para configurar la sociedad dentro del plan constitucional que corresponda⁴⁰. Más que simplemente agregar otra capa a las funciones estatales tradicionales, se transforman estas para alcanzar de punta a punta los espacios de la sociedad donde, sin desplazar el estatuto liberal de libertad, se trabaja en las condiciones para que la libertad sea posible en igualdad de condiciones: no puede existir personas libres e iguales ante la ley si son presas de la precariedad o la necesidad.

En adición a esto, podemos trazar cuatro dimensiones que ayudan a explorar mejor la idea de Estado social: el carácter social de los derechos fundamentales; la vinculación social del Estado; la obligación del Estado de articular la sociedad sobre bases democráticas y el desarrollo progresivo. Primero, los derechos fundamentales no se limitan a aquellos derechos civiles y políticos. También incluyen verdaderos derechos sociales fundamentales, así como de naturaleza económica, cultural y medioambiental, que exigen –en un mayor grado– un nivel de prestación mayor que las obligaciones que derivan de los derechos civiles y políticos, aunque estos últimos por igual imponen deberes prestacionales y no solo negativos o de no hacer⁴¹.

Segundo, el Estado, sea por sí o a través de personas privadas, está obligado a proteger, promocionar y garantizar los derechos o intereses de las personas, es decir, tiene la obligación de intervenir para asegurar que la promesa constitucional de dignidad se materialice. Tercero, el Estado social –bajo la perspectiva constitucional– sólo puede serlo si es democrático. El aspecto democrático se refiere a los valores sustantivos de la democracia en que procura el desarrollo de los individuos y la sociedad en igual consideración y respeto; por su naturaleza, los derechos sociales no

⁴⁰ Cfr., en general, GARCÍA PELAYO (Manuel), *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, Espala, 1985, pp. 92-104.

⁴¹ Cfr. ARANGO (Rodolfo), *Los derechos sociales fundamentales*, Temis, Bogotá, Colombia; REYES TORRES (Amaury A.), «La garantía de los derechos sociales fundamentales» en BREA (Ramonina), *Estado y Constitución: derechos sociales y reelección*, CUEPS, Santo Domingo, República Dominicana, 2019; HOLMES (Stephen) y SUSTEIN (Cass), *El costo de los derechos*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina, 2011. pp. 55.

son meras políticas del orden social y económico o privilegios de algún tipo. Más aún, el Estado social se constituye una extensión del principio democrático en cuanto a las consideraciones igualitarias en la posición de los sujetos en la sociedad⁴².

Cuarto, como parte del desarrollo humano, las políticas y los derechos fundamentales son de desarrollo progresivo, donde la restricción de tales políticas y derechos debe responder a motivos preponderantes (*Cfr.* Sentencia TC/0093/12, de 21 de diciembre 2012). En efecto, «la cláusula de no retroceso en materia de derechos económicos, sociales y culturales... impide a las instituciones del Estado desmejorar las condiciones originalmente preestablecidas, salvo razones rigurosamente justificadas» (Sentencia TC/0093/22; Sentencia TC/0304/20, de 21 de diciembre 2020) para garantizar la igualdad, incluso en materias no sociales o económicas (*Cfr.* Sentencia TC/0620/23, de 21 de diciembre 2020). De ahí el lenguaje del art. 8 de la Constitución sobre la función esencial del Estado y el porqué de una Administración del Estado que actúe conforme a los principios de legalidad, eficacia, jerarquía objetividad, igualdad, transparencia, economía publicidad y coordinación (Sentencia TC/0203/13, de 13 de noviembre 2013), tanto para proteger a los marginados como para evitar la situación de marginalidad⁴³, lo cual es fiel al mandato de desarrollo (sostenible) en aspectos sociales y económicos que ordena la Constitución (art. 217 y art. 218 CRD).

En palabras de nuestro Tribunal Constitucional:

«En un Estado Social y Democrático de Derecho, es función esencial la protección efectiva de los derechos de las personas, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva dentro de un marco tanto

⁴² PÉREZ ROYO (Javier), «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, 1984, p. 163; MEDINA REYES (Roberto), «La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho» en JORGE PRATS (Eduardo), *La Organización del Poder para la Libertad*, IDDEC, Santo Domingo, República Dominicana, 2020, p. 461.

⁴³ MEDINA REYES (Roberto), «La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho» en JORGE PRATS (Eduardo), *La Organización del Poder para la Libertad*, IDDEC, Santo Domingo, República Dominicana, 2020, p. 461.

de libertad individual como de justicia social que sean compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas, lo cual es posible cuando se cuenta con una Administración pública cuya actuación se encuentre sujeta a los principios de legalidad, eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad, coordinación»⁴⁴.

El Estado social evoca a cargo de la Administración del Estado como del resto de los poderes públicos, una labor proactiva y eficaz (Sentencia TC/0203/13 de 13 de noviembre 2013). Se espera un grado de sensibilidad y de tutela administrativa diferenciada de los administrados o peticionarios que representan a estos. De allí la necesidad de una Administración eficaz y que, sin dilaciones indebidas, pueda atender los requerimientos de las personas, sobre todo si incide en sus vidas y si se encuentran en un Estado vulnerable. A mayor vulnerabilidad, la cláusula del Estado social impone un sentido de prioridad, a cargo de la Administración, en atender las necesidades básicas de las personas sin que estas paguen por las consecuencias de una mala gestión administrativa (Sentencia TC/0203/13 de 13 de noviembre 2013).

No es posible ignorar la reconceptualización tradicional del Estado social por el constituyente dominicano en la Constitución, sin separarse de aspectos propios del Estado liberal. El modelo económico escogido por los constituyentes desde la Constitución de 1966 es un modelo de economía social de mercado. Este se fundamenta «en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad» (art. 217 CRD). Aunque se sustente el régimen económico en la iniciativa privada, «el Estado procurará, junto al sector privado, un crecimiento equilibrado y sostenido de la economía, con estabilidad de precios, tendente al pleno empleo y al incremento del bienestar social, mediante utilización

⁴⁴ Tribunal Constitucional Sentencia TC/0203/13, de 13 de noviembre 2013.

racional de los recursos disponibles, la formación permanente de los recursos humanos y el desarrollo científico y tecnológico» (art. 218 CRD).

El Estado puede participar por sí mismo o inversiones en el campo económico apelando a la subsidiaridad (art. 219 CRD) y a la igualdad de trato, cuando decide actuar en el mercado (art. 221 CRD)⁴⁵. Asimismo, para tratar de mitigar las externalidades y proteger las expectativas sociales y económicas de la población, «es evidente que el Estado tiene la potestad de fomentar la iniciativa privada, y tal impulso puede hacerse por los departamentos u organismos que el propio Estado considere pertinentes para el desarrollo económico de los individuos» (Sentencia TC/0027/12, de 5 de julio de 2012); puede, incluso, ejercer sus competencias regulatorias para proteger a los más vulnerables, sea en el contexto de la libre empresa en materia educativa (Sentencia TC/0058/13, de 15 de abril de 2013) o bien en materia de protección al consumidor (Sentencia TC/0043/13, de 3 de abril de 2013).

Desde esta óptica, «la intervención reguladora debe hacerse contemplando los límites constitucionales consistentes en una: i) regulación mediante ley; ii) no puede afectar el contenido esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida disposición, es decir, obedecer a criterios de razonabilidad» (Sentencia TC/0280/14, de 8 de diciembre de 2014). Por ejemplo, la regulación de la distribución de agua a granel por parte de personas privadas fue considerada excesiva e indiscriminada, a pesar de tener una finalidad constitucionalmente legítima con la protección de la salud (Sentencia TC/0049/12, de 15 de octubre de 2012).

III. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

La novedad de la Constitución dominicana es que no solo prevé las bases generales de lo que implica el ejercicio de la función administrativa,

⁴⁵ Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0411/18, de 9 de noviembre de 2018.

así como los parámetros del procedimiento administrativo para garantizar una decisión atinada de los organismos que integra la Administración del Estado. En efecto, la actuación de la Administración del Estado se encuentra sujeta a los principios y directrices previstos en el art. 138 de la Constitución, enunciando la sujeción plena de la Administración al ordenamiento jurídico en su conjunto (A). Como fundamento constitucional del procedimiento administrativo, existen principios que encauzan la actividad administrativa a que la misma sea atinada, proporcional y racional (B).

A. EL PRINCIPIO DE SOMETIMIENTO PLENO AL ORDENAMIENTO

La Constitución prevé el deber general de la Administración del Estado al sometimiento pleno al ordenamiento jurídico (art. 138 CRD). Sin dudas, la sujeción plena expresa la vinculación de la función administrativa, más allá del principio de legalidad, por lo que se habla de un principio integral de juridicidad. Se incluyen, entonces, no sólo la ley, sino por igual el resto de las disposiciones normativas de un determinado ordenamiento, como el reglamento, los precedentes jurisdiccionales, el precedente administrativo, así como las normas que integran el bloque de constitucionalidad.

El sometimiento pleno de la administración al ordenamiento supone, en general, la idea de que ninguna persona pueda ser sometida a actuación alguna no cubierta por la ley, ni a ninguna prohibición fuera de esta (*Cfr.* Sentencia TC/0619/16, de 25 de noviembre de 2016, Sentencia TC/0267/15 de 16 de septiembre de 2015), siendo además ser dicha prohibición necesaria y útil en caso de existir. La infracción a este criterio resulta en lo antijurídico susceptible de control por parte de los órganos jurisdiccionales (SCJ-TS-22-0537). Existe una doble dimensión del principio de legalidad o juridicidad, a propósito de la sujeción plena de la función administrativa a derecho, la primera –como salvaguarda de la seguridad jurídica (Sentencia TC/0619/16, de 25 de noviembre de 2016)– tiene un aspecto «material y [de] alcance absoluto [...]»; y la segunda, de

carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango» (SCJ-TS-22-0537).

Una buena Administración, a la cual toda persona tiene constitucionalmente previsto un derecho (TC/0322/14, de 22 de diciembre de 2014), implica el ejercicio de la función administrativa conforme a los cánones del Estado de derecho, siendo el primordial el sometimiento pleno a la juridicidad (*Cfr.* Sentencia TC/0267/15, de 16 de septiembre de 2015). Para un mayor desarrollo del contenido de este principio, favor remitirse al capítulo VIII de este manual, sobre el principio de legalidad de la Administración, y a la primera parte de este capítulo sobre el Estado de Derecho.

B. PRINCIPIOS PARTICULARES DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN

Consustancial con el principio de juridicidad o sometimiento pleno de la Administración a Derecho, la función administrativa se ejerce conforme a los cánones o parámetros del procedimiento administrativo, para garantizar una decisión atinada y razonable. Entre los principios que condicionan el procedimiento administrativo se encuentran los siguientes: eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación (art. 138; Sentencia TC/0667/16, de 14 de diciembre de 2016, Sentencia TC/0110/17, de 15 de marzo de 2017)⁴⁶. Estos principios no son limitativos, incluyen otros principios previstos en leyes u otras normas infralegales, como las Leyes núm. 107-13 y 247-12.

1. *Eficacia*⁴⁷

El principio de eficacia alude a que la actuación de la Administración tiene que producir un efecto o ser materialmente posible. La eficacia abarca tanto la eficiencia y la economía en el uso racional de los recursos y

⁴⁶ S.C.J. Cas. Adm. 55, 21 de junio de 2019, B.J. 1303.

⁴⁷ *Cfr.* Ley núm. 247-12, art. 12.6.

en el manejo del gasto público, hasta el punto de que la eficacia no hace, conforme a derecho, una actuación administrativa, ni la legalidad justifica la ineficacia de la medida adoptada o por adoptar⁴⁸.

Una parte esencial del principio de eficacia es que la Administración debe actuar sin dilaciones indebidas o innecesarias, como tampoco omitir en la respuesta a las solicitudes realizadas por los administrados (Sentencia TC/0237/13, de 29 de noviembre de 2013 y Sentencia TC/0322/14, de 22 de diciembre de 2014). Incluso la ineficacia de la Administración resulta imputable cuando no actúa a tiempo en el cumplimiento de sus obligaciones. Tal es el caso cuando sucede una determinada infracción administrativa, que la legislación la obliga a apoderar el tribunal ordinario, pero no lo hace, dejando al administrado en un limbo⁴⁹, sobre todo si las personas están en una situación de vulnerabilidad que requiere mayor proactividad o tratamiento prioritario de los poderes públicos.

2. Jerarquía

El ejercicio de la función administrativa atribuida a un órgano o ente debe respetar la jerarquía forma y material, es decir, de un organismo jerárquicamente superior o una norma jurídica superior (Sentencia TC/0032/12, de 15 de agosto de 2012, Sentencia TC/0402/23, de 28 de junio de 2023). La infracción al principio de jerarquía se materializa sea porque no se sigue el procedimiento previsto, que corresponde con otra norma jerárquicamente superior, así como se invaden competencias de otros organismos, incluso para desarrollar convenios relativos a derechos, en cuanto a sus cláusulas no-autoejecutables (Sentencia TC/0402/23, de 28 de junio de 2023). Incluso cuando se exigen requisitos que intuitivamente caen dentro de la potestad reglamentaria y son irrazonables, de cara a lo que la ley habilitó a la Administración

⁴⁸ Cfr. PAREJO ALFONSO (Luciano), *Lecciones de derecho administrativo*, Externado, Bogotá, Colombia, 2011, pp. 66-67.

⁴⁹ Cfr. Sentencia TC/0370/14, de 23 de diciembre de 2014, y Sentencia TC/0770/17, de 7 de diciembre de 2017.

(Sentencia TC/0082/18, de 23 de marzo de 2018). En la Sentencia TC/0048/20, de 17 de febrero de 2020, el Tribunal Constitucional indicó que el Ministerio de Energía y Minas dictó un reglamento inválido, porque (1) no tenía competencia para ello; y (2) sólo puede preparar proyectos de reglamentos que los aprueba el Poder Ejecutivo, conforme se prevé en la Ley núm. 100-13 (Sentencia TC/0601/18, de 10 de diciembre de 2018).

3. *Objetividad*

La actuación de la Administración debe ser objetiva, no puede actuar impulsada por otros intereses que no sean el interés del sistema jurídico en la posición del administrado o el interés general. Si el servidor que lleva a cabo la competencia de la Administración no está en posición de brindar el servicio de manera directa a la cuestión, o si existe interés de perturbar al administrado por otras razones distintas a la prevista en el derecho, como consecuencia del procedimiento, debe inhibirse o ser sujeto a recusación. Se entiende así que el ejercicio de la función administrativa es para asegurar que la decisión sea adecuada, no para beneficiar o perjudicar directa e inmediatamente a los destinatarios de la actividad o al administrado concreto⁵⁰.

Por un lado, el principio también se refiere a que las autoridades y servidores públicos deben ser imparciales en el trámite administrativo. Sólo cuando se actúa con imparcialidad, pues, puede garantizarse que el resultado de la actividad o actuación será considerada objetiva⁵¹. De igual forma, en cuanto al manejo de la persona funcional, quedando inhabilitada la Administración de degradar, por el solo hecho de no tolerar las

⁵⁰ Por ejemplo, BREWER-CARÍAS (Allan), *Principios del Procedimiento Administrativo. Estudio Comparado*, Editorial Jurídica Venezolana, Santo Domingo, República Dominicana, 2016, p. 86. («Conforme a este principio, la Administración, en el curso del procedimiento y al decidirlo, no debe tomar partido, ni inclinar la balanza o beneficiar ilegítimamente a una parte en perjuicio de otra, sino que debe tomar su decisión únicamente conforme al ordenamiento jurídico y con la finalidad de interés general que la motiva»).

⁵¹ MORELL OCAÑA (Luis), «La objetividad de la Administración Pública y otros componentes de la ética de la institución», *REDA*, núm. 111, 2001, p. 363.

convicciones filosóficas y políticas del servidor (Sentencia TC/0217/13 de 22 de noviembre de 2013).

La voluntad de la Administración y los servidores pueden inclinarse a elementos ajenos a la pretensión y lo que procura el ordenamiento, siendo las pretensiones subjetivas de la Administración irrelevantes. O bien tiene un impacto en la posición del administrado, o bien una carga que es para satisfacer el interés general, pues el procedimiento no tiene un fin para el interés de la Administración, sino público.

4. *Igualdad*

Como concreción del art. 39 de la Constitución, la igualdad implica el tratamiento igualitario de personas que se encuentran en igualdad de condiciones, es decir, «las personas que se encuentren en la misma situación serán tratadas de manera igual, garantizándose, con expresa motivación en los casos concretos, las razones que puedan aconsejar la diferencia de trato»⁵². Según el Tribunal Constitucional, dicho principio «implica que todas las personas son iguales ante la ley y, como tales, deben recibir el mismo trato y protección de las instituciones y órganos públicos» (Sentencia TC/0305/19, de 8 de agosto de 2019).

Si en el contexto de la actividad administrativa se realiza un trato diferenciado, deben existir razones de peso que así lo requieran. De lo contrario, se considera discriminación (Sentencia TC/0119/14, de 13 de junio de 2014). Puede darse, por ejemplo, cuando se rechaza la petición del administrado por no cumplir con requisitos exigidos, pero estos no fueron exigidos a otros ni tuvieron la misma consecuencia jurídica (Sentencia TC/0082/18, de 23 de marzo de 2018). Esto adquiriría más fuerza si se tratara de las categorías tradicionalmente protegidas, respecto a las cuales existe una presunción de inconstitucionalidad, como las llamadas «categorías sospechosas».

⁵² Ley núm. 107-13, art. 3.5.

5. *Transparencia*

El principio de transparencia, bajo el mandato del art. 138 Constitucional, se encuentra estrechamente vinculado al principio de eficacia. Por un lado, cuando se trata de peticiones por los administrados, estas deben tener pronta respuesta, sea negativa o positiva; por otro lado, estas deben ser debidamente motivadas (Sentencia TC/0237/13, de 29 de noviembre de 2013). La transparencia es consustancial con el Estado de Derecho⁵³ y propia del derecho a la buena administración, para la determinación de cómo la Administración actúa y se expresa en relación con las peticiones o al administrado.

6. *Economía*

La Administración en el ejercicio de sus funciones debe proceder con eficiencia y optimizar el tiempo y recursos de lugar para esta. A su vez, el principio de economía implica evitar trámites, procedimientos o diligencias innecesarias para poder cursar sus actuaciones. Para una mayor profundidad sobre estos temas, nos remitimos *infra* al Capítulo XII de este manual, sobre el Control de los Fondos Públicos.

7. *Publicidad*

La publicidad alude a que los actos y actividades de los que ejercen actividades administrativas deben ser sometidos a publicidad, ser presentados a petición y estar colgados en el portal web de la institución. Asimismo, dar cuentas del expediente administrativo para acceder al mismo, a las distintas políticas, incluso a aquellas no vinculantes.

8. *Coordinación*

Sea a nivel vertical u horizontal, entre los órganos y los entes que participan en la función administrativa del Estado debe existir un nivel

⁵³ BREWER-CARÍAS (Allan), *Principios del Procedimiento Administrativo. Estudio Comparado*, Editorial Jurídica Venezolana, Santo Domingo, República Dominicana, 2016, p. 10.

de coordinación. La coordinación entre los distintos organismos supone que se actuará de manera eficaz, sin duplicidad de trabajos, así como con respeto de las distintas esferas de competencia y la maximización de los escasos recursos existentes para la satisfacción del interés público.

IV. PROSPECTIVA DE FUTURO

El análisis de las bases constitucionales del Derecho administrativo pone al descubierto dos ideas. La primera es el alto grado de constitucionalización de la Administración del Estado y algunas instituciones relevantes del derecho administrativo. La segunda es la complejidad de la Administración del Estado ante las nuevas tareas o funciones públicas.

Las sociedades contemporáneas están polarizadas, y existe una crisis de confianza y desapego en relación con las instituciones y la promesa de atención pública a las personas. ¿Cómo responde o debería responder el Derecho administrativo a estos problemas? A esto se suman las nuevas tecnologías y el efecto disruptivo que trae la inteligencia artificial, así como la avasallante extensión de los algoritmos en el manejo de datos. ¿Cómo pueden estos retos poner en evidencia las limitaciones del Derecho administrativo? ¿Cómo podemos evitar que sean nuevos espacios de arbitrariedad en el dominio de lo público? A esto se agregan los problemas de desigualdad económica y precariedad, más una nueva ola que parecería recordar aquellos momentos de políticas económicas que procuran dismantelar el Estado.

El presente capítulo intenta exponer, a grandes rasgos, las bases constitucionales del Derecho administrativo como un parámetro general para examinar de dónde venimos, dónde estamos y estar preparados para el futuro. Este tipo de capítulos en los manuales reafirma la experiencia de que hay que volver a lo básico, a los fundamentos; retirarnos para poder entender lo que tenemos y lo que se viene, y sobre todo, para poder hacer los cambios que hacen falta o saber cómo enfrentar las nuevas formas de arbitrariedad y dominación. Esta es la historia del Derecho administrativo dominicano.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE (Enrique) y TUR AUSINA (Rosario), *Derecho Constitucional*, 11ª edición, Tecnos, Madrid España. [eBook].
- ARANGO (Rodolfo), *Los derechos sociales fundamentales*, Temis, Bogotá, Colombia, 2005.
- ARENDT (Hannah), *Crisis de la república*, Trotta, Madrid, España, 2015.
- ARROYO JIMÉNEZ (Luis) *et. al.*, «Bases constitucionales», en VELASCO CABALLERO (Francisco) y DARNACULLETA GARDELLA (Mercè), coordinadores, *Manual de derecho administrativo*, Marcial Pons, España, 2023.
- BOBBIO (Norberto), *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986.
- BOCKENFORDE (Ernst Wolfgang), *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, España, 2000.
- BREWER-CARÍAS (Allan), *Principios del Procedimiento Administrativo. Estudio Comparado*, Editorial Jurídica Venezolana, Santo Domingo, República Dominicana, 2016.
- CÁRDENAS GARCÍA (Jaime), *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, UNAM, Ciudad de México, México, 2017.
- CHEVALLIER (Jacques), *El Estado de Derecho*, Universidad del Externado, Bogotá, Colombia, 2015.
- COSSÍO (José Ramón), «Estado de derecho: conceptos, funciones y límite», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm.1, Madrid, España, 2007.
- DAHL (Robert), *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1989.
- DÍAZ (Elías), «Teoría General del Estado de Derecho», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 131, Madrid, España, 1963.
- DRIMM (Dieter), *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, España, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón), *Curso de derecho administrativo*, Tomo I, 15ª Edición, Civitas, Madrid, España, 2024.
- GARCÍA PELAYO (Manuel), *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, España, 1985.
- HELLER (Hermann), «¿Estado de derecho o dictadura?» en *Escritos Políticos*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1985.
- HOLMES (Stephen) y SUSTEIN (Cass), *El costo de los derechos*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina, 2011.
- JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional dominicano*, Vol. I, Ius Novum, Santo Domingo, República Dominicana, 2010.

- MARTÍNEZ SOSPEDRA (Manuel) y URIBE OTALORA (Ainhoa), *Teoría del Estado y de las formas políticas: sistemas políticos comparados*, Tecnos, Madrid, España, 2018.
- MEDINA REYES (Roberto), «La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho» en JORGE PRATS (Eduardo), *La Organización del Poder para la Libertad*, IDDEC, Santo Domingo, República Dominicana, 2020.
- MEIL LANDWELIN (Gerardo), «El Estado social de derecho de Forstboff y Abendroth, dos interpretaciones teóricas para dos posiciones políticas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, 1984.
- MOHL (Robert Von), *Encyklopädie der Staatswissenschaften*, Freiburg und Tübingen, Friburgo, Alemania, 1872.
- MOLAS (Isidre), *Derecho Constitucional*, 4ª Edición, Tecnos, Madrid, España, 2008.
- MORELL OCAÑA (Luis), «La objetividad de la Administración Pública y otros componentes de la ética de la institución», *REDA*, núm. 111, España, 2001.
- PAREJO ALFONSO (Luciano), *Lecciones de derecho administrativo*, Externado, Bogotá, Colombia, 2011.
- PEREIRA MENAUT (Antonio), *Lecciones de Teoría Constitucional*, UNAM, Ciudad de México, México, 2005.
- PÉREZ ROYO (Javier), «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, España, 1984.
- REYES TORRES (Amaury A.), «La garantía de los derechos sociales fundamentales» en BREA (Ramonina), *Estado y Constitución: derechos sociales y reelección*, CUEPS, Santo Domingo, República Dominicana, 2019.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ (Cristóbal), «Los derechos fundamentales en la génesis del constitucionalismo dominicano», *Foro Constitucional Iberoamericano*, núm. 2, 2003, disponible en línea, <https://e-archivo.uc3m.es/rest/api/core/bitstreams/9838495f-7eda-40a3-ab03-535231f2a43d/content> [consulta 14 marzo 2024].
- RUIZ SOROA (José María), *El esencialismo democrático*, Trotta, Madrid, España, 2010.
- SANTAMARÍA PASTOR (Juan Alfonso), *Principios de derecho administrativo General*, Tomo I, 2ª edición, Madrid, España, 2009.
- VALADÉS, (Diego), *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, UNAM, México, México, 2002.
- VILLAR BORDA (Luis), «Estado de derecho y Estado social de derecho», *Revista Derecho del Estado*, núm. 20, Bogotá, Colombia, 2007.

CAPÍTULO III

I DERECHO ADMINISTRATIVO

Aracelis A. Fernández Estrella

Investigadora en el CEC del TCRD y docente en la UNPHU

Omar Pérez-Rubiera

Asesor legislativo e investigador docente de Flacso-RD

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. III. ESTRUCTURA JERARQUIZADA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. A. EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD. 1. La Constitución en el centro del ordenamiento jurídico. 2. El papel del Tribunal Constitucional como último intérprete de la Constitución. B. LAS LEYES. C. LOS REGLAMENTOS. 1. Potestad reglamentaria del presidente de la República. 2. Potestad reglamentaria de los ministerios y organismos autónomos descentralizados de la Administración pública. 3. Potestad reglamentaria de los municipios. D. EL PAPEL DE LA COSTUMBRE Y EL PRECEDENTE ADMINISTRATIVO. IV. LA APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ESPACIO Y EL TIEMPO. V. CONSIDERACIONES FINALES Y PROSPECTIVA DE FUTURO. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Con el objetivo de hacer efectivo el cumplimiento de sus fines, el Derecho administrativo ha experimentado un crecimiento importante durante los últimos años. Esta tarea ha traído consigo no sólo la creación de nuevas Administraciones públicas, sino que algunas de ellas hayan adoptado fisonomía muy distinta a las tradicionales en el Derecho administrativo dominicano, como revela la creación de fideicomisos públicos. La complejidad de estas organizaciones ha ameritado el uso de nuevos tecnicismos e interacción constante con diversas ciencias, y todo ello unido ha dado lugar a que el concepto de Derecho

administrativo se vea como algo más que un conjunto de normas. En este sentido, este manual es un intento de contribuir con la acepción de Derecho administrativo que lo sitúa como disciplina académica, ya que en el mismo se pretende explicar de forma sistematizada los aspectos fundamentales de la parte general Derecho administrativo dominicano y algunos aspectos de la parte especial o sectorial de esta rama del Derecho.

En este trabajo nos proponemos visibilizar las distintas acepciones que se asocian al Derecho administrativo contemporáneo. Precisadas estas cuestiones, nos centraremos en la vertiente más tradicional, para estudiar cómo opera, en este conjunto de normas, el principio de jerarquía normativa, conforme al clásico método de la pirámide kelseniana, donde la Constitución o, en nuestro caso, el bloque de constitucionalidad ocupa la cúspide de la pirámide, seguido de las leyes y, en un tercer lugar, los reglamentos. Al referirnos a los distintos niveles normativos intentaremos precisar el canon básico para la aprobación de cada uno de ellos, ya que los aspectos relativos a las leyes y a los reglamentos serán ampliamente abordados, respectivamente, en los capítulos IV y V de esta obra.

Al referirnos a la estructura jerarquizada del Derecho administrativo intentaremos precisar el papel que actualmente tienen la costumbre y el precedente administrativo en el sistema de fuentes. Asimismo, al referirnos al bloque de constitucionalidad, nos proponemos resaltar la posición que tiene el Tribunal Constitucional como centro del ordenamiento jurídico y último intérprete de la Constitución.

II. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

La doctrina señala que desde una perspectiva lingüística, la expresión ‘Derecho administrativo’ posee diversas acepciones, puesto que alude a tres fenómenos diferentes, aunque complementarios. Estas acepciones son clasificadas por DARNACULLETA GARDELLA, en una primera acepción, como rama del ordenamiento jurídico, una

segunda, que permite hablar del Derecho administrativo como ciencia, y una tercera, que se refiere al Derecho administrativo como disciplina académica¹.

En una primera acepción, dicha expresión se refiere a una rama del ordenamiento jurídico que tiene por objeto la regulación de los fines, la estructura y la dinámica de actuación de las Administraciones públicas. En el marco de esta acepción, el Derecho administrativo se sitúa como un conjunto de normas muy diversas respecto de sus contenidos y procedencia. Forman parte de este conjunto de normas, entre otras muchas, leyes generales como la Ley núm. 107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo, y la Ley núm. 200-04, de libre acceso a la información pública; leyes que regulan sectores específicos de la Administración pública, como la Ley núm. 125-01, General de Electricidad, y la Ley núm. 42-08, sobre la Defensa de la Competencia; normas reglamentarias, como serían el Decreto núm. 320-21, mediante el cual se aprueba el Reglamento de la Ley núm. 225-20, General de Gestión Integral y Coprocesamiento de Residuos Sólidos; la norma ambiental sobre calidad de aguas subterráneas y descargas al subsuelo, aprobada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Resolución núm. 012-2023, emitida por el Consejo Directivo del IN-DOTEL, que dicta la norma para el establecimiento de límites máximos a la tenencia de espectro radioeléctrico en bandas identificadas para servicios móviles (IMT) por el plan nacional de atribución de frecuencias (PNAF), y para el ámbito concreto del Distrito Nacional, la Ordenanza Municipal núm. 3/2024, del Ayuntamiento del Distrito Nacional que aprueba el plan parcial y la zonificación del polígono pericentral de los sectores ensanche La Fe, La Agustina, Cristo Rey, Puerto Isabela y Jardín Zoológico.

La segunda acepción del concepto de Derecho administrativo lo reconoce como ciencia, condición que se produce a raíz de la construcción

¹ DARNACULLETA GARDELLA (Mercè) *et. al.*, «Derecho Administrativo», en VELASCO CABALLERO (Francisco) y DARNACULLETA GARDELLA (Mercè), coordinadores, *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, España, 2023, p. 64.

de todo un conjunto de teorías que se han producido con el objetivo de organizar y sistematizar todas las funciones y potestades que han sido atribuidas a lo largo de la historia a las Administraciones públicas. Este proceso ha aumentado significativamente la complejidad de esta rama del ordenamiento jurídico. DARNACULLETA GARDELLA lo explica de la siguiente manera:

En una segunda acepción, la observación y análisis del ordenamiento jurídico-administrativo y la formulación de enunciados científicos o explicativos de esa realidad permite hablar del Derecho administrativo como **ciencia**. La ciencia del Derecho administrativo tiene como precedentes la cameralística y la ciencia de la policía, con las que, a finales del Antiguo Régimen, en el continente europeo se dan los primeros pasos para la construcción del Derecho público. Esta ciencia se consolida gracias a las grandes construcciones doctrinales elaboradas a finales del siglo XIX y los principios del siglo XX en Francia, Italia, Alemania [...]. En la actualidad, estamos asistiendo al surgimiento de una nueva ciencia del Derecho administrativo, derivada de un proceso de reforma, basado en el análisis comparado y la interdisciplinaridad, que ha sido calificado como un proceso de crisis, de ruptura e incluso de transformación radical del Derecho administrativo².

Una tercera acepción del Derecho administrativo, de acuerdo con la misma autora, consiste en su consideración como disciplina académica. Hoy en día, todas las facultades de Derecho de la República Dominicana imparten la asignatura de Derecho administrativo general y, en algunos casos, partes especiales de esta materia. Tal como señala DARNACULLETA GARDELLA, «La exposición de estos contenidos en las aulas y en los manuales de Derecho administrativo se organiza a partir de la utilización de diversas **ideas ordenadoras** que tienen por objeto facilitar la comprensión y la aplicación del Derecho positivo»³. En este contexto, dice también la autora, que para contrarrestar los estereotipos y prejuicios

² *Ibidem*, p. 64.

³ *Ibidem*, p. 80.

que identifican al Derecho administrativo como una rama particularmente difícil, aburrida, árida y gris «es particularmente relevante señalar la **importancia** y la belleza de una rama del Derecho que afecta a todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos -que los acompaña en el nacimiento, la salud, la enfermedad y la tumba- [...], que los protege frente a todo tipo de riesgos -naturales, tecnológicos, industriales, ambientales, sanitarios y financieros-[...], que resulta determinante para la provisión de los servicios públicos -para la provisión del agua, la vivienda, la educación, la salud, la electricidad, el transporte o la energía- [...] y que protege y salvaguarda los recursos naturales -los ríos, las playas, los humedales y los montes- [...] para su disfrute por parte de las generaciones presentes y futuras. La satisfacción efectiva de estos fines depende de la correcta formulación y aplicación del Derecho administrativo, cuyo conocimiento resulta indispensable, no sólo para resolver los grandes temas que tiene planteados nuestra sociedad, sino también para orientarse en cuestiones tan cotidianas como la solicitud de una beca [...] o el pago de una multa [...]»⁴.

En este sentido, tal como avanzábamos en la introducción de este capítulo, este Manual es un intento de contribuir a esta acepción del Derecho administrativo, que pretende explicar, de forma sistematizada, los aspectos fundamentales de la parte general Derecho administrativo dominicano y algunos aspectos de la parte especial o sectorial de esta rama del Derecho.

III. ESTRUCTURA JERARQUIZADA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Al referirnos a la estructura jerarquizada del ordenamiento jurídico, de inmediato pensamos en la pirámide de KELSEN. El principio de jerarquía de las normas que concretiza la pirámide kelseniana constituye un principio básico del ordenamiento jurídico, con independencia de la materia de que se trate. Sobre el contenido material de este principio,

⁴ *Ibidem*, p. 66.

SANTAMARÍA PASTOR señala que el mismo puede sintetizarse en dos tipos de consecuencias, de orden positivo y negativo:

Las consecuencias positivas consisten en la atribución a cada norma, por el hecho de su colocación en un determinado nivel de la escala jerárquica, de un cierto grado de capacidad innovadora, activa y pasiva, frente a las restantes normas que integran el sistema. [...] Por su parte, las consecuencias negativas de la aplicación del principio se reducen a la nulidad de la norma inferior que contradice los preceptos de la superior, nulidad que podrá ser declarada, con efectos *erga omnes*, por el Tribunal competente en cada caso⁵.

Conforme con este principio, el ordenamiento jurídico administrativo dominicano, al igual que el ordenamiento jurídico general, está compuesto por un bloque de constitucionalidad integrado por la Constitución y los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos que se sitúan en la cúspide de la pirámide (art. 74.3 CRD). La Constitución o, mejor dicho, el bloque de constitucionalidad está seguido por las leyes (orgánicas y ordinarias), descendiendo a los reglamentos que pueden ser aprobados o bien por el presidente de la República en forma de Decreto, por las distintas Administraciones públicas que tienen potestad reglamentaria y por los Ayuntamientos, en las modalidades de reglamentos y Ordenanzas municipales.

A. EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

La supremacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico es un principio que establece expresamente la Constitución dominicana, en términos de que: «Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución»

⁵ SANTAMARÍA PASTOR (Juan), *Principios de derecho administrativo general*, Volumen I, 1ª edición, Iustel, Madrid, España, 2004, p. 176.

(art. 6 CRD). Asimismo, la propia Constitución establece límites al constituyente para el desarrollo de su función normativa. En este orden, entre otras, queda vedada cualquier modificación a la Constitución que verse sobre la forma de gobierno, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo (art. 268 CRD).

El desarrollo del ordenamiento jurídico en los niveles inferiores de la Constitución se realiza conforme a los cánones que ella misma establece, en donde destaca el imperio del cumplimiento del principio de legalidad y el principio de jerarquía previamente anunciado.

1. La Constitución en el centro del ordenamiento jurídico

El advenimiento de la Constitución como norma jurídica es el rasgo característico de nuestro ordenamiento jurídico en el presente. KELSEN la define como «la base indisponible de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal, así como de aquellas que determinan los órganos necesarios para aplicarlas e imponerlas, y la forma como estos órganos habrán de proceder. Es decir, la Constitución es, en suma, el asiento fundamental del ordenamiento jurídico [...] [que contiene] no solamente normas sobre los órganos y el procedimiento de legislación, sino además un catálogo de derechos fundamentales de los individuos, o libertades individuales»⁶.

Si la figura de la pirámide kelseniana nos invita a poner la Constitución en la cúspide, en el contexto actual quizá sea una imagen más ilustrativa ponerla en el centro. Esto así no porque existan otras normas que sobredeterminen su validez, sino porque de ella irradian, en todas direcciones, los fundamentos de nuestro ordenamiento jurídico. Así, siguiendo a AGUILÓ, en el constitucionalismo y desde la óptica del pospositivismo,

⁶ KELSEN (Hans), *Sobre la jurisdicción constitucional*, liminar de CERVANTES LIÑÁN (Luis) al cuidado de GARCÍA BELAÜNDE (Domingo), Tribunal Constitucional dominicano, Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana, 2018, p. 65.

se pasa de la «Interpretación de la Constitución conforme a la ley» a la «Interpretación de la ley conforme a la Constitución»⁷.

La Constitución como norma jurídica se opone a una concepción tradicional de Constitución en que 1) sus enunciados se ven como dotados de significados no concretizados y que, por tanto, 2) su eficacia se consigue sólo mediante su complementación por normas de rango legal. En suma, se opone a la visión que entiende a la Constitución como carta política y la reemplaza por el entendimiento de que la Constitución se aplica directamente. Además, que conforme al principio de supremacía de la Constitución, sus prescripciones se aplican de forma privilegiada, en relación con las demás normas. De este hecho se deduce que la Constitución constituye condición de validez material del resto de normas del ordenamiento (determina qué normas son válidas, según su contenido) y, al incluir la forma en que deben ser producidas el resto de las normas, también es condición de validez formal de las mismas.

Ahora bien, que los enunciados de la Constitución pasen a verse como de aplicación inmediata y dotados de significados concretizados, aplicables, no quiere decir que superen el problema de ambigüedad del lenguaje natural en que se escriben y que, por tanto, necesiten interpretación. De manera que, tal como señala OROZCO MUÑOZ: «Junto al poder dispositivo, que opera siempre en el plano de las fuentes del Derecho, el que llamamos poder derivativo radica en la facultad de creación, por el órgano jurisdiccional, de la norma jurídica que conformará la *ratio decidendi* de la sentencia, creación que se opera -y de ahí su denominación como poder derivativo- mediante la derivación de la norma desde la fuente del Derecho previamente seleccionada, operándose tal derivación a través de la interpretación y construcción de dicha fuente»⁸.

⁷ AGUILÓ REGLA (José), «Positivismo y postpositivismo. Dos paradigmas jurídicos en pocas palabras», *DOXA Cuadernos de Filosofía del Derecho*, número 30, 2007, disponible en línea, <https://doi.org/10.14198/DOXA2007.30.55> [consulta 15 marzo 2024], p. 672.

⁸ Al respecto, OROZCO MUÑOZ sigue diciendo: «Cuando afirmamos que dicha norma jurídica o *ratio decidendi* constituye una creación o producto jurisdiccional partimos de dos premisas esenciales: En primer lugar, que la norma que sirve de fundamento normativo a la sentencia no es la mera

Esa interpretación recibe pautas claras de la misma Constitución, que establece:

Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: 1) No tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza; 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad; 3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado; 4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.⁹

transcripción de una fuente del Derecho preexistente, sino que es el producto o resultado de una elaboración judicial interpretativa o constructiva de dicha fuente, ya que la Ley o fuente del Derecho no es *sui ipsi interpretis* (interprete de sí misma), sino que precisa de su interpretación por el operador jurídico.

La segunda premisa para sostener que la derivación de normas jurídicas de una fuente preexistente constituye un acto creativo del juez radica en que para la resolución de un caso dado son potencialmente derivables, simultáneamente, de una misma fuente, distintas normas jurídicas o alternativas normativas, todas ellas jurídicamente razonables, correspondiendo al juez el poder discrecional de elección, de entre dichas alternativas, de la que considere más conveniente como *ratio decidendi* de su sentencia, constituyendo tal elección un acto de voluntad y, como tal, de naturaleza creativa [...].

Por lo tanto, partiendo de la anteriormente mencionada diferenciación entre texto normativo y norma jurídica, la interpretación jurídica pasa a ocupar un papel central en la creación normativa, al no limitarse a constituir una mera función auxiliar en el proceso de aplicación de una norma dada, sino al constituir la actividad puramente creativa o productora de la norma jurídica. Quiere esto decir, por tanto, que frente a la postura tradicional que concibe a la norma como un dato previo, preexistente y pasivo, que padece o es el objeto de la interpretación, la postura que aquí se mantiene concibe a la norma no como objeto sino como el resultado o producto del proceso interpretativo, vinculado, además, a cada caso concreto. De acuerdo con ello, y siguiendo la terminología de MODUGNO, el enunciado normativo sería el *obiectum affectum* del acto interpretativo y la norma jurídica sería el *obiectum effectum*». OROZCO MUÑOZ (Martín), *La creación judicial del Derecho y el precedente vinculante*, Aranzadi, Navarra, España, 2011, pp. 57-58.

⁹ Es lo que la doctrina ha denominado como principio de concordancia práctica en virtud del cual «Principio ligado con el principio de unidad constitucional, que postula que los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos deben ser considerados de tal modo en la solución del problema

De esta previsión constitucional ha de concluirse, al menos, lo siguiente. Primero: que las normas de rango constitucional no sólo son las contenidas en el texto de la Constitución, sino también las provenientes de fuentes internacionales a las que la Constitución otorga esa categoría (numeral 3, art. 74 CRD). Segundo: que al referirse a derechos fundamentales, no se abarca exclusivamente a los establecidos en el capítulo de la Constitución sobre derechos fundamentales (arts. 18-22, 37-67), sino que los principios de reglamentación e interpretación establecidos por el art. 74 se extienden a cualquier prerrogativa que pueda vincularse con un principio o valor contenido en la Constitución u otra fuente de rango constitucional (numerales 1 y 2, art. 74 CRD). Tercero: que de la inclusión expresa del principio de razonabilidad (numeral 2), del principio de favorabilidad (numeral 4) y el llamado a los poderes públicos a armonizar los intereses protegidos, se deriva la apertura de la Constitución a métodos interpretativos y justificativos vinculados a la ponderación, como los denominados por nuestra jurisprudencia constitucional «*test* de razonabilidad» y «*test* de igualdad», dando paso al florecimiento de los métodos interpretativos en el Derecho constitucional dominicano.

2. *El papel del Tribunal Constitucional como último intérprete de la Constitución*

Es común reconocer en la obra del jurista austriaco KELSEN la influencia doctrinal decisiva para la creación de órganos especializados de control constitucional¹⁰. Al referirse a su legado, se suele traer a colación

que todos ellos conserven su entidad, a través de la ponderación coherente y proporcional y donde no cabe sacrificar totalmente a uno por otro. De este modo, se debe respetar el núcleo duro de cada bien constitucional en conflicto, afectándose mutuamente solo en su modo, forma, espacio o tiempo de ejercicio, siempre que exista razonabilidad y proporcionalidad de la recíproca limitación. Se denomina también *principio de la compensación menos gravosa*. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ)* [en línea]. < <https://dpej.rae.es/> > [Fecha de la consulta: 03/06/2024].

¹⁰ Respecto de cómo debía conformarse ese tribunal, KELSEN señala: «La organización de la Jurisdicción Constitucional deberá modelarse sobre las particularidades de cada una de ellas. He aquí, sin embargo algunas consideraciones de alcance y valor generales. El número de miembros no deberá ser muy elevado, y considerando que es sobre cuestiones de Derecho a que está llamada a pronun-

su polémica con SCHMITT, y se destaca su determinante influencia para la creación del primer Tribunal Constitucional en la Austria de 1920, el cual vendría a ser la inspiración del modelo europeo¹¹. FRANCO resume la esencia de su pensamiento de la siguiente manera:

Kelsen [...] [propugnó por] la instauración de un órgano jurisdiccional de verificación de regularidad de la ley, proponiendo abandonar el criterio de “*Soberanía del Parlamento*” y la afirmación de una alegada “*incompatibilidad de la justicia constitucional con la soberanía del legislador*”, que según sus palabras, no era más que la manifestación del poder político —expresado a través del órgano parlamentario— de no dejarse limitar, en contradicción patente con el derecho positivo por las normas de la Constitución. [...] Con la evidente finalidad de que la separación de poderes del espectro jurídico europeo se acercara más al sistema de *check and balances* anglosajón, Kelsen refiere a la necesidad de un “equilibrio constitucional”, que “*en lugar de una separación de poderes [...] indica un reparto del poder entre diferentes órganos, no tanto para aislarlos recíprocamente, sino para permitir un control recíproco de los unos sobre los otros*”¹².

Esta visión está inserta en nuestro modelo constitucional y ha sido afirmada por la vía de los precedentes, especialmente en lo que se refiere a una nueva concepción de la separación de poderes, como

ciarse, la Jurisdicción Constitucional cumple una función puramente jurídica de interpretación de la Constitución. Entre los modos de designación particularmente típicos, no se podría pregonar sin reservas ni la simple elección por el Parlamento ni el nombramiento exclusivo por el jefe de Estado o por el Gobierno. Posiblemente se les podría combinar, haciendo, por ejemplo, elegir los jueces al Parlamento a propuesta del Gobierno, quien podría designar varios candidatos para cada puesto, o inversamente.

Es de gran importancia otorgar, en la composición de la Jurisdicción Constitucional, un lugar adecuado a los juristas de profesión. [...] Es igualmente importante excluir de la Jurisdicción Constitucional a los miembros del Parlamento o del Gobierno, puesto que son precisamente sus actos los que deben ser controlados». KELSEN (Hans), *Sobre la jurisdicción constitucional*, liminar de CERVANTES LIÑÁN (Luis) al cuidado de GARCÍA BELAÚNDE (Domingo), Tribunal Constitucional dominicano, Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana, 2018, p. 87.

¹¹ JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional dominicano*, Volumen I, Ius Novum, Santo Domingo, República Dominicana, 2013, p. 186.

¹² FRANCO (Francisco). *Derecho Procesal Constitucional. Interpretación y Desarrollo Jurisprudencial*, El autor, Santo Domingo, 2021, p. 43.

en cuanto al trasfondo de que la sujeción de las actuaciones del Poder Legislativo al control constitucional por parte de un órgano especializado no constituye una amenaza al principio democrático (como pensaba SCHMITT) y de soberanía popular, considerando que en la democracia constitucional todo poder, especialmente el de la mayoría, está limitado (Sentencia TC/0234/14, párr. 10.6-10.10¹³). De esta forma, la Constitución es clara en las atribuciones que asigna al Tribunal Constitucional:

Artículo 185.- Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los

¹³ Al respecto, los párrafos 10.6 al 10.10 de dicha sentencia establecen:

«10.6. En ese sentido, al ser los órganos autónomos y descentralizados parte del conjunto de entidades que fiscaliza y controla el Poder Ejecutivo, en aplicación del principio de separación de poderes que está consignado en el artículo núm. 4 de la Constitución de la República Dominicana, se puede constatar que el constituyente ha consignado una prohibición para que los miembros de esos poderes no puedan realizar funciones distintas a las determinadas por la Constitución.

10.7. Por demás, debemos puntualizar que la consecuencia directa de la prohibición que trae consigo el principio de separación de poderes que se ha adoptado en el artículo núm. 4 antes citado, es lo que ha dado lugar al que el constituyente haya dispuesto de forma meridiana la reglamentación prohibitiva que está contenida en el artículo núm. 77.3 de nuestra Carta Fundamental, estableciendo al efecto que: «(...) 3) Los cargos de senador y diputado son incompatibles con otra función o empleo público, salvo la labor docente. La ley regula el régimen de otras incompatibilidades; (...)». De ahí que los senadores y diputados no pueden ejercer funciones o formar parte de organismos o entidades pertenecientes al Poder Ejecutivo o al Poder Judicial.

10.8. En esta línea de pensamiento, desde el esquema kelseniano de división de funciones que se da a lo interno de la estructura de separación de poderes del Estado que se adopta en nuestra Constitución, el Poder Ejecutivo tiene la función de ejecutar las normativas generales que emanan del Poder Legislativo, las que le permiten realizar sus funciones políticas y administrativas, por lo que al confluir en la especie la función legislativa “legis latio” y la función ejecutiva “legis executio”, se genera la existencia de una contraposición de funciones, por cuanto no se permite que los senadores y diputados puedan participar en el cumplimiento de las actividades ejecutivo-administrativas que realiza el Poder Ejecutivo, salvo lo dispuesto en la Constitución para el necesario control recíproco entre los poderes públicos».

poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; [y] 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.

Sin embargo, PRIETO SANCHÍS afirma que el modelo kelseniano que sirvió de referencia a la justicia constitucional europea posterior a la segunda gran guerra, en la actualidad responden más bien al esquema norteamericana de la *judicial review* en la medida en que, primero, el contenido mismo del documento constitucional ha dejado de ser una norma sólo organizativa o procedimental para convertirse en una norma principal o rematerializada, y, segundo, unido a lo anterior, la apertura de la justicia constitucional a los discursos aplicativos, a la resolución de los casos concretos, lo que supone que tanto que el Tribunal Constitucional deja de ser un juez «abstracto», como que los Tribunales ordinarios dejan de encarnar una justicia de mera legalidad para convertirse también en una justicia de constitucionalidad¹⁴. En este sentido, en el caso dominicano, la propia experiencia histórica ha favorecido la concurrencia de ambas modalidades de control de la constitucionalidad (concentrada y difusa) incluso dentro del propio Tribunal Constitucional, donde además de tener a su cargo de forma exclusiva la función de control concentrado de constitucionalidad, recientemente reconoció nuevamente su facultad para realizar controles difusos de constitucionalidad respecto de leyes, decretos, reglamentos o actos, lo cual permite que la labor profiláctica que realiza el Tribunal Constitucional en el ordenamiento jurídico pueda extenderse con mayor potencia más allá de las decisiones adoptadas en el marco de las acciones directas de inconstitucionalidad debido al efecto vinculante de sus decisiones¹⁵. Para un mayor desarrollo de los tipos de control de constitucionalidad que puede realizar el Tribunal

¹⁴ Cfr. PRIETO SANCHÍS (Luis), «Tribunal Constitucional y positivismo jurídico», *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 23, España, 2000, p. 172.

¹⁵ El Tribunal Constitucional, mediante Sentencia TC/0889/23, de 27 de diciembre de 2023, en un cambio de precedente, reconoce su competencia para revisar los pronunciamientos de inconstitucionalidad por la vía difusa emitidos por instancias previas, así como para conocer directamente de las excepciones de inconstitucionalidad planteadas por las partes interesadas.

Constitucional nos remitimos *infra* al Capítulo IV de este Manual, epígrafe IX.A sobre *concepto y sistemas de control de constitucionalidad en el ordenamiento dominicano*.

B. LAS LEYES

Las leyes integran el segundo escalón en la pirámide kelseniana, justo después del bloque de constitucionalidad. La aprobación de leyes en la República Dominicana corresponde al Congreso Nacional integrado por el Senado y la Cámara de Diputados. Las leyes se clasifican en orgánicas y ordinarias¹⁶, tienen alcance nacional y son jerárquicamente superiores respecto de los reglamentos. De acuerdo con lo establecido por la Constitución en su art. 93, numeral 1, literal q), *corresponde al Congreso legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución*.

Se ubican en la pirámide kelseniana, junto con las leyes, aquellos tratados internacionales suscritos por la República Dominicana que no versen sobre derechos fundamentales. Entran en esta categoría, entre otros, aquellos acuerdos internacionales relativos a la promoción de la integración de la República Dominicana con las naciones de América para la protección de «los intereses de la región», «el bienestar de los pueblos» y «para atribuir a organizaciones supranacionales las competencias requeridas para participar en los procesos de integración» de acuerdo con el art. 26.5 CRD. De ahí que como afirma RODRÍGUEZ HUERTAS, «los tratados internacionales, distintos a los de derechos humanos, tienen igualmente una importancia trascendente en el sistema de fuentes del Derecho administrativo dominicano, sobre todo aquellos relativos a temas de naturaleza económica, como los relacionados con la Organización Mundial

¹⁶ Son leyes orgánicas las que versan sobre derechos fundamentales, estructura y organización de los poderes públicos, la función pública, el régimen electoral, el régimen económico financiero, el presupuesto, la planificación y la inversión pública, la organización territorial, los procedimientos constitucionales, la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza, siendo ordinarias las relativas al resto de materias.

del Comercio (OMC), y el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos, conocido, por sus siglas en inglés, como DR CAFTA², y en materia de transparencia, como la Convención Interamericana contra la Corrupción»¹⁷. Todos los aspectos relativos a la ley, su proceso de aprobación y control de constitucionalidad serán analizados minuciosamente *infra* en el Capítulo IV de este Manual sobre La Ley, y el principio de legalidad y su vinculación con las distintas potestades que tienen las Administraciones públicas, en el Capítulo VIII.

C. LOS REGLAMENTOS

El tercer nivel de jerarquía en el ordenamiento jurídico está integrado por los reglamentos. Las formas jurídicas que adoptan estos instrumentos normativos pueden ser muy variadas. A continuación, analizaremos algunos aspectos que nos parecen básicos para aclarar en esta parte cómo se integran al ordenamiento jurídico administrativo dominicano. No obstante, la figura del reglamento será ampliamente desarrollada *infra* en el capítulo V de este Manual, al cual nos remitimos sobre este punto.

La actividad reglamentaria de la Administración pública, al igual que cualquier otra actividad, está sometida al principio de legalidad. El principio de legalidad opera para los sujetos de la Administración de manera diferente que para los ciudadanos¹⁸. Para los segundos rige que «a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda, ni impedirle lo que la ley no prohíbe» (art. 42.15 CRD). Es lo que se denomina vinculación negativa al principio de legalidad. Sin embargo, las cosas se invierten para la Administración, dado que a esta sólo le está permitido hacer aquello para lo que está facultada o habilitada por la Constitución y las leyes¹⁹.

¹⁷ RODRÍGUEZ HUERTAS (Olivo) «Derecho Administrativo dominicano y principios generales». *Revista de Derecho*, núm. 16 (2009), p. 109. En la nota al pie no. 26, correspondiente al fragmento citado, el autor especifica que «El DR-CAFTA, generó una importante transformación de numerosas leyes administrativas y el dictado de una Ley de Contrataciones Públicas».

¹⁸ Para mayor abundamiento sobre el contenido del principio de legalidad, ver el capítulo VIII de este manual sobre el principio de legalidad de la Administración.

¹⁹ La distinción entre vinculación positiva, de la Administración, y negativa, de los particulares, respecto al principio de legalidad es producto de un proceso histórico, asociado a cambios en el Estado

De acuerdo con el art. 138 CRD, la «Administración pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado». A la vez, el mismo artículo deja en manos de la ley regular el «procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley». Por su parte, respecto de cómo aplica el principio de jerarquía normativa para el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración, el párrafo II del art. 30 de la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración, establece: «Por razón de la jerarquía normativa o por motivos sustantivos, serán nulas de pleno derecho las normas administrativas, los planes o programas aprobados por la Administración que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. En razón del procedimiento, incurrirán en nulidad de pleno derecho la infracción o desconocimiento de los principios o reglas que resulten de aplicación, que se regulan en el Artículo 31²⁰».

y su relación con la sociedad. Véase ESTEVE PARDO (José), *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, España, 2019.

²⁰ Art. 31 de la Ley núm. 107-13: 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:

1. Iniciativa. El órgano responsable elaborará el correspondiente anteproyecto o borrador. Si la legislación sectorial así lo ha establecido, también podrá la iniciativa privada presentar el correspondiente anteproyecto de reglamento, de plan o programa.

2. Decisión bien informada. El procedimiento de elaboración del proyecto ha de servir para obtener y procesar toda la información necesaria, a fin de garantizar el acierto del texto reglamentario, plan o programa. A tal fin, deberán recabarse los estudios, evaluaciones e informes de naturaleza legal, económica, medioambiental, técnica o científica que sean pertinentes. Las alegaciones realizadas por los ciudadanos serán igualmente tenidas en cuenta para hallar la mejor solución posible en el reglamento, plan o programa.

3. Audiencia de los ciudadanos directamente afectados en sus derechos e intereses. La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las asociaciones que les representen, se ha de producir, en

En este mismo orden, el Tribunal Constitucional ha precisado, en su Sentencia TC/0032/12, de 15 de agosto de 2012, que «las normas reglamentarias, al no tener rango de ley, están afectadas por el principio de jerarquía normativa que las subordina, precisamente, a la ley, dado que el reglamento es secundario, subalterno, inferior y complementario de las leyes, por cuanto es un producto de la Administración, a diferencia de la ley, que se legitima en la voluntad popular [párr. 7.2]». En suma, la potestad reglamentaria es legalmente otorgada a los órganos de la Administración, y debe ser ejercida bajo los límites legalmente previstos²¹.

Dentro de los argumentos que ha utilizado el Tribunal Constitucional para justificar la necesidad del ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración podemos destacar aquella que la reconoce como «competencia accesoria e instrumental de [la] autonomía [de los órganos que

todo caso, antes de la aprobación definitiva del texto reglamentario, plan o programa, cuando puedan verse afectados en sus derechos e intereses legítimos. Habrá de otorgarse un plazo razonable y suficiente, en razón de la materia y de las circunstancias concurrentes, para que esa audiencia resulte real y efectiva. La Administración habrá de contar, igualmente, con un plazo razonable y suficiente para procesar y analizar las alegaciones realizadas.

4. Participación del público. La participación del público en general, con independencia de que se vea o no afectado directamente por el proyecto de texto reglamentario, plan o programa, deberá garantizarse antes de la aprobación definitiva, salvo texto legal en contrario.

5. Colaboración entre órganos y entes públicos administraciones. La Administración competente para la aprobación del reglamento, plan o programa habrá de facilitar y recabar la colaboración de los demás órganos y entes públicos, cuando resulte necesario o conveniente, en razón de los efectos significativos que pueda producir, mediante las consultas o informes oportunos.

6. Ciclo temporal de la audiencia, de la participación, y de la colaboración interadministrativa. Tanto la audiencia de los interesados, como la participación del público en general y la colaboración interadministrativa que se producen en el seno del procedimiento de elaboración podrán extenderse también a los momentos iniciales o de elaboración de las prioridades y esquemas del borrador, así como a la fase de seguimiento y supervisión, una vez aprobado el texto reglamentario, plan o programa.

7. Ponderación y motivación. El órgano promotor habrá de elaborar la propuesta definitiva tomando en consideración los estudios, informes y evaluaciones que, en su caso, se hayan utilizado en el procedimiento. La Administración responsable habrá de ponderar igualmente las alegaciones y los intereses hechos valer por los interesados y el público en general. Antes de la aprobación definitiva, la Administración habrá de motivar adecuadamente las razones de las opciones que resulten elegidas, a la vista de las distintas alternativas.

8. Publicación. La entrada en vigor del reglamento o del plan territorial o urbanístico requiere su previa e íntegra publicación en la Gaceta Oficial o en un diario de circulación nacional o local, según sea el caso.

²¹ Para mayor información sobre la potestad reglamentaria de la Administración, nos remitimos al Capítulo V de este manual.

disponen de esta condición] para el cumplimiento de sus funciones esenciales» [Sentencia TC/0415/15, de fecha 28 de octubre de 2015, párrafo 10.8]»; y también a lo que ha denominado como la «imposibilidad práctica [que tiene el legislador] de regular todos los detalles que la materialidad de la ley requiera para que se dé cumplimiento efectivo a la norma. De esto surge la denominada potestad reglamentaria, habilitada a la Administración para dictar reglamentos que, en términos generales, se definen como una disposición administrativa de carácter general y de rango inferior a la ley, pero que es auténtico derecho y pasa a integrar el ordenamiento jurídico [Sentencia TC/0415/15, de fecha 28 de octubre de 2015, de fecha 28 de octubre de 2015, párr. 10.3].

Respecto a la aprobación de reglamentos, conviene recordar que, de acuerdo con la Constitución, existen materias que la Constitución reserva regular específicamente a la ley (principio de reserva de ley), de manera que no pueden ser desarrolladas a través del reglamento. Por el contrario, la Constitución no establece una reserva con respecto a los reglamentos, ya que no hay materias atribuidas a ellos en las que no puedan intervenir las leyes²²: «el ámbito de la ley es, en efecto, ilimitado»²³, o dicho de otro modo, limitado sólo por la Constitución. «La ley debe regular determinadas materias, que, precisamente por ello, se denominan (quizá impropia- mente), «materias reservadas a la ley» o «reserva legal»²⁴. Así, entre las materias que la Constitución reserva a la ley se encuentran: la declaración de necesidad de reforma constitucional (art. 93.1), el uso del territorio del espacio aéreo sobre el territorio nacional (art. 9.3), la determinación de las atribuciones y facultades de los alcaldes y alcaldesas (art. 202), entre otras. Respecto a la potestad reglamentaria, la Sentencia TC/0415/15, de

²² FERNÁNDEZ ESTRELLA (Aracelis), *El Derecho Administrativo Sancionador para la protección del medio ambiente: análisis de los ordenamientos jurídicos español y dominicano*, Fundación Pellerano & Herrera, Santo Domingo, República Dominicana, 2009, p. 448.

²³ DE OTTO (Ignacio), *Derecho constitucional sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, España, 2001, p. 157.

²⁴ MENÉNDEZ REXACH (Alfredo), en ROSADO (Santiago), director, «El reglamento y la ley en España», *Derecho europeo comparado sobre ley y reglamento*, Centro de Estudios Ramón Aceres, Madrid, España, p. 94.

fecha 28 de octubre de 2015 señaló: «la potestad reglamentaria es atribuida en principio por la Constitución, pero puede ser atribuida también por el legislador, en cuyo caso queda sujeta al ámbito y condiciones fijados previamente por la ley [párr. 10.10]».

«En relación al ámbito de actuación del reglamento con respecto a la ley, la reserva de ley se refiere a la vinculación positiva del Gobierno y las Administraciones públicas en cuanto que, para dictar reglamentos u actos que puedan incidir sobre los derechos de los ciudadanos, estos instrumentos jurídicos vinculantes deben contar con una base legal, la cual debe de cumplir con algunas exigencias. «*La reserva legal implica no sólo la necesidad de una ley previa, sino que tal ley contenga un mínimo contenido material. Ahora bien, ese contenido legal necesario no es el mismo en todos los casos, sino que depende de la materia y de la formulación de las remisiones constitucionales a la ley*»²⁵. Aunque la Constitución reserve a la ley la regulación de determinadas materias, esto no significa que deba prescindir de la colaboración reglamentaria, sino que dicha colaboración debe seguir unos criterios que la legitimen, enmarcándola en el Derecho conforme establece el principio de legalidad»²⁶.

1. *Potestad reglamentaria del presidente de la República*

Al presidente de la República se le atribuye la potestad reglamentaria en el art. 128.1.b) CRD, en términos de que, en su condición de jefe de Estado, le corresponde «expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario». Respecto al origen de la potestad reglamentaria del presidente de la República, la Sentencia TC/0415/15, de fecha 28 de octubre de 2015, señala que:

De manera expresa, en la República Dominicana, con la reforma constitucional del 19 de febrero de 1858, se le atribuye al Poder Ejecutivo la facultad de dictar reglamentos, pero sólo para asegurar el cumplimiento de las leyes y decretos del Congreso. Esta condición varió con la reforma constitucional de 1924, puesto que en el artículo 49.3, le confiere al presidente de la República una facultad genérica de dictar reglamentos

²⁵ *Ibidem*, p. 98.

²⁶ FERNÁNDEZ ESTRELLA (Aracelis), *op. cit.*, p. 449.

sin vincular su poder reglamentario al poder de ejecución propio de la rama ejecutiva, sino considerando que la reglamentación supone una voluntad propia de formación [párr. 10.5].

«La potestad normativa del presidente de la República [...] sólo está limitada por el respeto a la reserva de ley que establece la Constitución dominicana para determinadas materias, tal como hemos precisado *supra*. Al margen de este límite, se trata de una potestad muy amplia»²⁷. En este sentido, tal como señala AMIAMA, «por la forma en que está consagrada esa facultad en nuestra Constitución, se entiende, por la mayoría de los constitucionalistas, que ese poder es muy amplio. No se limita a la ejecución de leyes. El presidente de la República puede dictar también reglamentos, para regular cuestiones nuevas, no tocadas aún por las leyes»²⁸.

«Asimismo, este poder reglamentario que la Constitución atribuye en principio para los casos que «fuese necesario», en la práctica ha sido extensamente utilizado, al punto de convertirse en ilimitado. De manera que el presidente de la República, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, puede actuar *motu proprio* en todas aquellas cuestiones que sean de su interés, siempre y cuando no se trate de materias reservadas o limitadas por una norma con rango de ley. Por ello, si el reglamento tipifica infracciones y sanciones, de acuerdo con la reserva de ley en materia sancionadora que establecen los arts. 40.13 CRD («nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción penal o administrativa») y CADH («nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos, según el derecho aplicable»), estará obligado a respetar, al menos los criterios mínimos de antijuridicidad que deberán estar regulados en una norma con rango de ley»²⁹.

²⁷ *Ibidem*, p. 465.

²⁸ AMIAMA (Manuel), *Notas de Derecho Constitucional*, Tiempo, Santo Domingo, República Dominicana, 1995, p. 145.

²⁹ FERNÁNDEZ ESTRELLA (Aracelis), *op. cit.*, p. 466.

2. *Potestad reglamentaria de los ministerios y organismos autónomos y descentralizados de la Administración pública*

El ejercicio de esta potestad, tal como ha sido indicado, requiere que una ley habilite a la Administración pública para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y el procedimiento de elaboración de la norma debe sujetarse a los principios del procedimiento aplicable a la elaboración de reglamentos, planes o programas previstos en el mencionado art. 31 de la Ley núm. 107-13. A modo de ejemplo, podríamos citar el caso del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, donde la potestad normativa le viene dada por el art. 18 de la Ley núm. 64-00, que establece como algunas de sus funciones las de, entre otras: «Elaborar normas, revisar las existentes, y supervisar la aplicación eficaz de la legislación, para garantizar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y mejorar la calidad del medio ambiente[numeral 9]», «elaborar y garantizar la correcta aplicación de las normas para la conservación, preservación y manejo de las áreas protegidas y la vida silvestre [numeral 12]», «Establecer las normas ambientales y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente, a las cuales deberán sujetarse los asentamientos humanos, las actividades mineras, industriales, de transporte y turísticas; y, en general, todo servicio o actividad que pueda generar, directa o indirectamente, daños ambientales [numeral 18]».

Al igual que ocurre en el caso del presidente de la República, el ejercicio de la competencia reglamentaria atribuida a la Administración pública, cuando se trate de tipificar infracciones y sanciones, debe cumplir con los mismos requisitos que se exigen al presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria. «Es decir, una Ley debe regular al menos los criterios mínimos de antijuridicidad en los que se enmarque el reglamento»³⁰.

3. *Potestad reglamentaria de los municipios*

El art. 199 de la Constitución establece que el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales «gozan de patrimonio propio,

³⁰ *Ibidem*, p. 474.

de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado [...]». Por su parte, la organización, competencias, funciones y recursos de los ayuntamientos están regulados en la Ley núm. 176-07, que en su art. 8.a) le confiere potestad normativa y de organización en el ámbito de los asuntos que le son propios, de conformidad con el art. 19 de la Ley núm. 176-07, entre los cuales se encuentran los servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos. «En este sentido, la autonomía municipal en materia normativa ha sido entendida por la doctrina dominicana como por la española, como la vinculación negativa de la ordenanza a la ley: el ayuntamiento no debe hacer aquello que la ley prohíbe, ya que los municipios ejercen sus funciones con las restricciones y limitaciones «fijadas de manera expresa por la ley» (art. 199) [...]. Esto significa que los municipios pueden aprobar reglamentos y ordenanzas municipales en relación con todas las materias que les son propias, y que cuando esos reglamentos integren un cuadro de infracciones y sanciones, en virtud del principio de legalidad sancionadora, debe existir una ley previa que le establezca, como mínimo, los criterios de antijuridicidad y los límites máximos de las sanciones. De esta manera, los reglamentos municipales tienen que contar con un marco legal que les sirva de referencia, y no deben crear *ex novo* infracciones y sanciones»³¹. Para un análisis profundo de los aspectos relevantes de la Administración local, nos remitimos al Capítulo VII de este Manual sobre Gobierno y Administración local.

³¹ *Ibidem*, pp. 476-477. Sobre este punto, resulta ilustrativo lo señalado por ORTEGA BERNARDO respecto del Derecho español: «En nuestro sistema se parte de que la potestad reglamentaria local es expresión directa de la autonomía municipal garantizada constitucionalmente. A ello ha conducido una progresiva subjetivización de la garantía constitucional de la autonomía local; de hecho, se considera que el art. 137 CE no sólo garantiza estándares objetivos (materiales) de autonomía local frente a las leyes, sino que además, atribuye poderes jurídicos inmediatos a cada entidad local invocables ante la jurisdicción contencioso-administrativa y más limitadamente ante el Tribunal Constitucional. ORTEGA BERNARDO (Julia), *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid, España, 2014, p. 220.

D. EL PAPEL DE LA COSTUMBRE Y EL PRECEDENTE ADMINISTRATIVO

Si bien solemos referirnos de forma conjunta a la costumbre y al precedente administrativo, dado que ambas figuras constituyen prácticas reiteradas, y a la vinculación que suele hacer la doctrina respecto de un origen común entre ellas -al presumir que una ha sido derivación de la otra³²-, las mismas integran dos conceptos distintos. En este sentido, MUÑOZ MACHADO señala que la ‘costumbre’ refiere a una norma³³ «procedente de las vivencias y la creatividad de las fuerzas sociales, surgida fuera del Estado»³⁴. Por su parte, cuando se habla de precedente administrativo, DÍEZ-PICAZO lo define como «aquella actuación pasada de la Administración que, de algún modo, condiciona sus actuaciones presentes exigiéndoles un contenido similar para casos similares»³⁵. En este mismo sentido, al referirse al ámbito de aplicación del precedente administrativo este autor precisa que: «la doctrina del precedente administrativo solamente puede ser aplicada a las *actuaciones unilaterales de la Administración sometidas al Derecho público*. No es aplicable a los reglamentos, porque son normas jurídicas. No es aplicable a las actuaciones bilaterales, porque no

³² A este respecto, DÍEZ SASTRE señala: «Tradicionalmente se entendía que el precedente era una variante de la costumbre. Antes del proceso codificador que atribuyó a la Ley -al menos, en teoría- el monopolio para la creación del Derecho, se aceptaba la fragmentación de las fuentes del Derecho. En ese contexto, la costumbre juega un papel fundamental. Agrupaba a las normas que, a lo largo del tiempo, se creaban en el seno de una comunidad para resolver problemas jurídicos. Esta idea de creación del Derecho *solvitur ambulando*, en conexión con los casos concretos, se trasladó al ámbito judicial y administrativo. Se creía que los jueces y la Administración creaban sus propias costumbres, al crear una serie de cadenas decisorias en supuestos similares. La idea de precedente estaba, así, embebida de un carácter consuetudinario. De ahí la conexión con las fuentes del Derecho». DÍEZ SASTRE (Silvia), «Derecho administrativo, método y precedente» en *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, núm. 10, Madrid, España, 2011, p. 156.

³³ Entendamos por «norma», en este caso, la práctica o situación que por su carácter reiterativo genera expectativas y prescripciones sobre su verificación, es decir, genera efectos normativos.

³⁴ MUÑOZ MACHADO (Santiago), *Tratado de derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo IV: El Ordenamiento Jurídico*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 2015, p. 81.

³⁵ DÍEZ-PICAZO (Luis), «La doctrina del precedente administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 98, mayo-agosto, Madrid, España, 1982, p. 7.

puede considerarse agraviado quien ha consentido. No es aplicable a las actuaciones de Derecho privado, porque no son exorbitantes»³⁶.

Tal como ha sido explicado *supra*, en el epígrafe III.A.1 sobre la Constitución en el centro del ordenamiento jurídico de este mismo Capítulo, la figura del precedente es propia del Derecho anglosajón, no así del derecho continental que es tradición en la República Dominicana. No obstante, con la promulgación de la Constitución de 2010, la República Dominicana se ve influenciada como nunca antes por el Derecho de tradición anglosajona, a través de la introducción de la regla del *stare decisis* al estilo anglosajón en el ámbito de la jurisdicción constitucional cuando el art. 184 CRD precisa que las decisiones del Tribunal Constitucional «son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado». Ahora bien, esta norma, que se aplica a los precedentes del Tribunal Constitucional, no es extensible a las decisiones adoptadas por el resto de los tribunales del país y tampoco en el ámbito de los precedentes administrativos.

No obstante la inexistencia de un efecto vinculante del precedente administrativo, la toma de conciencia de su valor jurídico es de gran importancia. Sobre este aspecto, DÍEZ SASTRE destaca dos consecuencias relevantes:

[E]n primer lugar, imprime o debería imprimir en el decisor la conciencia de la trascendencia de sus decisiones hacia el futuro. La cultura del precedente hace consciente al decisor de su cadena decisoria y de la importancia de la racionalidad y coherencia en su actividad. En segundo lugar, la flexibilidad en el seguimiento de los precedentes obliga a elaborar un razonamiento discursivo, rico, sobre las razones que, en un momento dado pueden llevar a justificar una solución distinta de la adoptada en el pasado. La exigencia de motivación en caso de apartamiento del precedente puede llevar a una aplicación más razonada y argumentada del Derecho, que conduciría a mejores decisiones y una mejor explicación de la forma en que nacen las soluciones jurídicas. De este modo, se depura el debate jurídico y se hace más transparente.

³⁶ *Ibidem*, p. 34.

La correcta aplicación de la técnica del precedente introduce, así, una interesante cultura de la argumentación y la justificación de las decisiones que puede proyectarse sobre otros ámbitos del ordenamiento jurídico.

Entendido así, el precedente administrativo tiene fuerza vinculante para la propia Administración, aunque debe ser acentuado que esa fuerza está mediada por el efecto de sus decisiones en la eficacia de valores y principios constitucionales y no por una regla formal que obligue a sujetarse a sus decisiones pasadas. Por ejemplo, es claro que si la Administración decide casos idénticos de manera diferente, obra en detrimento de principios generales del Derecho, tales como el de igualdad (art. 39.1) y de seguridad jurídica (art. 110 CRD), principios que se refuerzan en el ámbito de la actuación administrativa cuando el art. 138 CRD establece que: «la Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado». Al respecto, MUÑOZ MACHADO señala:

«Cuando la Administración establece precedentes en el ámbito de sus potestades discrecionales, está concretando el sentido de la legislación que aplica. Al hacerlo, contribuye a hacer cierta y predecible su conducta para aplicaciones sucesivas. De esta manera, su decisión para casos concretos se objetiviza y se proyecta con carácter general a todas las situaciones idénticas. Por tanto, el precedente cobra enseguida vocación de continuidad y permanencia. Además de este carácter normativo del precedente, la vinculación de la Administración a lo que ha decidido en supuestos anteriores resulta también de la aplicación de los principios de buena fe y de interdicción de la arbitrariedad, así como del de igualdad de los ciudadanos ante la ley, todos los cuales impiden que los ciudadanos sean sorprendidos por cambios de criterio injustificados o no razonados, o también que sean tratados de modo desigual adoptándose para ellos resoluciones distintas de las acordadas para otros ciudadanos en casos iguales»³⁷.

³⁷ MUÑOZ MACHADO (Santiago), *op. cit.*, p. 90.

En ese orden, el art. 13 de la Ley núm. 107-13 contiene disposiciones que reafirman el efecto vinculante del precedente administrativo, en los términos descritos:

5. Principio de igualdad de trato: por el que las personas que se encuentren en la misma situación serán tratados de manera igual, garantizándose, con expresa motivación en los casos concretos, las razones que puedan aconsejar la diferencia de trato. [...] *8. Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa:* por los cuales la Administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas y criterios administrativos. [...] *13. Principio de coherencia:* las actuaciones administrativas serán congruentes con la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten por escrito sea pertinente, en algún caso, apartarse de ellos. *14. Principio de buena fe:* en cuya virtud, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento legal de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

En este punto hemos de ir precisando que la técnica del precedente administrativo va evolucionando de forma distinta a la costumbre. En efecto, conforme a la evidencia podría decirse que la posición de la costumbre como fuente del Derecho es cada vez más problemática y limitada en todas las áreas, debido, fundamentalmente, a la creciente expansión vertical y horizontal que durante los últimos años viene experimentando el Derecho administrativo, donde la utilidad de la costumbre se reduce a brindar criterios para establecer relaciones entre conductas y situaciones con valores, principios y reglas incorporados al ordenamiento jurídico por la Constitución, la legislación o la jurisprudencia. Mientras que, por el contrario, la figura del precedente administrativo ha venido experimentando una creciente importancia, en la medida en que se va haciendo cada vez más conciencia en la comunidad jurídica dominicana sobre la necesidad de garantizar la protección de principios constitucionales como la igualdad y la seguridad jurídica. En este sentido, tal como expresa DÍEZ SASTRE, «La conformidad a Derecho de las actuaciones de la Administración no puede determinarse únicamente con respecto a cada caso concreto. Debe adoptarse una perspectiva más amplia, que permita controlar la coherencia

de la actuación administrativa con el fin de tutelar los derechos e intereses de los particulares que pueden verse afectados por soluciones que son conformes a Derecho, pero que no respetan las garantías de los principios de igualdad, protección de la confianza de interdicción de la arbitrariedad»³⁸.

Es así como en la República Dominicana, el uso de estas dos figuras va en dirección opuesta durante los últimos años. Por una parte, el creciente desarrollo normativo que está experimentando el Derecho administrativo deja cada vez menos espacio a la costumbre, mientras que la utilización de la técnica de los precedentes administrativos va en aumento, debido fundamentalmente, a nuestro juicio, a dos factores respecto a los cuales nos hemos referido previamente: la influencia cada vez mayor que tiene la tradición de Derecho anglosajón, en donde la regla del *stare decisis* es básica, y a la concreción, cada vez más visible, de que la realización de principios constitucionales como el de igualdad y seguridad jurídica requieren de una Administración que al momento de adoptar sus decisiones tome en cuenta sus propios precedentes.

IV. LA APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ESPACIO Y EL TIEMPO

La aplicación del ordenamiento jurídico administrativo en el espacio sigue al principio de territorialidad de las normas, que es recogido por el art. 19 de nuestra Constitución, al establecer que «[l]as leyes, después de promulgadas, se publicarán en la forma que la ley determine y [s]erán obligatorias una vez transcurridos los plazos para que se reputen conocidas en todo el territorio nacional». Las posibilidades de aplicación del Derecho administrativo más allá del territorio nacional están limitadas a los servicios que el Estado pueda brindar a sus ciudadanos en el exterior, como, por ejemplo, las oficinas de servicios en el exterior de la Junta Central

³⁸ DÍEZ SASTRE (Silvia), «La fuerza vinculante del precedente administrativo», *Revista española de derecho administrativo*, núm. 143, Madrid, España, 2009, p. 476.

Electoral, que en el caso dominicano es la rectora del registro civil de los ciudadanos.

Por su parte, la aplicación en el tiempo concierne principalmente al principio de irretroactividad de las normas. Este es recogido de manera estricta por el art. 110 de la Constitución: «La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté *sub judice* o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior». De esta redacción se deduce que la irretroactividad se extiende a los actos de la Administración y también lo hace la excepción, cuando estos sean favorables a los destinatarios. Así, el art. 113 de la Ley núm. 107-13 establece que «[p]odrá 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». Para un mayor desarrollo de cómo operan los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, nos remitimos al Capítulo IX sobre los Actos Administrativos, epígrafes V, VI y VII.

V. CONSIDERACIONES FINALES Y PROSPECTIVA DE FUTURO

La doctrina contemporánea del Derecho administrativo destaca en él, al menos, tres acepciones: una primera acepción como rama del ordenamiento jurídico que tiene por objeto la regulación de los fines, la estructura y la dinámica de actuación de las Administraciones públicas; una segunda, que permite hablar del Derecho administrativo como ciencia, condición que se produce a raíz de la construcción de todo un conjunto de teorías que se han producido con el objetivo de organizar y sistematizar todas las funciones y potestades que han sido atribuidas a las Administraciones públicas a lo largo de los tiempos; y una tercera, que se refiere al Derecho administrativo como disciplina académica. Este Manual se inscribe en la tercera acepción, como un intento de explicar de forma sistematizada los

aspectos fundamentales de la parte general del Derecho administrativo dominicano y algunos aspectos de la parte especial o sectorial de esta rama del Derecho.

El principio de jerarquía de las normas que concretiza la pirámide kelseniana constituye un principio básico del ordenamiento jurídico dominicano, tanto en el plano general como en el ámbito del Derecho administrativo. Conforme con este principio, el ordenamiento jurídico administrativo dominicano, al igual que el ordenamiento jurídico general, está compuesto por un bloque de constitucionalidad integrado por la Constitución y los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, que se sitúan en la cúspide de la pirámide (art. 74.3 CRD). La Constitución o, mejor dicho, el bloque de constitucionalidad está seguido por las leyes (orgánicas y ordinarias), descendiendo a los reglamentos que pueden ser aprobados o bien por el presidente de la República, en forma de Decreto, por las distintas Administraciones públicas, que tienen potestad reglamentaria y por los ayuntamientos, en las modalidades de reglamentos y ordenanzas municipales.

El desarrollo del ordenamiento jurídico en los niveles inferiores de la Constitución se realiza conforme a los cánones que ella misma establece, en donde destaca el imperio del cumplimiento del principio de legalidad y el principio de jerarquía previamente anunciado. La supremacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico es un principio que establece expresamente la Constitución dominicana en términos de que: «Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución» (art. 6 CRD).

Si la figura de la pirámide kelseniana nos invita a poner la Constitución en la cúspide, en el contexto actual que se produce a partir de la promulgación de la Constitución de 2010, quizá sea una imagen más ilustrativa ponerla en el centro. Esto así no porque existan otras normas que sobredeterminen su validez, sino porque de ella irradia en todas direcciones los fundamentos de nuestro ordenamiento jurídico. El

Tribunal Constitucional, además de tener a su cargo de forma exclusiva la función de control concentrado de constitucionalidad, recientemente reconoció nuevamente su facultad para realizar controles difusos de constitucionalidad, lo cual permite que la labor profiláctica que realiza este órgano constitucional en el ordenamiento jurídico pueda extenderse con mayor potencia, más allá de las decisiones adoptadas en el marco de las acciones directas de inconstitucionalidad, debido al efecto vinculante de sus decisiones.

Respecto de la costumbre y el precedente administrativo, ha de precisarse que ambas figuras, a pesar de tener un origen común, van evolucionando de forma distinta. En efecto, conforme a la evidencia, podría decirse que la posición de la costumbre como fuente del Derecho es cada vez más problemática y limitada en todas las áreas, debido, fundamentalmente, a la creciente expansión vertical y horizontal que durante los últimos años viene experimentando el Derecho administrativo, donde la utilidad de la costumbre se reduce a brindar criterios para establecer relaciones entre conductas y situaciones con valores, principios y reglas incorporados al ordenamiento jurídico por la Constitución, la legislación o la jurisprudencia. Mientras que, por el contrario, la figura del precedente administrativo ha venido experimentando una creciente importancia, en la medida en que se va haciendo cada vez más conciencia en la comunidad jurídica dominicana sobre la necesidad de garantizar la protección de principios constitucionales como la igualdad y la seguridad jurídica.

Esta creciente expansión amerita la toma de conciencia sobre la necesidad de una mejor sistematización de los contenidos que abarcan esta rama del Derecho. Para que se desarrollen plenamente las distintas acepciones del concepto de Derecho administrativo es necesario crear los espacios de estudio donde tanto los distintos poderes públicos como las academias puedan desarrollar las teorías y criterios que permitan organizar los fines, la estructura y la dinámica de actuación de las Administraciones públicas de forma coherente, fresca y sistemática, garante de los derechos de los ciudadanos a los que sirve y que sean transmitidas en las facultades de Derecho de esta misma manera.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILÓ REGLA (José), «Positivismo y postpositivismo. Dos paradigmas jurídicos en pocas palabras», *DOXA Cuadernos de Filosofía del Derecho*, número 30, 2007, disponible en línea, <https://doi.org/10.14198/DOXA2007.30.55> [consulta 15 marzo 2024].
- AGUILÓ REGLA (Josep), «Fuentes del Derecho y normas de origen judicial», en *Revista general de legislación y jurisprudencia*, núm. 3, 2009.
- AMIAMA (Manuel), *Notas de Derecho Constitucional*, Tiempo, Santo Domingo, República Dominicana, 1995.
- DARNACULLETA GARDELLA (Mercè) *et. al.*, «Derecho Administrativo», en VELASCO CABALLERO (Francisco) DARNACULLETA GARDELLA (Mercè), coordinadores, *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, España, 2023.
- DÍEZ-PICAZO (Luis), «Revista de Administración Pública», núm. 98, mayo-agosto, Madrid, España, 1982.
- DÍEZ SASTRE (Silvia), «Derecho administrativo, método y precedente», en *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, núm. 10, Madrid, España, 2011.
- DÍEZ SASTRE (Silvia), «La fuerza vinculante del precedente administrativo», *Revista española de derecho administrativo*, núm. 143, Madrid, España, 2009.
- ESTEVE PARDO (José), *La nueva relación entre Estado y sociedad aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, Madrid, España, 2013.
- ESTEVE PARDO (José), *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, España, 2019.
- FERNÁNDEZ ESTRELLA (Aracelis), *El Derecho Administrativo Sancionador para la protección del medio ambiente: análisis de los ordenamientos jurídicos español y dominicano*, Fundación Pellerano & Herrera, Santo Domingo, República Dominicana, 2009.
- FRANCO (Franco), *Derecho Procesal Constitucional. Interpretación y Desarrollo Jurisprudencial*, el autor, Santo Domingo, República Dominicana, 2021.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, 19a edición, editorial Aranzadi, Pamplona, España, 2013.
- JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional dominicano*, Volumen I, Ius Novum, Santo Domingo, República Dominicana, 2013.
- KELSEN (Hans), Sobre la jurisdicción constitucional, liminar de CERVANTES LIÑAN (Luis) al cuidado de GARCÍA BELAÚNDE (Domingo), Tribunal Constitucional dominicano, Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana, 2018.

- MUÑOZ MACHADO (Santiago), *Tratado de derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo IV: El Ordenamiento Jurídico*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 2015.
- OROZCO MUÑOZ (Martín), *La creación judicial del Derecho y el precedente vinculante*, Aranzadi, Navarra, España, 2011.
- ORTEGA BERNARDO (Julia), *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid, España, 2014.
- PRIETO SANCHÍS (Luis), «Tribunal Constitucional y positivismo jurídico», Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 23, España, 2000.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ)* [en línea]. < <https://dpej.rae.es/> > [Fecha de la consulta: 03/06/2024].
- RODRÍGUEZ HUERTAS (Olivo), «Derecho Administrativo dominicano y principios generales». *Revista de Derecho*, núm. 16, Uruguay, 2009.
- SANTAMARÍA PASTOR (Juan), *Principios de derecho administrativo general*, Volumen I, 1ª edición, Iustel, Madrid, España, 2004.

CAPÍTULO IV

| LA LEY

Rita O. Aristy Mota

Letrada del TCRD y docente universitaria

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTO DE LEY. DOMINIO, RESERVA Y FUERZA DE LEY. III. TITULARIDAD DEL PODER LEGISLATIVO (SANCIÓN Y PROMULGACIÓN DE LAS LEYES). IV. FORMACIÓN DE LAS LEYES. A. FASE DE PREPARACIÓN DEL PROYECTO DE LEY O FASE PRELEGISLATIVA. B. FASE DE REDACCIÓN. C. FASE LEGISLATIVA O FASE DE TRÁMITE Y APROBACIÓN. D. FASE POSTERIOR A LA APROBACIÓN. V. LA PUBLICACIÓN DE LAS LEYES. VI. EL CONTENIDO DE LA LEY. VII. CLASES DE LEYES (ORGÁNICA Y ORDINARIA). VIII. LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y SU VALOR EN EL DERECHO INTERNO. IX. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. A. CONCEPTO Y SISTEMAS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL ORDENAMIENTO DOMINICANO. B. ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDIMIENTO. 1. Objeto de la acción directa de inconstitucionalidad. 2. Calidad o legitimación activa para interponer la acción directa de inconstitucionalidad. 3. Instancia introductoria de la acción directa de inconstitucionalidad. 4. Decisión sobre la acción. 5. Control de constitucionalidad sobre la omisión legislativa. X. CONCLUSIONES. XI. PROSPECTIVA DE FUTURO. XII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho que proclama la Constitución dominicana en su art. 7, el estudio de la ley es primordial para comprender su contenido, el ejercicio de los poderes públicos y los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública. Dicho estudio será abordado en el presente capítulo, partiendo de las nociones básicas que delimitan su concepto, características, fuerza y titularidad.

II. CONCEPTO DE LEY. DOMINIO, RESERVA Y FUERZA DE LEY

El surgimiento y desarrollo de las civilizaciones viene aunado a un conjunto de reglas seguidas por la generalidad en miras de preservar el orden y la paz social. En este objetivo se enmarca el concepto de ley, que será abordado desde la perspectiva jurídica. A tales fines, se impone referir su origen etimológico y las diversas nociones atribuidas por la doctrina y la jurisprudencia.

El término ley deriva del latín *lex, legis*, que significa regla. En el ámbito religioso, hace referencia a los rituales o culto a la divinidad; y, en otro orden, a la fabricación de metales, mayormente vinculado a la cantidad de oro que debía mezclarse en las monedas romanas.

Entre las diversas nociones de la ley expuestas en el Diccionario de la Lengua Española se destaca aquella que la concibe como un «precepto dictado por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo, en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados»¹. En ese sentido, sobre dicho concepto se destacan dos acepciones: una que desde un enfoque material, la define como norma jurídica con efectos generales; y la otra que, partiendo del punto de vista formal, la concibe como el conjunto de normas emanadas del órgano legislativo del Estado.

En el desarrollo de la distinción entre las concepciones de ley antes referidas, desde el enfoque formal, la definición de ley parte del criterio orgánico para referirse a toda norma jurídica emanada del Poder Legislativo, conforme al procedimiento establecido; mientras que desde el enfoque material, se define desde el contenido normativo general y abstracto del acto, independientemente de que haya sido emanado del Poder Legislativo o de cualquier autoridad pública competente.

Haciendo acopio de la jurisprudencia constitucional comparada resulta útil destacar la forma en que la Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia C-893-99, aborda esa distinción:

¹ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid, 2022.

3- La doctrina jurídica suele distinguir entre la ley en sentido formal y la ley en sentido material. Así, en la primera definición prima un criterio orgánico, pues corresponde a una regulación expedida por el legislador, mientras que la ley en sentido material es una norma jurídica que regula de manera general una multiplicidad de casos, haya o no sido dictada por el órgano legislativo. Por ende, una regulación es ley en sentido formal y material cuando emana del órgano legislativo y tiene un contenido general; en cambio es sólo ley en sentido formal si ha sido dictada por el Poder Legislativo, pero su contenido se refiere a un solo caso concreto; y es ley sólo en sentido material, cuando tiene un contenido general, esto es, se refiere a una multiplicidad de casos, pero no ha sido expedida por un órgano legislativo.

Esta distinción doctrinaria es, en parte, relevante en la presente discusión porque, en principio, cuando la Constitución habla de las “leyes”, en general lo hace en sentido formal, pues hace referencia a los actos producidos por el legislador, esto es, por el Congreso. Así, el artículo 150 explícitamente establece que corresponde al Congreso hacer las leyes. Por su parte, los artículos 154 a 170 regulan la formación de las leyes, que es el procedimiento por el cual el Congreso expide esos actos, que son sancionados por el presidente.

En el sentido formal, la ley es entendida como «un conjunto de normas emanadas de una autoridad legislativa que expresa, en un texto escrito, una decisión política. Es, por tanto, el producto final de un proceso que tiene su origen en una demanda social y en el que se interrelacionan dos funciones básicas: la política y la técnica»². De ahí que viene ligada a una manifestación de la voluntad del pueblo, tal como se expresa en el artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, baluarte de la Revolución francesa, en los siguientes términos:

6° La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir personalmente o por sus representantes a su formación. Debe ser la misma para todos, tanto cuando protege como

² MARINA GROSSO (Beatriz) y SVETAZ (María Alejandra), «Técnica legislativa: marco teórico» en RODRÍGUEZ CHANG (Ronny), *La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, en San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2001.

cuando castiga. Siendo iguales ante ella todos los ciudadanos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad, y sin más distinción que la de sus virtudes y sus méritos.

Según lo expresado por MUÑOZ MACHADO, el artículo precedentemente transcrito es el texto que mejor expresa la significación central de la ley en el nuevo sistema constitucional. Respecto a la noción de ley, expone en su sentido estricto y amplio lo siguiente:

Ley, por tanto, en el sentido constitucional es, en un ordenamiento complejo como el nuestro, toda norma con dicha forma, aprobada en el marco de sus competencias por los órganos legislativos elegidos directamente por los ciudadanos. Tienen también la consideración constitucional de ley por su posición en el ordenamiento jurídico y por su legitimación para satisfacer las reservas constitucionales de ley, de acuerdo con las normas que delimitan sus atribuciones, las normas dictadas por la Unión Europea y las ordenanzas municipales, aunque no revistan la forma de leyes. A otras normas dictadas por órganos constitucionales puede reconocerse la misma posición ordinamental en los casos especializados a que se refieren³.

La razón también ha sido invocada como el fundamento de la ley, conforme lo expuesto por PRIETO LÓPEZ⁴, al referirse a Tomás de Aquino, quien en su obra *Summa theologiae*, define la ley como una ordenación de la razón dirigida al bien común, promulgada por quien tiene el cuidado de la comunidad.

Por su parte, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ conciben la ley como «autodisposición de la comunidad sobre sí misma a través de sus representantes legítimos» y, desde el punto de vista formal como «el acto publicado como tal ley en el Boletín Oficial del

³ MUÑOZ MACHADO (Santiago), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público en General*, Tomo VI, Iustel-Portal Derecho, Madrid, España, 2006, pp. 40-41.

⁴ PRIETO LÓPEZ (Leopoldo José), «La noción de ley en Suárez y Locke», *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, núm. 71, pp. 137-156, Universidad de Murcia, España, 2017, pp. 137-156 ISSN: 1130-0507 (papel) y 1989-4651 (electrónico).

Estado, que expresa un mandato normativo de los órganos que tienen constitucionalmente atribuido el Poder Legislativo superior»⁵.

Precisado todo lo anterior, cabe destacar que la Constitución dominicana no contiene de manera expresa una definición de ley; término que es utilizado 312 veces en su contenido en el que, no obstante, queda plasmada su concepción formal, en virtud de la cual sólo puede emanar del Poder Legislativo, mediante el procedimiento que la misma ha establecido y sujeta al principio de Supremacía Constitucional (art. 6).

En ese sentido, en la carta magna, el concepto de ley se separa y distingue de otras normas denominadas como decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas que dimanen de la potestad normativa atribuida a otros órganos del Estado y entes públicos, por la Constitución o la ley, en el ejercicio de la función administrativa.

El término *ordenamiento* es un denominador común vinculado a esas nociones de ley, y en ello se concentra su finalidad. Resulta de interés destacar la definición de ley contenida en el Código Civil de Chile, que en su artículo primero la concibe como «una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite». A través de esas acciones se controlan de manera externa las conductas humanas y establecen los límites tanto a los poderes públicos como a las personas, para procurar esa convivencia armónica y pacífica en la sociedad.

También, partiendo de esas nociones la doctrina atribuye a la ley las características siguientes: i) generalidad, dado que se aplica a todos los que estén en el ámbito de objeto; ii) obligatoriedad; iii) permanencia, hasta tanto sea derogada o anulada; iv) abstracta, lo que implica que no regula situaciones individuales; v) irretroactividad, que implica que sólo dispone y se aplica para el porvenir, salvo cuando sea favorable al que esté sub judice o cumpliendo condena, como lo prevé la Constitución dominicana en su art. 110.

⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ TORRES (Juan), *Curso de Derecho administrativo, volumen I*, 4ª edición, Civitas, Madrid, España, 1983, p. 151.

Otros aspectos sustanciales por referir son el dominio y la reserva de ley. Por dominio de la ley se entiende ese ámbito de materias objeto de regulación por el legislador. La Constitución dominicana, al referirse a las atribuciones legislativas del Congreso Nacional en el art. 93, luego de una enunciación de materias que se deben regular mediante ley, señala en el literal q) que le corresponde legislar «acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución». Esta expresión, en la forma en que está redactada, podría interpretarse en el sentido de que la función legislativa puede encontrarse atribuida a otro poder del Estado, lo cual no se corresponde con el principio de separación de poderes ni con el carácter exclusivo del ejercicio de esa función a cargo del Congreso Nacional, conforme a su art. 76. De ahí que corresponde aclarar que cuando dicho texto se refiere a otro poder del Estado, está reconociendo la facultad reglamentaria que en el ejercicio de la función administrativa puede ser legalmente habilitada.

Según lo expuesto por JORGE PRATS, el dominio de la ley, ilimitado en cuanto la Constitución, no indica de manera expresa las materias excluidas de la potestad legislativa y reservadas a la función administrativa; por ende, puede «elevar a la superioridad de la materia legislativa todo objeto susceptible de reglamentación». En el orden jerárquico normativo, el dominio de la ley encuentra su límite en la Constitución, como norma suprema del Estado, y las normas del derecho internacional, derivadas de los tratados debidamente ratificados, que no pueden ser desconocidos por el legislador, conforme al contenido de la disposición constitucional prevista en el art. 26.1⁶.

Por consiguiente, la denominada Reserva de Ley alude al acervo de materias cuya regulación es expresamente atribuida desde la Constitución al ejercicio de la función legislativa que es propia del legislador, operando como un principio que proscribe cualquier intervención de esa índole por parte de los demás poderes del Estado.

⁶ JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional*, volumen I, *Ius Novum*, Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 312-313.

Tal como sido destacado por DÍAZ FILPO, la reserva de ley constitucionalmente establecida impone restricciones al ejecutivo para interferir en el ámbito reservado a la ley, pero también al legislador, al impedirle la realización de habilitaciones en blanco en favor del Poder Ejecutivo, en el marco de una reserva legal⁷. A manera de ilustración, dicho autor, luego de un sucinto recorrido por las numerosas reformas de la Constitución dominicana hasta la más reciente, del año 2015, identifica algunas materias que son objeto de la reserva descrita, destacando las siguientes:

[...] fijación del número y distribución de los municipios y provincias, el proceso de naturalización, protección de los extranjeros, la regulación por ley del goce, pérdida y suspensión de los derechos políticos y el ejercicio de los derechos civiles; el establecimiento, mediante ley, de los casos y las formas en que deben ser perseguidas las personas; previsión de los casos y formas de la visita domiciliaria, la regulación por ley de la enseñanza pública, creación de los tribunales, organización judicial, establecimiento, excepción y disminución de los impuestos mediante ley; las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, elecciones, Hacienda Pública, responsabilidad de los ministros y demás agentes del Poder Ejecutivo, Administración Municipal, de provincias y de comunes; libertad de imprenta, Código Penal Militar, etc.

El hecho de que desde la Constitución se reserve expresamente la regulación de ciertas materias no debe interpretarse en sentido limitativo, sino que esto implica la preservación del principio de legalidad en esas cuestiones que quedan excluidas de intervención regulatoria por parte de los demás poderes del Estado. Con ello se asegura, tal como señala JORGE PRATS, el pluralismo democrático, al establecer que las tales materias se sometan a un debate público, contradictorio y participativo, en el que puedan expresarse tanto los representantes de los bloques como los ciudadanos, en vistas públicas⁸.

⁷ DÍAZ FILPO (Rafael), *Reserva de Ley en Iberoamérica*. Colección IUDEX, Santo Domingo, República Dominicana, 2018, p. 78.

⁸ *Ibidem*, p. 315.

Aunado al concepto de ley, también se encuentra la denominada Fuerza de Ley, cuyo significado también resulta útil enfocarlo desde el punto de vista formal y material. Desde la óptica formal, procede señalar lo expresado por RUBIO LLORENTE, quien destaca dos facetas: una activa, en que la fuerza de ley se vincula al *poder innovador* que tiene para modificar el orden jurídico preexistente; y otra pasiva, que alude a «la resistencia específica de la ley para no ser modificada ni derogada si no es por otra ley, es decir, por otra norma dotada de la misma fuerza específica. Todas las leyes y sólo las leyes tenían esta fuerza y, al menos desde este punto de vista, sólo había una especie de ley, la que emanaba de la potestad legislativa del Estado»⁹.

Tal como afirma JORGE PRATS, ese contenido tradicional de fuerza de ley ha sido impactado, producto de la evolución del Estado legal al Estado constitucional de derecho y, en ese sentido, apunta lo siguiente:

Más aun, dentro de la Constitución y en un ordenamiento constitucional que como el dominicano, contiene un sistema mixto o dual de control de constitucionalidad, el legislador no tiene más competencia que la que esta le otorga, y sus decisiones en forma de ley pueden ser inaplicadas por los jueces, si estos consideran que contrarían a la Constitución o pueden ser sometidas a un juicio de su constitucionalidad por un órgano que, monopolizando o no la interpretación suprema de la Constitución, está facultado para anular la obra del legislador y para imponer o excluir determinadas interpretaciones de la ley. Dado que en República Dominicana la ley no puede reclamar para sí el privilegio jurisdiccional que le acuerdan los sistemas políticos de legitimidad democrática monista, caracterizados —como es el caso de España— por la superioridad del Parlamento sobre el Ejecutivo, la supremacía de la ley se reduce a la presunción de constitucionalidad de las normas jurídicas¹⁰.

⁹ RUBIO LLORENTE (Francisco), «Rango de Ley, Fuerza de Ley, Valor de Ley», *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1983, p. 421.

¹⁰ *Ibidem*, p. 316.

Desde el enfoque material del concepto de ley, hay otra acepción de fuerza de ley atribuida a aquellos actos de carácter normativo que, aun no siendo dictados por el Poder Legislativo, se les reconoce el mismo rango de la ley. Así se observa en el orden constitucional de algunos países, en los que se hace referencia a dicha fuerza, tales como: la Constitución de España, que en el artículo 82.1 faculta a las Cortes Generales para «delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas»; la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que en su artículo 236, numeral 8, faculta al presidente para emitir «decretos con fuerza de ley»; y la Constitución de Colombia, que en el artículo 150, ordinal 10, faculta al Congreso para «[r]estituir, hasta por seis meses, al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje».

Sobre todo lo antes esbozado, se concluye que en el modelo constitucional de la República Dominicana se adopta un concepto formal de la ley, dentro de una estructura normativa jerarquizada en la que, conforme al modelo kelseniano, los actos normativos que no emanan del Congreso Nacional tienen un rango infralegal, a partir de lo cual se colocan en distintos grados o niveles y fuerza normativa, sin que se observe disposición constitucional alguna que les atribuya fuerza de ley, por lo que dicha noción es incompatible con el sistema jurídico dominicano.

III. TITULARIDAD DEL PODER LEGISLATIVO (SANCIÓN Y PROMULGACIÓN DE LAS LEYES)

Dentro de la división tripartita de los poderes del Estado, el Legislativo es el que tiene como función esencial la creación de leyes y la fiscalización de los actos del Poder Ejecutivo. Su titularidad, conformación y atribuciones son configuradas por el Constituyente, en función del modelo de gobierno de cada nación.

En ese orden de ideas, la Constitución de la República Dominicana, en su art. 4, consagra el principio de separación de los poderes Legislativo,

Ejecutivo y Judicial, los cuales son «independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones, las cuales son indelegables». Se expondrá de manera particular en este apartado lo concerniente al Poder Legislativo, tomando como base las previsiones contenidas en el Título III de la citada Norma Suprema, que se encuentra dividido en 5 capítulos, desde el art. 76 hasta el 121.

Sobre la titularidad del Poder Legislativo, el art. 76 de la Constitución dominicana atribuye su ejercicio, en nombre del pueblo, al Congreso Nacional, conformado por el Senado de la República y la Cámara de Diputados, las cuales se reunirán de forma ordinaria en dos legislaturas de 150 días: la primera inicia el 27 de febrero y la segunda, el 16 de agosto de cada año. También, a convocatoria del Poder Ejecutivo se pueden reunir de manera extraordinaria.

El Senado de la República se integra por los miembros elegidos cada cuatro años, a razón de uno por cada provincia y uno por el Distrito Nacional, para lo cual se requiere ser dominicana o dominicano en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber cumplido veinticinco años de edad, ser nativo de la demarcación territorial que lo elija o haber residido en ella por lo menos cinco años consecutivos. De ahí que los miembros electos por una demarcación residirán en la misma durante el período por el que sean electos; y en los casos de las personas naturalizadas, sólo podrán ser elegidas al Senado diez años después de haber adquirido la nacionalidad dominicana, siempre que hayan residido en la jurisdicción que las elija durante los cinco años que precedan a su elección. Todo esto conforme a lo previsto en el art. 79 de la Carta Magna.

Las atribuciones del Senado se encuentran delimitadas en el art. 80 de la Constitución, entre las que destacan conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra las y los funcionarios públicos señalados en el art. 83, numeral 1; aprobar o desaprobar los nombramientos de embajadores y jefes de misiones permanentes acreditados en el exterior que le someta el presidente de la República; así como elegir los miembros de la Cámara de Cuentas, la Junta Central Electoral y sus suplentes, el Defensor del Pueblo, sus suplentes y sus adjuntos.

En cuanto a la Cámara de Diputados, la Constitución dominicana establece que para ser uno de sus miembros se requieren los mismos requisitos que para ser Senador o Senadora, y que su composición será en la forma siguiente:

- 1) Ciento setenta y ocho diputadas o diputados elegidos por circunscripción territorial en representación del Distrito Nacional y las provincias, distribuidos en proporción a la densidad poblacional, sin que en ningún caso sean menos de dos los representantes por cada provincia;
- 2) Cinco diputadas o diputados elegidos a nivel nacional por acumulación de votos, preferentemente de partidos, alianzas o coaliciones que no hubiesen obtenido escaños y hayan alcanzado no menos de un uno por ciento (1 %) de los votos válidos emitidos. La ley determinará su distribución;
- 3) Siete diputadas o diputados elegidos en representación de la comunidad dominicana en el exterior. La ley determinará su forma de elección y distribución.

Las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados están previstas en el art. 83 de la Carta Magna, entre las que se destacan acusar ante el Senado a las y los funcionarios públicos elegidos por voto popular, a los elegidos por el Senado y por el Consejo Nacional de la Magistratura, por la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones; someter al Senado las ternas para la elección de los miembros de la Cámara de Cuentas y el Defensor del Pueblo, sus suplentes y los adjuntos.

Como ha sido descrito, en la conformación del Congreso Nacional se adopta el modelo bicameral caracterizado por la existencia de dos cámaras separadas e independientes, con lo cual se procura promover el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; y la revaluación de los temas objeto de trámite legislativo. Sus atribuciones, en conjunto, están delimitadas en el art. 93 de la Constitución dominicana, entre las que se destacan las asignadas en materia legislativa, a continuación:

- a) Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión;
- b) Conocer de las observaciones que el Poder Ejecutivo haga a las leyes;

- c) Disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y al patrimonio histórico, cultural y artístico;
- d) Crear, modificar o suprimir regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, por el procedimiento regulado en esta Constitución y previo estudio que demuestre la conveniencia política, social y económica justificativa de la modificación;
- e) Autorizar al presidente de la República a declarar los estados de excepción a que se refiere esta Constitución;
- f) En caso de que la soberanía nacional se encuentre expuesta a un peligro grave e inminente, el Congreso podrá declarar que existe un estado de defensa nacional, suspendiendo el ejercicio de los derechos individuales, con excepción de los derechos establecidos en el artículo 263. Si no estuviera reunido el Congreso, el presidente de la República podrá dictar la misma disposición, lo que conllevará una convocatoria inmediata del mismo para ser informado de los acontecimientos y de las disposiciones tomadas;
- g) Establecer las normas relativas a la migración y el régimen de extranjería;
- h) Aumentar o reducir el número de las cortes de apelación y crear o suprimir tribunales y disponer todo lo relativo a su organización y competencia, previa consulta a la Suprema Corte de Justicia;
- i) Votar anualmente la Ley de Presupuesto General del Estado, así como aprobar o rechazar los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo; j) Legislar cuanto concierne a la deuda pública y aprobar o desaprobar los créditos y préstamos firmados por el Poder Ejecutivo, de conformidad con esta Constitución y las leyes;
- k) Aprobar o desaprobar los contratos que le someta el presidente de la República, de conformidad con lo que dispone el artículo 128, numeral 2), literal d), así como las enmiendas o modificaciones posteriores que alteren las condiciones originalmente establecidas en dichos contratos al momento de su sanción legislativa;
- l) Aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que suscriba el Poder Ejecutivo;
- m) Declarar por ley la necesidad de la Reforma Constitucional;

- n) Conceder honores a ciudadanas y ciudadanos distinguidos que hayan prestado reconocidos servicios a la patria o a la humanidad;
- ñ) Conceder autorización al presidente de la República para salir al extranjero cuando sea por más de quince días;
- o) Decidir el traslado de la sede de las cámaras legislativas por causa de fuerza mayor o por otras circunstancias debidamente motivadas;
- p) Conceder amnistía por causas políticas;
- q) Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución;
- r) Pronunciarse a través de resoluciones acerca de los problemas o las situaciones de orden nacional o internacional que sean de interés para la República.

IV. FORMACIÓN DE LAS LEYES

Una vez identificadas las disposiciones constitucionales en torno a la conformación del Congreso Nacional y sus atribuciones, procede abordar todo lo relativo al proceso de formación de las leyes. Para ello es necesario precisar el concepto de técnica legislativa y hacer referencia a las previsiones constitucionales que rigen la materia.

Cuando se habla de técnica legislativa, es importante tener en cuenta que no existe un concepto unívoco de la misma. En el ámbito doctrinario se reconoce un concepto restringido que la vincula al proceso de redacción de leyes y otras formas de normas jurídicas; y un concepto amplio que va más allá de su estudio de forma aislada, puesto que se enfoca en su inserción en todo el ordenamiento jurídico, en procura de su máxima coherencia. Uniendo ambos conceptos, RODRÍGUEZ CHANG define dicha técnica en la forma siguiente:

Es el conjunto de reglas y prácticas útiles para la composición y redacción correcta de los textos legales; que tienen que ver con su preparación material; con su redacción; su lenguaje; su estilo; su ordenación y división en artículos, incisos y apartados, así como con su clasificación en libros, títulos y capítulos; considerando a su vez el logro, en la etapa

de preparación, de la máxima coherencia con el sistema normativo nacional¹¹.

El autor previamente citado señala cuatro etapas¹² que comprenden una adecuada técnica legislativa: «fase de preparación o prelegislativa; fase de redacción; fase legislativa o fase de trámite y aprobación y fase posterior a la aprobación». Este esquema será tomado como modelo para describir el proceso de formación de la ley, acorde al ordenamiento jurídico dominicano, tal como se desarrolla a continuación:

A. FASE DE PREPARACIÓN DEL PROYECTO DE LEY O FASE PRELEGISLATIVA

Consiste en determinar la materia que será objeto de regulación, su contexto, antecedentes y el bien jurídico que se pretende proteger. En este punto, es importante precisar el concepto de iniciativa legislativa reconocida como «la potestad que constitucionalmente se le atribuye a uno o más órganos del Estado para iniciar el procedimiento de trámite de forma válida que culmine en la aprobación, modificación o derogación de una ley»¹³.

Conforme al art. 96 de la Constitución dominicana, tienen iniciativa de ley los miembros de Congreso Nacional, el presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral en asuntos electorales. También, en el art. 97 de la Carta Magna se reconoce la iniciativa legislativa popular, para lo cual resulta indispensable

¹¹ RODRÍGUEZ CHANG (Ronny) *et. al.*, *La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*/editado por Ronny Rodríguez Chang, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2001, p. 29.

¹² *Ibidem*, pp. 31-34.

¹³ CRISPÍN ROSA (Gaudy Esther), *Iniciativas legislativas en República Dominicana*, Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE), Observatorio Político Dominicano, Santo Domingo, República Dominicana, 2016, p. 16.

«un número de ciudadanos y ciudadanas no menor del dos por ciento (2 %) de los inscritos en el registro de electores».

Resulta útil destacar en esta etapa, el modelo de preguntas básicas planteado por MUÑOZ:

¿Cuál es el problema planteado y si este debe resolverse con una ley?
 ¿Qué se quiere lograr con esa legislación? ¿De dónde proceden las exigencias o las reivindicaciones sociales y cuáles son las razones que se invocan para demandar una ley? ¿Cuál es la situación jurídica y fáctica?
 ¿Qué sucedería si no se dicta la ley? ¿La regulación es comprensible y se aproxima al sentir de los ciudadanos? ¿Es realmente necesario intervenir en este campo? ¿Existen alternativas institucionales? ¿Cuál es la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas?¹⁴.

Indudablemente, una profunda reflexión sobre las respuestas a esas preguntas debe ser el fundamento de un proyecto de ley, en el que quede manifiesta la verdadera democracia representativa y no la partidocracia. Al respecto, conviene señalar que en el Manual de Técnica Legislativa de Congreso Nacional de la República Dominicana (primera parte, apartado 3) se establece que el conocimiento de la demanda social y su importancia es indispensable para la elaboración de un proyecto de ley y para tales fines recomienda verificar los aspectos siguientes:

1. Profundizar la comprensión del problema o tema, situación de hecho y derecho del mismo;
2. Evaluar la necesidad, urgencia o no, de legislar para dar solución a la demanda o problema, o si existen otras alternativas;
3. Personas y sectores beneficiados y afectados por la nueva legislación;
4. Impacto de la legislación en la situación social de las personas e instituciones afectadas. Además, si es necesario disponer de un plazo para la entrada en vigencia de la ley;

¹⁴ MUÑOZ (Hugo Alfonso), *Manual Centroamericano de Técnica Legislativa*, Comisión Interparlamentaria de Modernización Legislativa del FOPREL y UPD-OEA, San José, Costa Rica, 2000, pp. 11-15.

5. Identificación de fuentes o recursos y costos económicos para implementar la ley, en relación con las personas y bienes, conforme a las expectativas de la población;
6. Aptitud de las personas para aceptar los cambios en la legislación, las posibles limitaciones a sus derechos o las nuevas obligaciones;
7. Consultar a las partes interesadas en el tema o demanda social, obtener opiniones legales y escuchar a las autoridades competentes en la materia.

B. FASE DE REDACCIÓN

Esta fase viene marcada por una estructura formal, cuyo orden permita una lectura coherente, con un lenguaje claro y preciso, que evite el empleo de tecnicismos innecesarios y la redundancia. En ese sentido, una vez indicado el título que enmarque el objeto de regulación y desarrollado el preámbulo, la fórmula generalmente adoptada se divide en partes (título, sección, capítulos) siguiendo una secuencia numerada de artículos.

A tono con lo anterior, el Manual de Técnica Legislativa de Congreso Nacional indica que la redacción del proyecto de ley «se hará en artículos que contendrán los mandatos; y en párrafos que tendrán las aclaraciones y divisiones correspondientes, según aplique».

C. FASE LEGISLATIVA O FASE DE TRÁMITE Y APROBACIÓN

Esta etapa es considerada como la «más importante de las de la técnica legislativa, en tanto en esta etapa se produce la fijación del contenido de la ley»¹⁵. Dentro de la misma, resulta oportuno destacar las disposiciones constitucionales relativas a las discusiones legislativas que, conforme a lo previsto en el art. 98 de la Carta Magna, «todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un

¹⁵ *Ibidem*, p. 33.

intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas».

El trámite entre las cámaras se encuentra descrito en el art. 99 de la Constitución, cuyo contenido se transcribe a continuación:

Trámite entre las cámaras. Aprobado un proyecto de ley en una de las cámaras, pasará a la otra para su oportuna discusión, observando las mismas formalidades constitucionales. Si esta cámara le hace modificaciones, devolverá dicho proyecto modificado a la cámara en que se inició, para ser conocidas de nuevo en única discusión y, en caso de ser aceptadas dichas modificaciones, esta última cámara enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si aquellas son rechazadas, será devuelto el proyecto a la otra cámara y si esta las aprueba, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si las modificaciones son rechazadas, se considerará desechado el proyecto.

El quórum requerido para las sesiones ambas cámaras, se encuentra previsto en el art. 84 de la Constitución dominicana, en virtud del cual se requiere la presencia de más de la mitad de los miembros en cada cámara, para la validez de las deliberaciones, cuyas decisiones serán adoptadas por la mayoría absoluta de votos, «salvo los asuntos declarados previamente de urgencia, los cuales, en su segunda discusión, se decidirán por las dos terceras partes de los presentes».

Una vez señaladas las citadas disposiciones constitucionales referentes al procedimiento legislativo, procede hacer referencia la normativa interna del Congreso Nacional que regula dicha materia. En ese tenor, figura el Reglamento del Senado de la República Dominicana que, en su art. 167, contempla el procedimiento parlamentario del trámite legislativo señalando lo siguiente:

Art. 167. Formalidad depósito iniciativas.- Las iniciativas se presentarán por ante la Secretaría General Legislativa en formatos físico y digital y sustentadas con toda la documentación exigible para su admisibilidad. Párrafo I: Toda iniciativa de ley o resolución puede depositarse firmada digitalmente. Si la iniciativa no está firmada digitalmente, debe depositarse el documento en físico y digital para facilitar y transparentar el trámite legislativo.

Párrafo II: Los poderes y órganos constitucionales con facultad de iniciativa legislativa, no negarán los efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria al depósito de las iniciativas de ley o resolución por la sola razón de haberse presentado en forma de documento digital o mensaje de datos.

Párrafo III: Cuando exista diferencia entre la iniciativa digital y la física, tiene preeminencia el documento físico, si el documento no está firmado digitalmente.

Tramitada la iniciativa, se asume que ha sido tomado en consideración «cuando su lectura no haya dado motivo a impugnaciones, peticiones de rechazo o de aplazamiento. La objeción de un senador apoyado por otro dará lugar a que el presidente consulte el parecer del Pleno del Senado, sin necesidad de debate, sobre si se toma en consideración o no el asunto», conforme a lo previsto en el art. 169 del indicado Reglamento.

Luego de haber sido tomado en consideración, el proyecto de ley se remitirá a la comisión correspondiente, para su estudio y elaboración del informe de lugar, acorde a la misión esencial que se le atribuye en el art. 233 del indicado Reglamento, de facilitar la decisión del Pleno a través del estudio, consulta, investigación e informe de los asuntos iniciados al trámite legislativo, así como también de otros temas de la competencia del Senado que les sean sometidos, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento y en los manuales de funcionamiento interno. Esta remisión puede omitirse a solicitud de un senador con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, dando lugar a la fijación del asunto para el próximo orden del día.

Una vez elaborado el informe, en los casos que proceda y con las recomendaciones de lugar por parte de la comisión correspondiente, será remitido a los senadores por escrito o en formato digital, para su conocimiento y estudio con la debida antelación (art. 173), con lo cual se dará paso a las dos discusiones con un intervalo de un día, por lo menos, entre una y otra discusión, sin perjuicio de aquellos actos legislativos que requieran de una sola discusión. En estas discusiones, los senadores podrán proponer cualquier modificación, sustitución, adición, traslado, división o

unificación de los artículos del proyecto en discusión, todo lo cual debe ser presentado por escrito.

También se encuentra previsto en el citado Reglamento de Senado la declaratoria de urgencia de un proyecto de ley (art. 175), que deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas, requiriéndose, para la segunda lectura, una votación de las dos terceras partes de los presentes. De no ser consecutiva la celebración de dichas sesiones, deja de surtir efecto la declaratoria de urgencia del proyecto y se continúa conociendo de manera ordinaria.

Existen dos modalidades de votaciones en el Reglamento del Senado, según su art. 219, que son: 1. Ordinaria y 2. Nominal. La primera se puede manifestar de forma electrónica o de mano alzada, cuyos reportes son objeto de registro por cada legislatura y publicados en los medios de difusión del Senado; mientras que la segunda, tiene lugar a solicitud de algún senador y con la aprobación de la mayoría del Pleno, en cuyo caso, el presidente ordenará a uno de los dos secretarios llamar por lista de nombres y apellidos, y cada senador, al ser nombrado, expresará su voluntad diciendo SÍ o NO (art. 222).

En caso de ser aprobado el proyecto, conforme el quorum requerido en el citado art. 84 de la Constitución dominicana, los plazos para su tramitación se encuentran establecidos en el art. 180 del reglamento del Senado, en los siguientes términos:

- 1) La Secretaría General Legislativa remitirá la iniciativa sancionada al Departamento de Transcripción Legislativa en un plazo de un día hábil, después de celebrada la sesión;
- 2) El Departamento de Transcripción Legislativa dispone de tres días hábiles para la transcripción y tramitación a la Auditoría Legislativa;
- 3) El Departamento de Auditoría Legislativa tiene un plazo de tres días hábiles para comprobación y validación del texto transcrito y la remisión para las firmas del bufete directivo actuante;
- 4) El presidente y los secretarios firmantes disponen de un plazo no mayor de tres días hábiles cada uno para revisar y firmar el texto remitido;

Una vez firmados, el Departamento de Auditoría Legislativa lo remite al Departamento de Archivo y Correspondencia en un día hábil, para el trámite o archivo correspondiente.

5) El Departamento de Archivo y Correspondencia lo remite al secretario general legislativo, para que el mismo, en un plazo de un día hábil, certifique el expediente al dorso de cada hoja.

Párrafo I: Si la iniciativa aprobada por el Pleno requiere su tramitación a la Cámara de Diputados o al Poder Ejecutivo, el plazo para remitirla a dichas instancias no será mayor de quince días, desde la fecha de aprobación del mismo.

Párrafo II: Estos plazos no aplicarán para la agenda legislativa priorizada, los asuntos declarados y aprobados de urgencia y cualquier proyecto de interés inmediato, los cuales serán tramitados con plazos abreviados.

En el caso de los proyectos remitidos por la Cámara de Diputados, el art. 184 del Reglamento del Senado dispone que luego de su distribución y publicación, «serán incluidos en el Orden del Día de la primera sesión en que sea posible proceder a su tramitación parlamentaria para su toma en consideración y envío a la comisión competente, salvo que el Pleno adopte otra decisión». En caso de ser aprobado sin modificación se remitirá al Poder Ejecutivo, debidamente rubricado en cada una de sus páginas por el presidente del Senado y los secretarios actuantes, con su correspondiente certificación por el secretario general legislativo del Senado.

Por su parte, la Cámara de Diputados también cuenta con su correspondiente Reglamento para el trámite legislativo que, en sus arts. 74 y 75, contempla la toma en consideración del proyecto y en el envío de los asuntos a las comisiones, en los mismos términos descritos anteriormente sobre el Reglamento del Senado.

En una forma más detallada, el Manual de Procedimientos Legislativos de la Cámara de Diputados contempla, en su apartado 6.1.4, la forma en la que quienes tienen iniciativa de ley deben presentar sus proyectos. Sobre ese punto, se indica que para el caso de los proyectos sometidos por legisladores y el Poder Ejecutivo, deben ser depositados en la Secretaría General, en original y copia, o en forma digital, con

una comunicación dirigida a la Presidencia, debidamente suscrita, a los fines de que sea colocado en el orden del día, conforme las disposiciones reglamentarias. Cuando se trate de un proyecto de ley proveniente de la Suprema Corte de Justicia y la Junta Central Electoral, la comunicación que acompañe la misma deberá ser firmada por el Pleno o quien lo preside, debidamente autorizado mediante resolución, y depositada por ante la Secretaría General. En caso de iniciativa legislativa popular, conforme a lo previsto en el art. 10 de la Ley núm. 136-15, que regula la Iniciativa Legislativa Popular, la comunicación será firmada por la comisión proponente.

En el apartado 6.1.1. del indicado Manual de Procedimientos Legislativos se denomina ‘cámara de origen’ a aquella en la que inicia la tramitación del proyecto de ley y una vez aprobado por la misma, se remitirá por ante la otra cámara, denominada ‘revisora’ para su estudio y aprobación.

Retomando el contenido de Reglamento de la Cámara de Diputados, en su art. 82 se contempla la remisión de los proyectos iniciados y aprobados en la Cámara de Diputados, dentro de los tres días de haberse dado la lectura comprobatoria, al Senado de la República, conjuntamente con sus antecedentes y documentos pertinentes.

Para el caso de los proyectos remitidos por el Senado de la República, que hayan sido aprobados sin modificación por la Cámara de Diputados, el art. 83 de su correspondiente Reglamento dispone que serán remitidos al Poder Ejecutivo los mismos textos originales recibidos del Senado, debidamente rubricados en cada una de sus páginas por el presidente de la Cámara y los secretarios actuantes, y certificados por el titular de la Secretaría General de la Cámara.

D. FASE POSTERIOR A LA APROBACIÓN

La aprobación del proyecto de ley da lugar al cumplimiento de las formalidades previstas para su promulgación y publicación, lo cual será analizado en el próximo apartado; sin embargo, también es preciso destacar, en esta fase, la facultad de observación que se atribuye al Poder

Ejecutivo en el art. 102 de la Constitución, cuyo contenido se transcribe a continuación:

Artículo 102.- Observación a la ley. Si el Poder Ejecutivo observa la ley que le fuere remitida, la devolverá a la cámara de donde procede en el término de diez días, a contar de la fecha en que fue recibida. Si el asunto fue declarado de urgencia, hará sus observaciones en el término de cinco días a partir de ser recibida. El Poder Ejecutivo remitirá sus observaciones indicando los artículos sobre los cuales recaen y motivando las razones de la observación. La cámara que hubiere recibido las observaciones las hará consignar en el orden del día de la próxima sesión y discutirá de nuevo la ley en única lectura. Si después de esta discusión, las dos terceras partes de los miembros presentes de dicha cámara la aprobaren de nuevo, será remitida a la otra cámara; y si esta la aprobare por igual mayoría, se considerará definitivamente ley y se promulgará y publicará en los plazos establecidos en el artículo 101.

A seguidas, el art. 103 de la Constitución dispone un plazo de dos legislaturas ordinarias para que el Congreso Nacional conozca las observaciones del Poder Ejecutivo. En caso de que transcurra dicho plazo sin que haya sido conocida, se considera que ha sido aceptada la observación.

De manera sucinta, puesto que no es finalidad del presente apartado analizar dicha figura, conviene precisar que esa facultad de observación (también denominada veto presidencial) constituye un acto de naturaleza política en el que el Poder Ejecutivo interactúa en la función legislativa del Congreso Nacional, como un mecanismo del sistema de frenos y contrapesos entre dichos poderes. La observación de la ley no se impone al Congreso Nacional, el cual, en el ejercicio de su función legislativa que le es propia, puede aprobarla o desaprobarla. En esa tesitura se destaca lo expresado por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, en la Sentencia TC/0009/17, de 11 de enero de 2017, en los términos siguientes:

9.6. Las observaciones que hace el presidente de la República a un proyecto de ley no son una norma jurídica, ya que lo que el titular del Ejecutivo se limita a expresar es su opinión en relación con un proyecto de ley aprobado por el Congreso. Como consecuencia de estas

observaciones el proyecto de ley de que se trate debe ser examinado por el Poder Legislativo. De este examen puede resultar que los legisladores acojan o rechacen las pretensiones hechas por el primer mandatario.

Coincidiendo con lo expuesto por RODRÍGUEZ CHANG, otro aspecto a considerar dentro de esta fase posterior a la aprobación de la ley es la evaluación técnica y el debido seguimiento que debe realizar el Congreso Nacional, a fin de determinar «su impacto real en el ordenamiento jurídico, así como su eficacia e importancia para la vida nacional recién comienza»¹⁶. Indudablemente, estas acciones son indispensables para el logro de una adecuada técnica legislativa puesto que el objetivo no es la mera emisión de una ley, sino la solución del problema o la protección del bien jurídico que con la misma se procura.

V. LA PUBLICACIÓN DE LAS LEYES

Como ha sido puntualizado, la publicidad de la ley tiene lugar una vez ha sido aprobada conforme el procedimiento esbozado en el apartado anterior. Con la misma se procura dar a conocer su contenido a la generalidad y marca el punto de partida para su entrada en vigencia en el tiempo que la misma disponga. En cuanto a la su regulación, procede referir, en primer lugar, lo dispuesto en el art. 101 de la Constitución de la República, que reza como sigue:

Art. 101.- Promulgación y publicación. Toda ley aprobada en ambas cámaras será enviada al Poder Ejecutivo para su promulgación u observación. Si este no la observare, la promulgará dentro de los diez días de recibida, si el asunto no fue declarado de urgencia, en cuyo caso la promulgará dentro de los cinco días de recibida, y la hará publicar dentro de los diez días a partir de la fecha de la promulgación. Vencido el plazo constitucional para la promulgación y publicación de las leyes sancionadas por el Congreso Nacional, se reputarán promulgadas y el

¹⁶ RODRÍGUEZ CHANG (Ronny) *et. al.*, *op.cit.*, p. 33.

presidente de la cámara que las haya remitido al Poder Ejecutivo las publicará.

En sintonía con el indicado texto constitucional, el Reglamento de la Cámara de Diputados, en su art. 84 dispone lo siguiente:

Los proyectos de ley procedentes del Senado de la República y aprobados por la Cámara, serán promulgados por el Poder Ejecutivo. Si vencido el plazo constitucional para la promulgación, sin que el presidente de la República la promulgare u observare, el presidente de la Cámara de Diputados le requerirá al Poder Ejecutivo la numeración correspondiente. La publicará dentro de los diez días siguientes, en un periódico de circulación nacional y lo comunicará a quienes indican los artículos 96 y 97 de la Constitución de la República. De igual manera, lo comunicará si la ley fuere observada. La Secretaría General llevará un registro de las leyes publicadas por la Cámara de Diputados, en el que indicará el número asignado, el enunciado de la ley, la fecha de publicación y el periódico en que fue publicada.

Por su parte, la publicación de leyes por el Senado de la República se encuentra prevista en el art. 186 de su correspondiente Reglamento, cuyo contenido dispone:

En caso de incumplimiento de los plazos constitucionales para la promulgación de las leyes y si el Senado de la República fuere la cámara remitente al Poder Ejecutivo de la ley en cuestión, la ley se reputará promulgada, y el presidente del Senado la mandará a publicar en un diario de circulación nacional, para darle vigencia efectiva, conforme lo dispone el artículo 101 de la Constitución de la República. El presidente del Senado solicitará al Poder Ejecutivo, vía Consultoría Jurídica, la numeración correspondiente para ser aplicada a la ley en cuestión, llevándose un registro especial para tales fines y la publicidad al efecto, todo esto en un plazo no mayor de cinco días hábiles.

Precisado lo anterior y retomando el orden constitucional, el art. 109 de la Carta Magna dispone que «las leyes, después de promulgadas, se publicarán en la forma que la ley determine y se les dará la más amplia difusión posible. Serán obligatorias una vez transcurridos los plazos

para que se reputen conocidas en todo el territorio nacional». Partiendo de este texto, se requiere identificar las normas relativas a la forma de publicación y cuáles son los indicados plazos, lo cual figura regulado en el art. 1 del Código Civil de la República Dominicana, cuyo contenido es el siguiente:

Art. 1.- (Modificado por la Ley 1930 del 1949). Las leyes, después de promulgadas por el Poder Ejecutivo, serán publicadas en la Gaceta Oficial. Podrán también ser publicadas en uno o más periódicos de amplia circulación en el territorio nacional, cuando así lo disponga la ley misma o el Poder Ejecutivo. En este caso, deberá indicarse de manera expresa que se trata de una publicación oficial, y surtirá los mismos efectos que la publicación en la Gaceta Oficial. Las leyes, salvo disposición legislativa expresa en otro sentido, se reputarán conocidas en el Distrito Nacional y en cada una de las Provincias, cuando hayan transcurrido los plazos siguientes, contados desde la fecha de la publicación hecha en conformidad con las disposiciones que anteceden, a saber: en el Distrito Nacional, el día siguiente al de la publicación. En todas las provincias que componen el resto del territorio nacional, el segundo día. Párrafo.- Las disposiciones que anteceden se aplican también a las Resoluciones y a los Decretos y Reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo.

Sobre lo transcrito precedentemente se destaca lo relativo a la Gaceta Oficial como el mecanismo instituido por el Estado para la publicación de las leyes y otros tipos de actos señalados expresamente en el citado art. 1 del Código Civil de la República Dominicana. Fue fundada el 2 de junio de 1951, y su dirección está a cargo de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo.

Otro aspecto a destacar es la presunción del conocimiento de la ley que recae sobre todas las personas, una vez transcurrido los indicados plazos, lo cual se recoge en el principio de que «la ignorancia de las normas no excusa de su cumplimiento», como fundamento esencial para garantizar su eficacia.

Es ostensible reconocer que, aun tratándose de los sujetos más activos dentro de la comunidad jurídica, es humana y materialmente improbable el conocimiento de todo el ordenamiento que les resulte

aplicable. Es por ello por lo que, más allá del interés general que sustenta el cumplimiento de la ley independientemente de su conocimiento, se plantea dentro de la adecuada técnica legislativa, una evolución o ampliación del aspecto formal de la publicidad oficial de la ley, a una «política de difusión eficaz del conocimiento de las normas (aspecto sustantivo)»¹⁷, en la que el uso de las nuevas tecnologías de información constituye una herramienta eficaz.

VI. EL CONTENIDO DE LA LEY

El contenido de la ley constituye un aspecto determinante de la técnica legislativa que alude al objeto de su regulación y su estructura. En sintonía con lo expresado por MUÑOZ¹⁸, «el contenido es el núcleo normativo donde se consagran, entre otros aspectos, desde el ámbito de aplicación de la ley hasta las sanciones, derechos, deberes y competencias».

Al estar estrechamente vinculados, debe existir coherencia entre el contenido y el objeto de la ley. En ese tenor, DÍAZ AINOA afirma que:

En el Congreso Nacional dominicano no existen reglas escritas y establecidas para lograr congruencia entre el objeto y el contenido de la ley, lo que en la práctica se hace en las cámaras es revisión de estilo, casi siempre realizada en las consultorías jurídicas de las mismas, y sólo en algunos períodos ha habido correctores especializados¹⁹.

Sobre el criterio antes descrito, es necesario puntualizar que independientemente de que existan o no reglas escritas sobre ese aspecto en particular, su observancia viene aunada a los principios básicos de racionalidad

¹⁷ JEREZ DELGADO (Carmen), «Publicidad de las normas y técnica legislativa en la sociedad de la información», Anuario de Derecho Civil, volumen 58, núm. 2, pp. 765-812, disponible en línea, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2028992.pdf>. [consulta 30 de marzo 2024].

¹⁸ MUÑOZ (Hugo Alfonso), *Manual Centroamericano de Técnica Legislativa*, Comisión Interparlamentaria de Modernización Legislativa del FOPREL Y UPD-OEA, San José, Costa Rica, 2000, p. 93.

¹⁹ DÍAZ AINOA (Sonia), «La Técnica Legislativa en el Congreso de la República Dominicana» en RODRÍGUEZ CHANG (Ronny), *op.cit.*, p. 352.

y razonabilidad que deben primar en el desarrollo de una adecuada técnica legislativa.

En ese orden de ideas, acudiendo a la experiencia comparada, en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República del Perú se plantean una serie de requisitos básicos para el contenido de la ley, a saber:

- a. Homogeneidad: el contenido de la ley debe regular una materia determinada, se debe evitar la regulación de varias materias en una misma ley.
- b. Completitud: el contenido de la ley debe ser completo, esto es, tratar de manera íntegra su objeto.
- c. Unidad: las disposiciones del contenido de la ley forman un todo armónico y sistemático.
- d. Coherencia: mediante este requisito se busca preservar la conexión entre las disposiciones del contenido de la ley, eliminando cualquier ambigüedad, contradicción o duda. Puede ser de dos tipos: Coherencia formal o terminológica, y Coherencia de fondo o material.
- e. Imparcialidad: propicia el apego a criterios objetivos, considerando que lo contrario significa arbitrariedad²⁰.

Lo relativo a la estructura en el contenido de la ley figura delimitado en el Manual de Técnica Legislativa de la Cámara de Diputados de la República Dominicana, en cuyo apartado número 4 se indican cinco partes básicas:

- a. Encabezado;
- b. Nombre de la ley;
- c. Considerandos;
- d. Vistas;
- e. Parte normativa o articulado.

²⁰ Manual de Técnica Legislativa, Congreso de la República del Perú, 3ª edición, Lima, Perú, 2021.

El encabezado de la ley viene expresamente redactado por la Constitución de la República Dominicana, que en su art. 108 dispone lo siguiente: «Encabezados de las leyes. Las leyes y resoluciones bicamerales se encabezarán así: El Congreso Nacional. En nombre de la República».

El nombre de la ley está vinculado al objeto de su regulación, aunado a una numeración que se asigna en función del orden y año en que se produjo su aprobación, por ejemplo: *Ley núm. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los procedimientos Constitucionales, del 13 de junio de 2011*.

La parte relativa a los considerandos de la ley es donde se desarrollan los motivos que dieron lugar a su iniciativa y aprobación, con una exposición sucinta de sus antecedentes y el contexto en que se plantea como una herramienta eficaz para la solución del problema o protección del bien jurídico que se procura.

Las vistas son referencias legales que enuncian los instrumentos legales consultados para elaborar un proyecto de ley o resolución; las cuales están relacionadas con el objeto de la ley, conforme a la definición contenida en el Manual de Técnica Legislativa de la Cámara de Diputados.

Por último, la parte normativa o articulado está conformada por todas las disposiciones que desarrollan el contenido de la ley. El indicado Manual de Técnica Legislativa define a los artículos como «cada una de las divisiones numeradas de una ley. Cada artículo implica una disposición diferente de las demás divisiones, pero complementaria y ligada a las disposiciones anteriores y posteriores inmediatas». Ese articulado puede estar dividido o agrupado por secciones, títulos y capítulos, en función de los aspectos del objeto de la ley que se regulan.

VII. CLASES DE LEYES (ORGÁNICA Y ORDINARIA)

Al abordar este punto, es importante precisar que a nivel doctrinario existen diversas clasificaciones de la ley en función de distintos criterios que parten desde la naturaleza de su contenido hasta su ámbito de aplicación. No obstante, la clasificación de la ley que será expuesta en ese

apartado se realizará en función de los tipos contemplados en la Constitución dominicana en los arts. 112 y 113 que a continuación de transcriben textualmente:

Art. 112.- Leyes orgánicas. Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.

Art. 113.- Leyes ordinarias. Las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara.

De las disposiciones constitucionales precedentemente transcritas se revelan dos elementos que distinguen una ley orgánica frente a una ley ordinaria. El primero consiste en las materias que expresamente reserva la Constitución para su regulación por ley orgánica; y el segundo consiste en el procedimiento legislativo, específicamente, en cuanto al quorum requerido para su aprobación. Fuera de estos aspectos que del contenido de las citadas disposiciones constitucionales han sido destacados, no existe ninguna diferencia en el orden jerárquico entre dichas leyes.

VIII. LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y SU VALOR EN EL DERECHO INTERNO

Bajo la denominación de tratados internacionales se enmarcan los diversos acuerdos suscritos entre dos o más Estados, siguiendo el procedimiento previsto en sus respectivos ordenamientos internos. Constituye una fuente de Derecho que, conforme destaca JORGE PRATS, no es producto de la voluntad exclusiva del Estado, sino de un acuerdo con otros

sujetos de Derecho Internacional²¹. Esto implica definir como se relaciona el derecho interno y el derecho internacional y su orden jerárquico.

En el caso de la República Dominicana es imperativo señalar lo previsto en el art. 26 de la Constitución, en virtud del cual se reconoce como «un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, en consecuencia:

- 1) Reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado;
- 2) Las normas vigentes de convenios internacionales ratificados registrarán en el ámbito interno, una vez publicados estos de manera oficial;
- 3) Las relaciones internacionales de la República Dominicana se fundamentan y rigen por la afirmación y promoción de sus valores e intereses nacionales, el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional;
- 4) En igualdad de condiciones con otros Estados, la República Dominicana acepta un ordenamiento jurídico internacional que garantice el respeto de los derechos fundamentales, la paz, la justicia, y el desarrollo político, social, económico y cultural de las naciones. Se compromete a actuar en el plano internacional, regional y nacional de modo compatible con los intereses nacionales, la convivencia pacífica entre los pueblos y los deberes de solidaridad con todas las naciones;
- 5) La República Dominicana promoverá y favorecerá la integración con las naciones de América, a fin de fortalecer una comunidad de naciones que defienda los intereses de la región. El Estado podrá suscribir tratados internacionales para promover el desarrollo común de las naciones, que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes, y para atribuir a organizaciones supranacionales las competencias requeridas para participar en procesos de integración;
- 6) Se pronuncia en favor de la solidaridad económica entre los países de América y apoya toda iniciativa en defensa de sus productos básicos, materias primas y biodiversidad».

²¹ JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional*, volumen I, *Ius Novum*, Santo Domingo, República Dominicana, 2010, p. 286.

En cuanto al contenido de los numerales previamente transcritos, conviene puntualizar la consagración de los principios *pacta sunt servanda* y *res inter alios acta*, en virtud de los cuales el consentimiento del Estado es el fundamento de la vinculatoriedad de las normas de derecho internacional. Del numeral 2 resulta útil destacar la inserción en el ordenamiento jurídico interno, una vez agotada su ratificación y publicación, lo cual implica, de ser necesario, su posterior readecuación o modificación. Por último, se enfatizan los valores que rigen las relaciones internacionales como miembro de la comunidad internacional.

Corresponde a la o el presidente de la República, en su condición de jefe de Estado, conforme a lo previsto en el literal d) del art. 128 de la Constitución dominicana, «celebrar y firmar tratados o convenciones internacionales y someterlos a la aprobación del Congreso Nacional, sin la cual no tendrán validez ni obligarán a la República».

Una vez suscrito por la Presidencia de la República y antes de su ratificación por el Congreso Nacional, el tratado internacional está sometido a un control preventivo atribuido al Tribunal Constitucional en el art. 185.2 de la Constitución dominicana. El procedimiento está previsto en la Ley núm. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, en los arts. 55 al 58.

El plazo para que el indicado tribunal se pronuncie es de treinta (30) días siguientes a su remisión desde la Presidencia de la República. En la decisión se sustentará la constitucionalidad o no del tratado internacional, en función de los aspectos examinados; será publicada por los medios oficiales del tribunal y vinculante para el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo.

De manera expresa, en el párrafo del art. 57 de la citada Ley núm. 137-11, se establece la imposibilidad de que un tratado declarado conforme a la Constitución pueda, posteriormente, ser impugnado por inconstitucional ante el Tribunal Constitucional o cualquier otro tribunal por los mismos motivos que fueron valorados por dicha alta corte.

El Tribunal Constitucional de la República Dominicana ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el control *a posteriori* de los

tratados internacionales, tras resultar apoderado del conocimiento de una acción directa de inconstitucionalidad contra el Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954). Esta acción fue declarada inadmisibles mediante la Sentencia TC/0526/21, de 22 de diciembre de 2021, en la que se expresa, entre otros los siguientes argumentos:

8.9. Igualmente, el artículo 185.1 de la Constitución es el encargado de establecer la facultad de este Tribunal Constitucional para ejercer el control de constitucionalidad de normas de forma *a posteriori*, texto en el cual destaca el hecho de que no se encuentran los tratados internacionales. En este sentido, el ejercicio de un proceso *a posteriori* de control de constitucionalidad de tratados internacionales no se encuentra contemplado por la Constitución, sino que la garantía de conformidad se desarrolló mediante el ejercicio de un control *a priori* o preventivo; esto así, con la finalidad de evitar la adopción de una norma contraria a dicha Carta Magna, a la vez que se garantiza la supremacía constitucional.

8.10. En este sentido, este Tribunal Constitucional considera que no se puede pretender que se decrete la inaplicabilidad o expulsión del sistema jurídico de un tratado internacional mediante la acción de inconstitucionalidad, al no encontrarse dentro de los actos reservados para su impugnación (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas). Sin embargo, el tribunal actuará como frontera frente a los posibles vicios de constitucionalidad mediante el control *a priori* o preventivo que establece el artículo 185.2 de la Constitución.

A manera de motivar a la reflexión sobre el precedente antes descrito, es oportuno señalar que de la lectura del citado párrafo del art. 57 de la citada Ley núm. 137-11 se extrae que la imposibilidad de control *a posteriori* de un tratado internacional no es absoluta, toda vez que este se encuentra abierto con relación a los aspectos que no hayan sido examinados por el Tribunal Constitucional en la decisión dictada sobre el control preventivo. De ahí radica la necesidad de que el ejercicio de ese control sea lo más integral posible.

Otra lectura que se extrae del indicado párrafo es la prohibición de que el propio Tribunal Constitucional pueda cambiar su precedente conforme a la facultad que le ha sido reconocida por el Legislador en el párrafo I del art. 31 de la Ley núm. 137-11, puesto que, una vez declarada la conformidad del tratado con la Carta Magna, queda cerrado cualquier cuestionamiento sobre los aspectos ya valorados por dicho ente constitucional.

En otro orden, procede abordar la jerarquía de los tratados internacionales en el derecho interno, lo cual ha sido una de las cuestiones más debatidas por la doctrina, en la que se destacan dos teorías básicas que serán sucintamente descritas a continuación:

- a. La teoría monista que, basada en la unidad del ordenamiento jurídico y el principio de subordinación, se aborda desde varias posturas: una que sostiene la supremacía del derecho interno. En contraposición, está la postura kelseniana del monismo con primacía del Derecho Internacional sobre el derecho interno. Y, por último, un monismo moderado que aboga por la adecuación del derecho interno al derecho internacional con el que entra en conflicto.
- b. La teoría dualista, basada en la coexistencia de ambos ordenamientos distintos e independientes que, conforme lo explicado por VALENCIA RESTREPO²², implica, en la práctica, la validez de una norma interna violatoria del derecho internacional. Esta debe ser aplicada por el juez interno, y tal contradicción sólo puede dar lugar a la responsabilidad internacional del Estado.

Sobre las indicadas teorías, JORGE PRATS destaca su escasa utilidad para comprender cómo se relaciona el derecho internacional con el derecho interno. En ese sentido, señala que:

²² VALENCIA RESTREPO (Hernán), *Derecho Internacional Público*, Librería Jurídica Comilibros, Medellín, Colombia, 2008, p. 139.

El régimen de aplicación de las normas internacionales, una vez se consideran desde el punto de vista constitucional aplicables, escapa al poder de disposición de la Constitución, ya que, si bien esta puede decidir qué lugar ocupan en la jerarquía de fuentes, nada puede hacer respecto de los mecanismos de resolución de eventuales conflictos. La resolución de conflictos es una cuestión decidida por el sistema normativo internacional que es donde se han originado las normas internacionales y que es integrado en el ordenamiento en la medida en que es asumido por la Constitución²³.

Por consiguiente, procede puntualizar que la Constitución dominicana es la norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado, conforme a lo consignado en su art. 6, y que la misma establece en su art. 74.3, que «los tratados internacionales relativos a derechos humanos debidamente suscritos y ratificados por el Estado adquieren la jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado».

En ese orden de ideas, se destaca lo expresado por RODRÍGUEZ, al afirmar lo siguiente:

El resultado de lo anterior es que todas las autoridades públicas están en la obligación jurídica de conferir a las disposiciones de los Tratados Internacionales el estatus jurídico que, de conformidad con el mandato de la Constitución, los mismos tienen. Actuar de una manera distinta a lo indicado colocaría a la autoridad nacional en una situación de confrontación con la Constitución, con las consecuencias especialmente nocivas que ello pudiera implicar en términos de comprometer la responsabilidad internacional del Estado dominicano²⁴.

Con respecto a los demás tratados internacionales no hay disposición expresa que delimite su rango normativo, sin embargo, una lectura residual

²³ JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional*, volumen I, *Ius Novum*, Santo Domingo, República Dominicana, 2010, p. 280.

²⁴ RODRÍGUEZ (Cristóbal), *Los tratados y el Sistema Jurídico Nacional*, Santo Domingo, República Dominicana, edición 29 de mayo 2014, disponible en línea, <https://acento.com.do/opinion/los-tratados-y-el-sistema-juridico-nacional-8144619.html> [consulta 30 marzo 2024].

del contenido del citado art. 74.3 de la Constitución permite inferir que aquellos tratados internacionales que no versen sobre derechos humanos tienen un rango infra constitucional.

Esta temática fue abordada por RAY GUEVARA destacando, en el ámbito jurisprudencial, dos etapas o períodos en los cuales la Suprema Corte de Justicia estableció su postura sobre la jerarquía de los tratados internacionales en el ordenamiento dominicano²⁵.

En ese orden de ideas, RAY GUEVARA indica el período comprendido entre los años 1938 hasta 1997, en los que primó el criterio de que los tratados internacionales tenían un rango de ley. En efecto, con motivo de un control difuso de constitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia determinó que: «Los tratados internacionales aprobados por el Congreso tienen la autoridad de una ley interna y los tribunales tienen el derecho y están en el deber de interpretarlos, en la medida en que la aplicación de una de sus cláusulas pueda tener influencia en la solución de un litigio de interés privado»²⁶.

De igual forma, se destacó lo pronunciado por dicha alta corte, en torno a que: «... esta interpretación, como la de las leyes, está sometida al control de la Suprema Corte de Justicia, en funciones de Corte de Casación; que, como materia propia de juicio también, corresponde a los tribunales resolver, bajo el control de la casación, si un tratado internacional, lo mismo que las demás leyes, son o no compatibles con la Constitución»²⁷ (ver sentencia del 20 de enero de 1961, B. J. 606).

A seguidas, RAY GUEVARA describe la segunda etapa, partiendo del cambio de criterio establecido a partir del año 2005, cuando la Suprema Corte de Justicia reconoció a los tratados internacionales un rango superior a la ley e inferior a la Constitución. Esto fue con motivo de una acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 202-04, por alegada

²⁵ RAY GUEVARA (Milton), *Conferencia Constitución y Tratados*, Congreso de Derecho Constitucional y Administrativo, Universidad Católica Santo Domingo (UCSD), Santo Domingo, República Dominicana, 2014.

²⁶ Ver sentencias de 30 de marzo de 1938 y de 16 de junio de 1954.

²⁷ Ver sentencia de 20 de enero de 1961, B. J. 606.

violación de los artículos 10 y 11 de la Convención de Tratados de La Habana de 1928 y el artículo 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los tratados de 1969. Al efecto, fue emitida la sentencia del 9 de febrero de 2005, SCJ, B. J. 1131, en la que dicha alta corte expresó:

[...] que resulta impropio afirmar que la Convención prevalece sobre todo el derecho interno de la Nación dominicana, en razón de que ninguna norma nacional o internacional puede predominar por encima de la Constitución, que es parte, la principal, de nuestro Derecho interno, lo que es hoy reconocido por nuestro derecho positivo al consagrar el artículo 1 de la Ley No. 76-02 (Código Procesal Penal), al referirse a la primacía de la Constitución y los tratados, en el sentido de que estos “prevalecen siempre sobre la ley”, de lo que se infiere que si bien forman parte del derecho interno el conjunto de garantías reconocidas por la Constitución y la jurisprudencia constitucional, así como las normas supranacionales integradas por los tratados, pactos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por el país, las opiniones consultivas y las decisiones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que se ha dado en denominar bloque de constitucionalidad, que reconoce igual rango a las normas que lo componen, no menos cierto es que frente a una confrontación o enfrentamiento de un tratado o convención con la Constitución de la República, esta debe prevalecer, de lo que se sigue que para que una ley interna pueda ser declarada inconstitucional, no es suficiente que ella contradiga o vulnere una convención o tratado del que haya sido parte el Estado dominicano, sino que es necesario que esa vulneración alcance a la Constitución misma, salvo el caso que se trate de una disposición sobre derechos humanos comprendida dentro del bloque de constitucionalidad, en razón, primero, del principio de soberanía de la Nación dominicana consagrado en el artículo 3 de nuestra Ley Fundamental y, segundo, de que no existe en derecho internacional regla general alguna según la cual, excepto que ello se consigne expresamente, que una norma internacional habría de derogar automáticamente una norma interna, anterior o posterior, que le sea contraria, y menos si esa norma es parte de la Constitución del Estado.

La jurisprudencia que ha sido destacada concluye una posición sobre la debatida cuestión de la jerarquía de los tratados internacionales en el ordenamiento interno. Cabe destacar que posteriormente se produjo una

reforma constitucional en el año 2010, a partir de la cual, de manera expresa, en el citado art. 74.3 de la Constitución vigente se le atribuye rango constitucional a los tratados internacionales que versen sobre derechos humanos. En conclusión, con respecto a los demás tratados internacionales, el indicado criterio sentado por la Suprema Corte de Justicia es de gran relevancia en la práctica jurisdiccional al momento de resolver conflictos entre normas del derecho internacional y el derecho interno.

IX. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. CONCEPTO Y SISTEMAS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL ORDENAMIENTO DOMINICANO

El ejercicio de la función legislativa, como toda potestad pública, se encuentra sujeto al principio de Supremacía Constitucional, consagrado en el art. 6 de la carta magna. De ahí que, como fue expresado por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, el legislador «... no goza de una potestad discrecional absoluta, puesto que debe respetar el ordenamiento constitucional»²⁸.

Tal como fue apuntado anteriormente, el desarrollo de una adecuada técnica legislativa requiere desde su fase prelegislativa la evaluación de su impacto en el ordenamiento jurídico, para lo cual es imperativo realizar un minucioso contraste de la iniciativa o proyecto de ley con la Norma Suprema, que es la Constitución. Esto se traduce en una especie de scanner constitucional en el que, de revelarse alguna contradicción, debe ser inmediatamente subsanado, reformulado o retirado definitivamente el proyecto de ley.

Desafortunadamente, ese debido control y/o verificación desde las etapas previas a la aprobación de la ley no siempre se materializa, lo cual puede dar lugar a la inconstitucionalidad de la ley, derivada de la inobservancia

²⁸ Sentencia TC/0311/21, de 22 de septiembre de 2021 [párr. 9.7, p. 23].

del legislador con respecto a la norma suprema y, consecuentemente, se produce una infracción constitucional.

En sintonía con lo antes señalado, la inconstitucionalidad de la ley se define como un vicio insubsanable resultante de la contradicción, inobservancia o transgresión de su contenido (en todo o en parte) con algún precepto constitucional, que da lugar a la declaratoria de su nulidad de pleno derecho y, consecuentemente, a su expulsión del ordenamiento jurídico.

La inconstitucionalidad de la ley no es irremediable, dado que el Constituyente ha previsto su control jurisdiccional, tanto por la vía difusa, a cargo de todos los tribunales del orden judicial, como por la vía concentrada, mediante una acción directa de inconstitucionalidad cuya competencia le corresponde al Tribunal Constitucional.

El control concentrado de constitucionalidad es aquel ejercido por el Tribunal Constitucional con motivo del apoderamiento de una acción principal denominada acción directa de inconstitucionalidad, cuyo propósito persigue la nulidad de una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza, tras comprobar que su contenido contradice el de la Constitución. Este mecanismo se encuentra previsto en el artículo 185.1 de la Carta Magna y su procedimiento será expuesto detalladamente más adelante.

El control difuso es aquel que, distinto al concentrado, está a cargo de todos los tribunales de la República y se somete mediante un medio de excepción, en el conocimiento de una acción o recurso. Este medio se invoca para procurar la inaplicación al caso concreto de una determinada disposición infra constitucional, por entender que resulta contraria a la Constitución. De ahí que sus efectos son interpartes.

El control difuso está contemplado en el art. 188 de la Carta Magna en la siguiente forma: «Los tribunales de la República conocerán la excepción de constitucionalidad en los asuntos sometidos a su conocimiento». La interpretación este texto ha generado amplia discusión en cuanto al ejercicio de este control por el Tribunal Constitucional, puesto que no queda claro si con la expresión ‘los tribunales de la República’ se hace

referencia exclusiva a los tribunales del Poder Judicial, descartando a dicha alta corte, en su condición de órgano extra poder²⁹ o si también se incluye.

El legislador ha sido más preciso al establecer, en el art. 51 de la Ley núm. 137-11, lo siguiente:

Art. 51.- Control Difuso. Todo juez o tribunal del *Poder Judicial*³⁰ apoderado del fondo de un asunto ante el cual se alegue como medio de defensa la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto, tiene competencia y está en el deber de examinar, ponderar y decidir la excepción planteada como cuestión previa al resto del caso. Párrafo.- La decisión que rechace la excepción de inconstitucionalidad sólo podrá ser recurrida conjuntamente con la sentencia que recaiga sobre el fondo del asunto.

Artículo 52.- Revisión de Oficio. El control difuso de la constitucionalidad debe ejercerse por *todo juez o tribunal del Poder Judicial*³¹, aún de oficio, en aquellas causas sometidas a su conocimiento.

No obstante, sobre dicha cuestión el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en el desarrollo de su labor jurisdiccional, en la que ha plasmado líneas divergentes. Al respecto, procede iniciar con la Sentencia TC/0177/14, de 13 de agosto de 2014, en la que dicho tribunal se excluye del ejercicio del control difuso, entendiendo que sólo está reservado a los tribunales del Poder Judicial. Esta decisión fue dictada con motivo de un recurso de revisión en materia de amparo, en el que se sometió una excepción de inconstitucionalidad del art. 44 de la Ley núm. 176-07, con respecto de la cual expresó que:

10.7. En relación con este argumento, para que el Tribunal Constitucional pronuncie una nueva interpretación sobre una norma impugnada por vicio de inconstitucionalidad y así mantenerla en el ordenamiento jurídico, debe hacerlo mediante una sentencia interpretativa, en función de una acción directa de inconstitucionalidad contra una ley, decreto,

²⁹ Conforme al concepto desarrollado en la Sentencia TC/0305/14, de 22 de diciembre de 2014, párr. 11.5.

³⁰ El destacado es nuestro.

³¹ El destacado es nuestro.

reglamento, resolución u ordenanza, en ejercicio del control concentrado de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 472 de la Ley núm. 137-11.

10.8. Si el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la solicitud del recurrente respecto a una nueva interpretación de los literales a) y b) del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, de manera incidental, en el marco de este recurso de revisión, estaría ejerciendo un control difuso de constitucionalidad, el cual está reservado para los jueces del Poder Judicial, de conformidad con el artículo 513 de la Ley núm. 137-11.

El criterio que antecede resulta totalmente opuesto a la anterior actuación de dicha alta corte en la Sentencia TC/0012/12, dictada con motivo a un recurso revisión en materia de amparo, en la que de oficio se pronunció sobre la inconstitucionalidad del artículo 252 de la Ley núm. 873, Orgánica de las Fuerzas Armadas, dictando al efecto una sentencia interpretativa aditiva, a fin de incluir el viudo como sujeto aplicable y la unión de hecho dentro del otorgamiento del derecho a pensión de sobreviviente. En ese sentido, el ordinal tercero del dispositivo de la indicada decisión dispuso lo siguiente:

TERCERO: DECLARAR que la interpretación constitucional del artículo 252 de la Ley No. 873, Orgánica de las Fuerzas Armadas Dominicanas, de fecha 31 de julio de 1978, es la siguiente: “Tendrá derecho a pensión el o la sobreviviente de un matrimonio o de una unión marital de hecho con por lo menos un año de duración, salvo el caso de que hayan engendrado hijos o que el fallecimiento hubiere sido causado por un accidente o por las causales del artículo 247”.

En ese orden, también figura el precedente contenido en la Sentencia TC/0196/15, de 27 de julio de 2015, en el que dicho tribunal se pronunció sobre una excepción de inconstitucionalidad. Se trató de un recurso de revisión en materia de amparo, en el que se invocó una excepción de inconstitucionalidad sobre el art. 4 de la Ley núm. 218-07, de Amnistía de Declaración Tardía de Nacimiento del catorce (14) de agosto de dos mil

siete (2007), con respecto a lo cual el Tribunal Constitucional expresó lo siguiente:

d. En atención al planteamiento anterior, es oportuno señalar que conforme al artículo 88 de la Constitución de la República, “los tribunales de la República conocerán la excepción de constitucionalidad en los asuntos sometidos a su conocimiento. En consecuencia, este Tribunal Constitucional de la República Dominicana, en cumplimiento de sus atribuciones y garante de la supremacía constitucional, se pronunciará sobre la citada excepción promovida en ocasión del recurso que nos ocupa, contra la citada Ley núm. 218-2007, cuya vigencia estuvo prevista hasta los 3 años a partir de su promulgación realizada en fecha catorce (14) de agosto de dos mil siete (2007). Por consiguiente, la referida norma impugnada ha desaparecido del ordenamiento jurídico vigente desde el año 2010, por lo que procede desestimar la citada excepción de constitucionalidad, por falta de objeto.

En lo transcrito precedentemente se observa que fue totalmente inobservado el criterio sentado en la referida Sentencia TC/0177/14, de 13 de agosto de 2014, sin que esto pueda interpretarse como una variación implícita de precedente, toda vez que la referida facultad debe estar expresamente motivada en hecho y en derecho, conforme a lo previsto en el párrafo I del art. 31 de la Ley núm. 137-11.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional reiteró el criterio sentado en la citada Sentencia TC/0177/14, en el precedente de la Sentencia TC/0116/16, de 22 de abril de 2016, dictada con motivo de un recurso de revisión en materia de amparo, en el que se planteó la excepción de inconstitucionalidad de unos actos administrativos de la Administración Local, lo cual fue desestimado por dicho tribunal, al destacar lo siguiente:

i) Del análisis de lo precedentemente señalado es preciso concluir en el sentido de que en esta materia debe reiterarse el criterio adoptado por este tribunal que manifiesta que el control difuso de constitucionalidad es una facultad exclusiva de los tribunales y jueces del Poder Judicial, de acuerdo con los referidos artículos 51 y 52 de la citada ley núm. 137-11; es decir, la tutela del control de constitucionalidad fue otorgada, tanto al Tribunal Constitucional, en el ejercicio del control concentrado, como también al Poder Judicial por vía del control difuso.

El indicado criterio también figura reiterado en las sentencias TC/0270/16, del 27 de junio de 2016; TC/0662/16, de 14 de diciembre de 2016 y la TC/0670/16, de 14 de diciembre de 2016; esta última resulta oportuno destacarla, debido al desarrollo que realiza en los siguientes términos:

h) Además, atendiendo a los efectos de una inconstitucionalidad pronunciada por la vía difusa –a saber, *inter partes* y exclusivos para el caso en concreto en que sea pronunciada–, tal decisión no se corresponde con la naturaleza de las tomadas por el Tribunal Constitucional, pues estas, al tenor del principio de vinculatoriedad y del artículo 31 de la Ley número 137-11, constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos y órganos estatales. Por tanto, el hecho de que este tribunal se detenga a estatuir sobre una excepción de inconstitucionalidad –control difuso– supondría una marcada contradicción con su fisonomía, cuestión traducible en una inminente violación a las reglas de competencia delimitadas en la Constitución y la indicada ley de procedimientos constitucionales, ya que se estarían rebasando los poderes que le han sido conferidos por la normativa constitucional vigente.

i) En ese orden, habida cuenta de que la excepción de inconstitucionalidad de las resoluciones números 5-2007 y 11-2008, dictadas por la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas (hoy Ministerio de Defensa), y la Resolución número 006-2009, dictada por el jefe de Estado de la Marina de Guerra (hoy Armada de la República Dominicana), planteada por el recurrente, José Alejandro Arias Fernández, carece de un fundamento jurídico adecuado, pues reviste una cuestión anómala que escapa de las atribuciones taxativamente confiadas al Tribunal Constitucional conforme al artículo 185 de nuestra carta magna y la Ley número 137-11, este colegiado determina conveniente no pronunciarse sobre la indicada excepción de inconstitucionalidad, reiterando el comportamiento adoptado en las sentencias TC/0177/14, TC/0116/16 y TC/0270/16.

Finalmente, en la recién publicada Sentencia TC/0889/23, del 27 de diciembre de 2023, el Tribunal Constitucional estableció de manera expresa el cambio del citado precedente contenido en la Sentencia TC/0177/14, con miras a garantizar el principio de Supremacía Constitucional, al reconocer su facultad para revisar los pronunciamientos de inconstitucionalidad por

vía difusa emitidos por las instancias jurisdiccionales previas y, en los casos de revisión de amparo, así como conocer directamente de las excepciones de inconstitucionalidad planteadas por las partes interesadas.

Sobre el indicado cambio de precedente, resulta de especial interés el efecto *inter partes* atribuido a la decisión emitida por el Tribunal Constitucional en relación con la excepción de inconstitucionalidad, lo cual no coincide con el efecto vinculante para todos los poderes públicos que se atribuye a las decisiones de dicho tribunal, en el art. 184 de la Constitución; aspecto que fue destacado en el voto disidente del magistrado emérito CASTELLANOS KHOURY, al sostener que «dentro del colegiado constitucional no pueden convivir, sin socavarse, los sistemas difuso y concentrado acorde al modelo mixto de control de constitucionalidad reconocido en la Constitución dominicana y en la LOTCPC» (párr. 39). En ese sentido, queda pendiente la armonización de ese aspecto, en la labor jurisprudencial de la indicada alta corte.

B. ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDIMIENTO

Como ha sido apuntado en el apartado que precede, la acción directa de inconstitucionalidad es el proceso constitucional destinado al control concentrado de la constitucionalidad de las leyes. La competencia para su conocimiento se atribuye al Tribunal Constitucional, en virtud de lo previsto en art. 185.1 de la carta magna. Su procedimiento ha sido desarrollado por el legislador en la Ley núm. 137-11 en sus arts. 36 al 50 y también ha sido perfilado por dicho tribunal, en el ejercicio de su autonomía procesal, a través de numerosos precedentes que se ha procurado subsanar las lagunas advertidas en la indicada ley procesal.

1. Objeto de la acción directa de inconstitucionalidad

Conforme al contenido de las citadas disposiciones, el objeto de la indicada acción son las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.

Precisamente este aspecto ha sido objeto de constante debate en la jurisprudencia de la indicada alta corte que, desde los inicios de su labor jurisdiccional, ha ido perfilando su criterio frente aquellas acciones dirigidas contra actos que tienen un alcance particular, especialmente, contra actos administrativos.

A partir de la Sentencia TC/0051/12, de 19 de octubre de 2012, el Tribunal Constitucional sentó el criterio en torno a que la acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada únicamente para la impugnación de aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general. Con relación a este criterio se destaca el precedente contenido en la Sentencia TC/0041/13, de 15 de marzo de 2013, en la que dicha alta corte inadmitió una acción dirigida contra dos actos administrativos, específicamente, dos órdenes generales emanadas de la jefatura de la Policía Nacional (hoy dirección general) que disponían el retiro forzoso de agentes de dicha institución, sobre la base de sus efectos particulares y concretos. No obstante, el tribunal aprovechó la ocasión para exponer una clasificación de actos administrativos, con objetivo de precisar en cuales casos, de manera excepcional, serian susceptibles de ser impugnados mediante una acción directa de inconstitucionalidad, reservándola para los actos administrativos de carácter normativo y alcance general, y los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme.

Sin ánimos de adentrarse en el concepto de acto administrativo, cuyo estudio particular corresponde a un capítulo de esta obra, es preciso puntualizar que la denominación de «actos administrativos de carácter normativo y alcance general» referida por dicha alta corte, no resulta compatible con la definición contenida en el art. 8 de la Ley núm. 107-13 sobre los derechos de las personas, plasmada en la siguiente forma:

Art. 8. Concepto 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.

La definición contenida en el citado texto legal revela que el legislador dominicano ha excluido del concepto de acto administrativo aquellos actos emanados de la Administración que tienen un carácter normativo y alcance general; cuestión que es útil destacar, sin desmedro de las múltiples definiciones que doctrinariamente se han desarrollado sobre dicho concepto.

El indicado criterio de la Sentencia TC/0051/12 y precisado en la Sentencia TC/0041/13 fue modificado por Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia TC/0502/21, de 20 de diciembre de 2021, en la que se estableció el criterio admisibilidad sobre la base de la denominación de los actos enunciados en el artículo 185.1 de la Constitución, es decir, son susceptibles de ser impugnados las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, independientemente de su alcance (particular o general).

El indicado cambio de precedente ha sido sostenido en decisiones posteriores, tal como se observa en la Sentencia TC/0575/23, de 6 de septiembre de 2023, en la que fue admitida una acción directa de inconstitucionalidad contra un ‘decreto’, cuyo contenido no tiene un alcance general (Decreto núm. 126-01, dictado por el presidente de la República, el 23 de enero de 2001, mediante el cual se crea el Patronato del Parque Central de Santiago).

La evolución del criterio jurisprudencial en torno al objeto de la acción directa de inconstitucionalidad, previamente analizada, ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional, en la forma que textualmente se expone a continuación:

«La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general. En la especie, el acto impugnado tiene un carácter de puro acto administrativo con efectos particulares, pues el funcionario público que suscribe el oficio impugnado arguye la potestad que le confiere la Ley No. 11-92 para reclamar el pago del ITBIS, por lo que se trata más bien de una situación litigiosa sujeta a un control de legalidad tributaria y cuya competencia corresponde a las jurisdicción contenciosa administrativa, de conformidad

con lo establecido en el artículo 165.2 de la Ley Sustantiva; instancia judicial a la que acudió la propia empresa accionante y que aún no ha rendido fallo definitivo sobre el asunto, según la documentación anexa que reposa en el presente expediente» (TC/0051/12, fundamento 8.4).

«Los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional» (TC/0041/13, fundamento 9.5).

«Con base en estos motivos, a partir de la presente sentencia, el Tribunal Constitucional optará por determinar que los presupuestos de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad (prescritos en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137- 11), se encuentran satisfechos o no satisfechos, según la tipología del acto impugnado. En este orden de ideas, el Tribunal asumirá que los presupuestos de admisibilidad previstos en las dos precedentes disposiciones citadas se encuentran satisfechos cuando el acto objeto de acción directa de inconstitucionalidad corresponda a uno cualquiera de los supuestos por ellas previstos: es decir, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Esta evaluación será efectuada sin perjuicio de la autonomía procesal que incumbe al Tribunal Constitucional de valorar otros elementos según cada caso en concreto. Los anteriores razonamientos implican en sí un cambio de precedente, debido a que, en lo adelante, solo podrán ser susceptibles de control concentrado de constitucionalidad las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, *independientemente de su alcance*³²» (TC/0502/21, fundamento 10.5).

2. *Calidad o legitimación activa para interponer la acción directa de inconstitucionalidad*

En primer lugar, cabe destacar, sobre este aspecto, el precedente contenido en la Sentencia TC/0131/14, de 1º de julio de 2014, en la que dicho

³² El destacado es nuestro.

requisito se define como «la capacidad procesal que le reconoce el Estado a un persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes»³³. En ese tenor, el referido artículo 185.1 de la Constitución dominicana y el 37 de la Ley núm. 137-11 le reconocen dicha condición al presidente de la República, a una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

Ese ‘interés legítimo y jurídicamente protegido’ constituye un concepto jurídico indeterminado, que tuvo que ser precisado y llenado de contenido por el Tribunal Constitucional dominicano desde el inicio de su labor jurisdiccional. En efecto, a partir de la Sentencia TC/0047/12, de 3 de octubre de 2012, se estableció el criterio de que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado que goza de sus derechos de ciudadanía e invoca que la vigencia de la norma le causa perjuicios.

En esa misma tesitura, en la Sentencia TC/0057/18, de 22 de marzo de 2018, dicha alta corte expresó que «una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio»³⁴.

Dicho criterio sirvió como fundamento de la inadmisión de numerosas acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por personas físicas o morales que, a criterio de dicho tribunal, no resultaban afectados por la norma cuya inconstitucionalidad se reclamaba.

La noción sobre el interés legítimo y jurídicamente protegido ha evolucionado constantemente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano; cuestión que fue pormenorizadamente analizada en su

³³ Ver párr. 9.1.

³⁴ Ver párr. 10.2.

Sentencia TC/0345/19, de 16 de septiembre de 2019, en la que sustentó un cambio de precedente destacando lo siguiente:

d. Han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Basta, como muestra, recordar que para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral morigeramos el criterio –de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante– considerando el estatus de ciudadanía de la parte accionante y la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional (sentencias TC/0031/13 y TC/0033/13, ambas del 15 de marzo de 2013)³⁵.

e. Asimismo, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto grandemente atenuada, en el sentido de que no se ha exigido un perjuicio directamente experimentado por el accionante a fin de identificar su calidad o legitimación procesal, ante supuestos donde:

(i) El objeto de la norma abarca intereses difusos y el promotor de la acción no hace eco de un interés particular o perjuicio directo, sino colectivo (sentencias TC/0048/13, del 9 de abril de 2013; TC/0599/15, del 17 de diciembre de 2015; TC/0713/16, del 23 de diciembre de 2016 y TC/0009/17, del 11 de enero de 2017)³⁶; igual cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso (sentencia TC/0234/14, del 25 de septiembre de 2014)³⁷;

(ii) El objeto de la norma atacada regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector –alguaciles o conatadores públicos– y el gremio como tal –a pesar de no ser afectado directamente– se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros (sentencias TC/0110/13, del 4 de julio

³⁵ TC/0031/13, del 15 de marzo de 2013, pp. 6-7; y TC/0033/13, del 15 de marzo de 2013, pp. 7-8.

³⁶ TC/0048/13, del 9 de abril de 2013, pp. 8-9; TC/0599/15, del 17 de diciembre de 2015, pp. 112-113; TC/0713/16, del 23 de diciembre de 2016, pp. 17-18; y TC/0009/17, del 11 de enero de 2017, pp. 9-10.

³⁷ TC/0234/14, del 25 de septiembre de 2014, pp. 12-14.

de 2013 y TC/0535/15, del 1 de diciembre de 2015)³⁸; igual cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que en su actividad cotidiana se podrían ver afectadas por la norma impugnada (sentencia TC/0184/14, del 15 de agosto de 2014)³⁹; lo mismo cuando se trata de una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano (sentencia TC/0157/15, del 3 de julio de 2015)⁴⁰ o actúe en representación de la sociedad (sentencia TC/0207/15, del 6 de agosto de 2015)⁴¹;

(iii) El objeto de la norma atacada imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial (sentencia TC/0148/13, del 12 de septiembre de 2013)⁴²;

(iv) El objeto de la norma atacada pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le concierne, como votante, resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos (sentencia TC/0170/13, del 27 de septiembre de 2013)⁴³; y

(v) El accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano (sentencia TC/0224/17, del 2 de mayo de 2017)⁴⁴;

Continúa señalando el Tribunal Constitucional, en la citada Sentencia TC/0345/19 otra matización consistente en el hecho de que «el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante (sentencia TC/01725/13, del 27 de septiembre de 2013)»⁴⁵. También en aquellos casos que «los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado

³⁸ TC/0110/13, del 4 de julio de 2013, pp. 7-8; y TC/0535/15, del 1 de diciembre de 2015, pp. 17-18.

³⁹ TC/0184/14, del 15 de agosto de 2014, pp. 16-17.

⁴⁰ TC/0157/15, del 3 de julio de 2015, pp. 24-25.

⁴¹ TC/0207/15, del 6 de agosto de 2015, pp. 15-16.

⁴² TC/0148/13, del 12 de septiembre de 2013, p. 8.

⁴³ TC/0170/13 del 27 de septiembre de 2013, pp. 7-8.

⁴⁴ TC/0224/17, del 2 de mayo de 2017, pp. 49-51.

⁴⁵ TC/0172/13, del 27 de septiembre de 2013, pp. 10-11.

pueden alcanzar al accionante (Sentencias TC/0200/13, del 7 de noviembre de 2013; TC/0280/14, del 8 de diciembre de 2014; TC/0379/14, del 30 de diciembre de 2014; TC/0010/15, del 20 de febrero de 2015; TC/0334/15, del 8 de octubre de 2015; TC/0075/16, del 4 de abril de 2016 y TC/0145/16, del 29 de abril de 2016)»⁴⁶.

Un aspecto interesante de la referida Sentencia TC/0345/19, de 16 de septiembre de 2019, es el reconocimiento que hace dicha alta corte en el sentido de que esos matices en que se ha perfilado el criterio analizado «son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales».

Todo lo anteriormente destacado le permitió al Tribunal Constitucional concluir en el sentido de modificar y/o redefinir los criterios establecidos en torno a la calidad o legitimación activa para interponer dicha acción, estableciendo en la indicada Sentencia TC/0345/19 de 16 de septiembre de 2019, lo siguiente:

f. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad –real y efectiva– de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

⁴⁶ TC/0200/13, del 7 de noviembre de 2013, p. 27-28; TC/0280/14, del 8 de diciembre de 2014, pp. 8-9; TC/0379/14, del 30 de diciembre de 2014, pp. 14-15; TC/0010/15, del 20 de febrero de 2015, pp. 29-30; TC/0334/15, del 8 de octubre de 2015, pp. 9-10; TC/0075/16, del 4 de abril de 2016, pp. 14-16; y TC/0145/16, del 29 de abril de 2016, pp. 10-11.

g. En efecto, de ahora en adelante, tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley.

Con este cambio de precedente, ya no es necesario justificar en ningún supuesto la afectación del accionante por efecto de la aplicación de la norma impugnada, lo que ha reincorporado la figura del denunciante de la inconstitucionalidad, adoptada por la Suprema Corte de Justicia, en la sentencia dictada el 8 de agosto de 1998, en virtud de la cual cualquier ciudadano podía promover la inconstitucionalidad de una norma sin necesidad de invocar la afectación directa.

Adicionalmente, conviene precisar que al referirse a la interpretación del alcance de una disposición constitucional referente a una cuestión de naturaleza procesal, como es la calidad para interponer la acción directa en inconstitucionalidad, el criterio establecido por el Tribunal Constitucional es vinculante frente al legislador, quien no puede, dentro de su configuración de los procesos constitucionales que le ha sido reservada, modificar la concepción del interés jurídico y legítimamente protegido que ha sido establecido para interponer dicha acción.

3. Instancia introductoria de la acción directa de inconstitucionalidad

Continuando con otro aspecto del procedimiento previsto para la indicada acción, el art. 38 de la Ley núm. 137-11 dispone que «será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas». Dicha norma no contempla la consecuencia jurídica derivada del incumplimiento de

las condiciones señaladas, sin embargo, a partir del precedente contenido en la Sentencia TC/0062/12, de 29 de noviembre de 2012, se contempla como una causa de inadmisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad.

En desarrollo de la indicada regla y acopio de la jurisprudencia constitucional comparada, en la Sentencia TC/0095/12, de 21 de diciembre de 2012, el Tribunal Constitucional estableció que, sin caer en formalismos técnicos, los cargos formulados por el demandante deben tener:

1. Claridad. Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos.
2. Certeza. La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada.
3. Especificidad. Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionada vulnera la Constitución de la República.
4. Pertinencia. Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional y no legal o referida a situaciones puramente individuales» (Fundamento núm. 10, p. 11).

El establecimiento de estos requisitos resulta idóneo frente a la naturaleza de ese tipo de proceso constitucional, dirigido contra actos de carácter general emanados del Poder Legislativo y autoridades públicas en ejercicio de sus potestades administrativas. En ese tenor se ha expresado la Corte Constitucional de Colombia, al considerar que:

[...] el juicio de constitucionalidad de una norma requiere como condición irredimible la de determinar, mediante la exposición razonada y ponderada del concepto de la violación, si existe una oposición objetiva entre el contenido de la disposición enjuiciada y lo que dispone sobre ese particular la constitución política. Es como resultado de esa confrontación que el juez constitucional puede establecer si la norma acusada se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido» (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia núm. C- 353-98).

Precisado lo anterior, procede continuar señalando que conforme a lo previsto en el art. 39 de la Ley núm. 137-11, la instancia introductoria de la acción deberá ser notificada a requerimiento del magistrado presidente del Tribunal Constitucional al procurador general de la República y a la

autoridad de la que emane la norma o acto cuestionado, debiendo otorgar un plazo de 30 días para depositar su opinión que, en caso de que no sea remitida en el plazo señalado, no limita la continuación del tramitación y fallo de la acción en inconstitucionalidad.

También está previsto la publicación un aviso contentivo del extracto de la acción en el portal institucional del Tribunal Constitucional y cualquier otro medio que se estime pertinente, en virtud de lo previsto en el art. 40 de dicha ley.

Una vez agotadas dichas actuaciones y vencidos los plazos para el depósito de las opiniones anteriormente indicadas, se convocará a una audiencia oral y pública, a fin de que el accionante, la autoridad de la que emane la norma o el acto cuestionado y el procurador general de la República presenten sus conclusiones. Su falta de comparecencia no impide el fallo de la acción.

En caso de ser necesario para la correcta instrucción de la causa, el art. 42 de dicha ley contempla la facultad del Tribunal Constitucional para solicitar informes técnicos a instituciones tanto públicas como privadas.

4. Decisión sobre la acción

La indicada Ley núm. 137-11 contempla, en su art. 43, un plazo en el que deberá ser rendida la decisión que resuelva la acción directa de inconstitucionalidad, que no podrá exceder de cuatro meses, a partir de la fecha en que concluya la vista. Cabe señalar que, en la práctica, no siempre se cumple con el indicado plazo, para lo cual no se debe tomar en cuenta la complejidad de la cuestión sino también el quorum requerido de al menos 9/13 de los jueces que integran el Pleno para la aprobación de las decisiones de dicho tribunal, cuyo consenso, en algunos casos, podría tomar más tiempo.

En caso de denegación de la acción, y en miras de cumplir con la tutela judicial efectiva, el art. 44 de la indicada ley prevé la obligatoriedad de «examinar todos los motivos de inconstitucionalidad que se hubieren alegado para fundamentarla», lo cual sólo surtirá efecto *inter partes* para el caso concreto y no producirán cosa juzgada.

En caso de ser acogidas las pretensiones contenidas en la instancia introductoria de la acción, el art. 45 del indicado texto legal, partir de la publicación de la sentencia, identifica sus efectos encaminados a la declaratoria de inconstitucionalidad y nulidad de la norma o actos impugnados, con la consecuente expulsión del ordenamiento jurídico, lo cual dará lugar a cosa juzgada.

También, en el art. 47, se contempla la facultad del Tribunal Constitucional para emitir las denominadas sentencias interpretativas de desestimación o rechazo, que permiten declarar la constitucionalidad del precepto impugnado, «en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados».

Lo anterior también implica la posibilidad de declarar expresamente la inconstitucionalidad parcial de un precepto, sin afectar íntegramente todo su contenido. A partir del párrafo II de la referida disposición se describen las modalidades de dichas sentencias en la siguiente forma:

Párrafo II.- Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado. Párrafo III.- Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.

Finalmente, en todo caso, la decisión que resuelva la acción deberá ser notificada al accionante, al Procurador General de la República y a las partes que hubieren intervenido. De igual forma, en caso de contener declaratoria de inconstitucionalidad «se comunicará además al poder o poderes, órganos o entidades que emitieron las normas o actos declarados inconstitucionales, así como, en su caso, a los competentes para su corrección o conversión», tal como lo estipula el párrafo II del art. 49 de la indicada ley.

5. *Control de constitucionalidad sobre la omisión legislativa*

Como ha sido evidenciado anteriormente, el dinamismo de la sociedad no siempre va de la mano con los procesos legislativos, lo cual da lugar a ciertas materias carentes de regulación. Sin embargo, cuando se trata de un mandato expreso al legislador para que regule una materia en específico, su inercia o incumplimiento se traduce en una omisión legislativa que, como tal, debe estar sujeta a un mecanismo de control. Para los fines de este apartado, esta temática será abordada de manera muy sucinta, lo que conviene precisar en la medida de que su tratamiento a profundidad amerita de un singular estudio.

En el ámbito doctrinario se reconocen dos modalidades de omisión legislativa: una absoluta, que traduce en la ausencia de regulación por parte del legislador; y otra relativa, que tiene lugar cuando, en el ejercicio de su competencia, el legislador no ha tomado en cuenta algún aspecto de la materia en cuestión, lo cual reduce o restringe la eficacia de la ley.

Al referirse sobre este tema, el magistrado emérito del Tribunal Constitucional, DÍAZ FILPO, ha señalado que:

Indudablemente, el control jurisdiccional de las omisiones inconstitucionales no resulta fácil, puesto que no existe alguna solución que pueda considerarse perfecta o aplicable a todos los casos. Las características propias de cada sistema constitucional determinan tales mecanismos. La declaración de la inconstitucionalidad por omisión se deriva de la comprobación por parte del órgano jurisdiccional de la inercia del legislador para cumplir el mandato constitucional de dictar las leyes necesarias que desarrollen preceptos constitucionales o posibiliten la operatividad de los derechos consagrados por el constituyente o por el mismo legislador; y de las recomendaciones que dirige al Congreso o Parlamento⁴⁷.

En el ámbito nacional, se ha reconocido la acción directa de inconstitucionalidad como un mecanismo de control de la omisión legislativa. En

⁴⁷ DÍAZ FILPO (Rafael), *Reserva de Ley en Iberoamérica*. Colección IUDEX, Santo Domingo, República Dominicana, 2018, pp. 210-212.

primer lugar, se destaca la Sentencia TC/0079/12, de 15 de diciembre de 2012, en la que el Tribunal Constitucional expresó lo siguiente:

7.4. La doctrina ha definido la inconstitucionalidad por omisión como la falta de desarrollo de los poderes públicos con potestad normativa, durante un tiempo exorbitantemente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio desarrollo, de forma tal que se imposibilita su eficaz aplicación. La inconstitucionalidad por omisión puede ser vista como un remedio eficaz frente a la inactividad del legislador que también viola frontalmente la enérgica pretensión de validez de las normas constitucionales, quedando los textos constitucionales, a la postre, sin posibilidad de ser vivida en su plenitud, precisamente, por el ocio del legislador que no observa el mandato que el Poder Constituyente delega al Poder Constituido, postergando así diversas normas programáticas.

A seguidas, figura la Sentencia TC/0189/15, de 15 de julio de 2015, dictada en ocasión de una acción directa en inconstitucionalidad, en la que el Tribunal Constitucional se pronunció en torno a la inercia del legislador en materia de indulto, en los siguientes términos:

[...] el ejercicio de la potestad de indulto, atribuida por la Constitución al presidente de la República, no debe ser anulada **por la inercia del legislador**, al que le corresponde regular las condiciones y los aspectos procedimentales para su adecuado ejercicio. Por ello, **procede exhortar al Congreso Nacional para que en el ejercicio de la función legislativa que le es propia, subsane ese vacío normativo con la aprobación de una ley** que establezca claramente las condiciones sobre la selección de los candidatos a indultos, modalidades, procedimiento y las excepciones, dentro de los límites constitucionales y los acuerdos internacionales⁴⁸.

El anterior precedente dio lugar a la emisión de una decisión exhortativa al Congreso Nacional, en la que dicho tribunal consideró lo siguiente:

La sentencia exhortativa es una modalidad de sentencia interpretativa, la cual puede ser dictada por este tribunal, en virtud de lo previsto en el artículo 47 de la Ley núm. 137-11; texto según el cual: el Tribunal

⁴⁸ Ver párr. 9.10.

Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados. En la especie, la pertinencia de la sentencia exhortativa es incuestionable, ya que en el artículo 128, numeral 1, literal (j) de la Constitución se establece que los indultos deben concederse “(...) de conformidad con la ley (...)”. De manera que estamos en presencia de un mandato constitucional dirigido al legislador de manera expresa⁴⁹.

En ese orden cronológico se destaca la Sentencia TC/467/15, de 4 de noviembre de 2015, sobre una acción directa en inconstitucionalidad interpuesta con la finalidad de que el Tribunal Constitucional emitiera una sentencia interpretativa aditiva del art. 6 de la Ley núm. 252-12, que eleva a la Sección Barranca, Provincia La Vega, a la categoría de distrito municipal, con el nombre de Distrito Municipal Don Juan Rodríguez, ordenando a la Junta Central Electoral a convocar y celebrar elecciones extraordinarias en ese distrito de reciente creación. Al respecto, el tribunal se pronunció en torno a la admisibilidad de dicha acción, puntualizando que «la omisión legislativa puede vulnerar garantías constitucionales, por lo que el silencio del legislador puede ser objeto de control jurisdiccional por la vía de la acción directa en inconstitucionalidad»⁵⁰.

En ese mismo tenor, el Tribunal Constitucional ha expresado, en la Sentencia TC/0113/21, de 20 de enero de 2021, que:

10.2.2. La inconstitucionalidad por omisión viene a ser la abstinencia del legislador durante un tiempo considerablemente largo, de cumplir con el mandato de la Constitución de dictar una norma. En algunos casos, como en el dominicano, la Constitución establece el mandato, mas no un plazo determinado para cumplir lo ordenado, por lo que corresponderá al intérprete constitucional determinar la razonabilidad o

⁴⁹ Ver párr. 9.11.

⁵⁰ Ver párr. 9.4.

no del tiempo transcurrido entre la proclamación de la Constitución y la omisión legislativa aducida.

En lo que respecta a la omisión legislativa absoluta, en la citada Sentencia TC/0113/21, de 20 de enero de 2021, dicha alta corte ha puntualizado sobre la carga argumentativa atribuida al accionante, en los siguientes términos:

10.2.5. Así las cosas, el Tribunal Constitucional considera, en virtud del principio de separación de poderes y la soberanía e independencia del Poder Legislativo, que cuando se trate de una acción legislativa absoluta, recae sobre el accionante el deber de argumentar con claridad, especificidad y suficiencia las razones que motivan la interposición de la acción directa de inconstitucionalidad, así como proceder a identificar la ausencia de la norma, el texto constitucional que establece el mandato al legislador y por qué considera que el tiempo transcurrido sin la correspondiente emisión de la norma resulta irrazonable.

10.2.12. En estos casos, el constituyente pone a cargo del legislador ordinario una obligación de primer orden, que debe ser cumplida en un tiempo prudente, pues se debe considerar que el tiempo legislativo está sujeto a variables de política, social y económica que determinan la agenda congresual; de lo que se trata es de que el tiempo que ha mediado entre la proclamación de la Constitución y la emisión de las normas reservadas al legislador sea razonable, por lo que no puede ser un plazo demasiado largo.

Indudablemente, ese desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional constituye una labor que ha permitido visualizar la importancia sobre el debate jurídico que plantea la figura de la omisión legislativa, y representa un fundamento trascendental, ante su escasa previsión en el ordenamiento nacional.

X. CONCLUSIONES

Los aspectos abordados en este capítulo permiten comprender la ley como un conjunto normativo emanado del Poder Legislativo del Estado, conforme al procedimiento constitucionalmente establecido. Constituye

el fundamento habilitante de los poderes públicos y un instrumento necesario del dinámico desarrollo de la sociedad, así como del ejercicio de los derechos de las personas y el cumplimiento de sus deberes.

En el orden constitucional de la República Dominicana se adopta un concepto formal de la ley, dentro de una estructura normativa jerarquizada en la que, conforme al modelo kelseniano, los actos normativos que no emanan del Congreso Nacional tienen un rango infralegal, a partir de lo cual se colocan en distintos grados o niveles y fuerza normativa, sin que se observe disposición constitucional alguna que les atribuya fuerza de ley.

El desarrollo de una adecuada técnica legislativa requiere, desde su fase prelegislativa, la evaluación de su impacto en el ordenamiento jurídico, para lo cual es imperativo realizar un minucioso contraste de la iniciativa o proyecto de ley con la norma suprema, que es la Constitución. Ese debido control y/o verificación desde las etapas previas a la aprobación de la ley no siempre se materializa, lo cual puede dar lugar a la inconstitucionalidad de la ley, derivada de una infracción constitucional.

Frente a la inconstitucionalidad de la ley, la función judicial del Estado juega un papel protagónico para su solución, dado que el constituyente ha previsto el control jurisdiccional, tanto por la vía difusa, a cargo de todos los tribunales del orden judicial, como por la vía concentrada, mediante una acción directa de inconstitucionalidad cuya competencia le corresponde al Tribunal Constitucional, conforme al procedimiento previsto en la referida Ley núm. 137-11, complementado con el desarrollo jurisprudencial de dicho tribunal.

XI. PROSPECTIVA DE FUTURO

En la exposición de los aspectos desarrollados en este capítulo se ha evidenciado la importancia del establecimiento de políticas adecuadas para la consolidación de una técnica legislativa que responda efectivamente a las necesidades de la sociedad dominicana y la protección de los intereses de la nación, acorde a los principios y garantías constitucionales. Esto

coadyuvará al fortalecimiento del sistema democrático y de la interacción de los ciudadanos con el Congreso Nacional.

Para los fines señalados resulta necesaria la estandarización de los procedimientos legislativos entre el Senado y la Cámara de Diputados de la República Dominicana, y una debida coordinación entre sus respectivos órganos de apoyo, que vaya más allá del mero trámite entre cámaras y que permita una planificación conjunta de los temas nacionales que requieran de la intervención del legislador.

Indudablemente, el control de la constitucionalidad de las leyes ejercido por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana y el precedente vinculante atribuido a sus decisiones requiere optimizar esa constante adecuación de la labor y agenda legislativa, dados los efectos anulatorios de la declaratoria de inconstitucionalidad, así como las revaloraciones resultantes de las sentencias interpretativas y exhortativas.

Por último, el mayor reto que deberá enfrentar el legislador dominicano es comprender que su labor no termina con la emisión de una ley, sino que a partir de ahí comienza una nueva etapa de evaluación del impacto de su implementación y su armonización con el ordenamiento jurídico vigente.

XII. BIBLIOGRAFÍA

- CRISPÍN ROSA (Gaudy Esther), *Iniciativas legislativas en República Dominicana*, Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE), Observatorio Político Dominicano, Santo Domingo, República Dominicana, 2016.
- DÍAZ FILPO (Rafael), *Reserva de Ley en Iberoamérica*, Colección IUDEX, Santo Domingo, República Dominicana, 2018.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ TORRES (Juan), *Curso de Derecho administrativo, volumen I*, 4ª edición, Civitas, Madrid, España, 1983.
- JEREZ DELGADO (Carmen), «Publicidad de las normas y técnica legislativa en la sociedad de la información», *Anuario de Derecho Civil*, 2005, volumen 58, núm. 2, pp. 765-812, disponible en línea, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2028992.pdf>. [consulta 30 de marzo 2024].
- JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional*, volumen I, *Ius Novum*, Santo Domingo, República Dominicana, 2010.

- MUÑOZ (Hugo Alfonso), *Manual Centroamericano de Técnica Legislativa*, Comisión Interparlamentaria de Modernización Legislativa del FOPREL y UPD-OEA, San José, Costa Rica, 2000.
- MUÑOZ MACHADO (Santiago), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público en General, Tomo VI*, Iustel-Portal Derecho, Madrid, España, 2006.
- PRIETO LÓPEZ (Leopoldo José), «La noción de ley en Suárez y Locke», *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, núm. 71, pp. 137-156, Universidad de Murcia, España, 2017.
- RAY GUEVARA (Milton), *Conferencia Constitución y Tratados*, Congreso de Derecho Constitucional y Administrativo, Universidad Católica Santo Domingo (UCSD), Santo Domingo, República Dominicana, 2014.
- RODRÍGUEZ (Cristóbal), *Los tratados y el Sistema Jurídico Nacional*, Santo Domingo, República Dominicana, edición 29 de mayo 2014, disponible en línea, <https://acento.com.do/opinion/los-tratados-y-el-sistema-juridico-nacional-8144619.html> [consulta 30 marzo 2024].
- RODRÍGUEZ CHANG (Ronny) *et. al.*, *La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*/editado por Ronny Rodríguez Chang, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2001.
- RUBIO LLORENTE (Francisco), «Rango de Ley, Fuerza de Ley, Valor de Ley», *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1983.
- VALENCIA RESTREPO (Hernán), *Derecho Internacional Público*, Librería Jurídica Comilibros, Medellín, Colombia, 2008.

CAPÍTULO V

I EL REGLAMENTO

Francisco A. Ortega Polanco

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNPHU y docente colaborador del Doctorado de Derecho Administrativo de la USAL

SUMARIO: I EL REGLAMENTO. CONCEPTO Y JUSTIFICACIÓN. A. CONCEPTO. B. JUSTIFICACIÓN. C. EL REGLAMENTO Y EL ACTO ADMINISTRATIVO. II. LA POTESTAD REGLAMENTARIA. A. CONCEPTO. B. POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL ORDENAMIENTO NACIONAL. 1. Potestad reglamentaria de los ministros. 2. Potestad reglamentaria en la jurisprudencia. III. REQUISITOS DE VALIDEZ DEL REGLAMENTO. A. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ. B. CONTROL DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA. 1. Control de constitucionalidad. 2. Control de legalidad. 3. Los principios generales. 4. Límites formales, materiales o de procedimiento. IV. EL REGLAMENTO Y LA LEY. A. LA LEY. 1. La función legislativa. 2. Delegación legislativa. B. DIFERENCIA ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO. V. EL REGLAMENTO Y LA NORMA GENERAL. VI. CLASES DE REGLAMENTOS. A. REGLAMENTO SUBORDINADO O DE EJECUCIÓN. B. REGLAMENTO AUTORIZADO O DE INTEGRACIÓN. C. REGLAMENTO AUTÓNOMO. D. REGLAMENTO DE NECESIDAD. VII. PROSPECTIVA DE FUTURO DEL REGLAMENTO. CONCLUSIÓN. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. EL REGLAMENTO. CONCEPTO Y JUSTIFICACIÓN

A. CONCEPTO

El reglamento es una norma jurídica escrita, con un rango inferior a la ley, dictada por la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles y formatos, diferenciada en su origen y alcance de los actos administrativos.

Es una norma que contiene una declaración unilateral de voluntad, configurada en el ejercicio de una función administrativa, que produce efectos generales en forma directa, y, específicamente, innova el ordenamiento jurídico, al integrarlo con relativa permanencia.

En cuanto norma jurídica, tiene un cariz coactivo, es decir, obliga bajo amenaza de una sanción, mancornado con un presupuesto fáctico y una consecuencia, incorporándose o innovando el ordenamiento, cualidad esta que lo diferencia del acto administrativo, con el que puede coincidir en su carácter general o abstracto.

Tiene imperio, pero su categoría es inferior, en la jerarquía normativa, a la ley y, obviamente, a la Constitución, que está en la cima¹. Al resultar de una potestad de la Administración pública, el reglamento podría emanar de cualquier ente, órgano, centralizado o descentralizado, autónomo, del ámbito municipal o de una corporación pública; además, los órganos judiciales o legislativos pudieran dictar reglamentos cuando realicen una actividad administrativa.

No es ley, pero tampoco acto ni contrato administrativo; pues, además de su unilateralidad y la producción de efectos jurídicos, el reglamento es norma coactiva integrada al sistema de fuentes normativas (junto a la Constitución, la ley, las ordenanzas). Carece de bilateralidad o voluntad común, cual ocurre con los contratos, pues en este caso sólo la Administración se manifiesta.

El acto administrativo puede reputarse general, estar destinado a una pluralidad de destinatarios, pero el reglamento va más allá, por cuanto es una norma, y es esta cualidad la que define su peculiaridad.

Es la norma emblemática de la Administración, puesto que la Constitución y las leyes son facultades de la asamblea, las ordenanzas de los gobiernos locales y, siendo actuación administrativa, está sujeta al control

¹ En cuanto a la subordinación del reglamento a la ley, el Tribunal Constitucional dominicano ha dicho que dicha sujeción «se debe a que el (reglamento) persigue la ejecución de la segunda (la Ley) desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en ella. Por tanto, «el reglamento no puede exceder el alcance de la Ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquel debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley en el punto en que esta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta [...]». (Sentencia TC/0286/21, párr. 13.107, p. 520).

de constitucionalidad (Constitución, art. 6 y 185)² y al control de legalidad (Constitución, art. 139)³.

B. JUSTIFICACIÓN

En la búsqueda de un soporte racional a este instituto, aparece la interrogante ¿para qué un reglamento, si existe la ley? En la clásica teoría de SECONDAT (Barón de Montesquieu⁴) y LOCKE, de la separación de los poderes, base del sistema político democrático, corresponde al Poder Legislativo aprobar las normas, y así se manifiesta en la Constitución nacional, en su art. 93, mientras que, al Poder Ejecutivo, en principio, le corresponde ejecutar la Constitución, las leyes y las decisiones judiciales.

En los regímenes monárquicos o absolutos, previos a la democracia, el poder público era una autoridad única (monarca, rey, juez, sumo sacerdote, etcétera) que concentraba todas las atribuciones del gobierno (ejecutiva, legislativa y judicial), pero con el advenimiento de la democracia, ese poder se dividió en tres niveles de autoridad: el Legislativo hace las normas, el ejecutivo las ejecuta y el Judicial las interpreta.

Esa división de funciones se manifiesta en el principio democrático y se soportan en el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales operan con independencia en el ejercicio de sus respectivas competencias y sus encargados son responsables, no pudiendo delegar sus atribuciones, que

² La Supremacía de la Constitución significa (art. 6) que «todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución». Y, en su artículo 185, incluye entre las atribuciones del Tribunal Constitucional el conocimiento, en única instancia, «de las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido».

³ El art. 139, sobre el control de legalidad de la Administración pública, dispone que «los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley».

⁴ MONTESQUIEU (Barón de), *El Espíritu de las Leyes*, Ediciones Brontes, S.L., Barcelona, España, 2012, p. 88.

son únicamente las determinadas por la Constitución y las leyes (Carta, art. 4). El Ejecutivo, en tanto Gobierno o Administración Pública, tiene la facultad de dictar actos administrativos, contratar, dictar normas generales, planes o programas, pero además puede dictar normas coactivas, permanentes, para garantizar la eficacia de su actuación.

Desde la óptica de la coexistencia de los poderes, el reglamento se explica dentro del esquema de los pesos y contrapesos, en que los poderes ejercen un control mutuo, como una expresión de la autoridad del gobierno, en tanto Administración pública.

Esa idea es reivindicada por los federalistas estadounidenses, para quienes la democracia requiere una división y organización de las funciones estatales, de manera que una sirva de freno con respecto a la otra, como lo plantea MADISON, en su ensayo *Equilibrio de Poderes* (El Federalista 51, de 1788) y que incorpora la tesis planteada por Montesquieu en su Libro XI, acápite 4 del *Espíritu de las Leyes*. Dichos autores no atribuyen, explícitamente, una función normativa a la rama ejecutiva, pero la misma se desprende del principio democrático, sin perjuicio de la ley, como una expresión propia de autoridad.

La justificación histórica, sin embargo, se relaciona con el reparto de poder y la pugna de los poderes fácticos por el control de la potestad normativa.

Como se ha dicho, en el período prerrevolucionario, el monarca concentra en la práctica todas las atribuciones; con la Revolución francesa, a partir del 14 de julio de 1789, con la toma de La Bastilla, prevaleció el criterio de que el Ejecutivo no podía más que proclamar las leyes de la Asamblea, pero la ‘real política’ determinó que se le reconociera posteriormente al Ejecutivo la facultad de dictar normas, alternándose el criterio de la reserva de ley con el de la repartición de las potestades regulatorias, según se votaron leyes y constituciones en Francia.

El retorno del absolutismo con el Imperio de NAPOLEÓN I, a partir del 1804, marcó el relieve del autoritarismo, aunque prevalecieran formalmente las instituciones, pero a partir del año 1814, se distribuye formalmente la potestad normativa, al caer NAPOLEÓN y retornar al

poder la familia BORBÓN, con LUIS XVIII, en lo que se ha denominado la Restauración borbónica, cuyo último de sus monarcas parientes había sido LUIS XVI, quien murió en la guillotina.

Entran en conflicto entonces dos tendencias: la monárquica, restaurada, y la democrática, instituida durante el período revolucionario y representado por las cámaras legislativas; el equilibrio se configuró entonces otorgándosele al monarca un poder normativo propio (potestad reglamentaria), sólo limitado por las materias reservadas al parlamento (reserva legal), en un formato de monarquía constitucional o limitada, según la Constitución del 4 de junio del 1814, que permitía al rey dictar reglamentos y ordenanzas para la ejecución de las leyes⁵.

Fuera del reparto de competencias o del *checks and balances* de los federalistas, el reglamento se justifica en la visión pragmática de que el legislador camina con exorbitante lentitud con relación a las demandas reguladoras y normativas de la sociedad, de modo que, si tales demandas aguardaran respuestas legislativas, se complicaría el funcionamiento del gobierno, y más aún, daría al traste con su eficacia.

La elaboración de una ley pasa por un tracto complejo y dilatado. En el ordenamiento nacional, por ejemplo, conlleva la iniciativa de incoar un proyecto en una de las cámaras, dos discusiones en cada una, con un intervalo de por lo menos un día. Aprobado en una, debe pasar a la otra, observando las mismas formalidades constitucionales, y si la última le hace observaciones, retorna entonces a la inicial para otra discusión. Concluida la fase legislativa, la ley aprobada pasa al Poder Ejecutivo, que la puede observar y devolver a la cámara de la cual la recibió y esta la debe discutir nuevamente (arts. 96-113 CRD).

No pueden las asambleas, desde esta perspectiva, cubrir todas las demandas normativas, amén de que se privaría al Ejecutivo de resolver situaciones que requieran procedimientos técnicos ágiles, por lo cual, dada la

⁵ FERNÁNDEZ-VALMAYOR (José) *et al.*, «Reglamento», en MUÑOZ MACHADO (Santiago), coordinador, *Diccionario de Derecho Administrativo, Tomo I*, Iustel, Madrid, España, 2005, p. 2143.

preminencia del interés general, las Constituciones tienden a reconocerle al Ejecutivo el poder reglamentario.

Dos limitantes esenciales, sin embargo, moldean dicha potestad dentro del principio de interdependencia de los poderes públicos: el primero es la sujeción irreductible del reglamento a la Constitución, y el segundo, el control por parte de los tribunales encargados de fiscalizar la Administración.

C. EL REGLAMENTO Y EL ACTO ADMINISTRATIVO

El reglamento produce efectos generales, impersonales y objetivos; no está dirigido a personas específicas, innova de manera definitiva el ordenamiento jurídico y el sistema de fuentes. Mientras que el acto administrativo, declaración unilateral también de actividad administrativa tiene, en principio, un impacto individual, particular, subjetivo, concreto y temporal.

La marca del reglamento es su naturaleza normativa, amén de su permanencia y su incorporación al sistema de fuentes.

Como norma jurídica, enriquece en alguna medida el sistema, es obligatorio *erga omnes* durante su vigencia, deroga otro reglamento, crea reglas nuevas o habilita relaciones o actos no previstos. No es un acto administrativo, una norma ni un plan general, y su validez sólo está sujeta a la ley y a la Constitución. El acto administrativo es declaración unilateral de voluntad que se agota con su cumplimiento, sujeto a la declaración de lesividad, a la anulabilidad o anulación por la propia Administración, siendo por demás controlable en sede judicial⁶. El reglamento crea Derecho, mientras que el acto lo aplica.

El reglamento es un límite con respecto a la validez de las normas generales no reglamentarias y los actos administrativos; el reglamento no

⁶ Para un estudio más exhaustivo sobre el acto administrativo, nos remitimos *infra* al Capítulo IX de este Manual.

es ni una ley material ni un acto administrativo general. Está basado en una potestad constitucional (la reglamentaria) y es susceptible de control de constitucionalidad (difusa o concentrada), así como también del control de legalidad ante los tribunales del orden judicial.

No es su alcance general el criterio básico de diferenciación, pues la ley prevé, como se ha visto, actos administrativos con una pluralidad indeterminada de destinatarios (Ley núm. 107-13, art. 12, p. I), tales como convocatorias, órdenes generales y anuncios de licitación, así como normas generales no reglamentarias (planes, programas) que no son reglamentos. Este fue, en principio, un ítem diferenciador por excelencia, que ha sido superado en la actualidad.

Coinciden el acto administrativo y el reglamento en su sometimiento al orden jurídico en el marco democrático, a los principios generales y al control jurisdiccional.

El control constitucional de los reglamentos está basado en la Constitución, el difuso, ante todos los tribunales del orden judicial de la República (arts. 139 y 188 CRD) y el concentrado, ante el Tribunal Constitucional (arts. 6 y 185.1 CRD).

La jurisdicción contencioso-administrativa es la competente para conocer de los recursos contra los actos, actuaciones y disposiciones administrativas, reglamentarias o no, que sean contrarias a derecho, como consecuencia de las relaciones entre los particulares y la Administración.

Del principio general de legalidad, ínsito en la Constitución (art. 40.15), se infiere una facultad general de los tribunales para controlar la legalidad del reglamento. En cuanto a los actos administrativos, sin embargo, el control judicial corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 164-167 CRD).

El art. 1 de la Ley 1494, del 1947, atribuye competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer del recurso contra los reglamentos dictados por la administración o los entes u órganos administrativos autónomos en el ejercicio de sus facultades regladas por las leyes, decretos u otros reglamentos dictados por órganos

superiores (art. 1). Los actos administrativos son controlables también por la propia administración (sistema de justicia retenida) en sede administrativa.

Conforme con la Ley núm. 107-13, en su art. 47, es recurrible directamente, por vía administrativa, todo acto administrativo que cierre un procedimiento, que imposibilite su continuación, lesione derechos subjetivos o produzca daños irreparables o indefensión.

Las vías recursivas en sede administrativa son la reconsideración, procedente ante el mismo órgano que dicta el acto, en procura de la retractación, y el recurso jerárquico, procedente ante el órgano superior que dicta el acto o resolución. El impulso de las vías administrativas es opcional, puesto que la propia Ley núm. 107-13, en su art. 4.17, consigna entre las prerrogativas derivadas del derecho a la buena administración la de interponer directamente los recursos ante la autoridad judicial, sin necesidad de agotar previamente la vía administrativa.

Los órganos administrativos pueden declarar lesivos para el interés público sus propios actos favorables a los interesados, nulos o anulables, cuando pretenda demandar su anulación por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, de oficio o por solicitud de parte interesada (art. 45 de la Ley núm. 107-13). La impugnación, en este caso, es una demanda principal, y la Administración, previo a realizarla, deberá agotar con antelación la declaración de lesividad.

Puede también la administración revocar en cualquier momento los actos de gravamen o desfavorables a los interesados, salvo cuando no constituyan dispensa o exención ilegales o contraríen el orden jurídico, el interés público o la igualdad.

Acarrean su propia nulidad tanto los actos como los reglamentos que subviertan el orden constitucional, vulneren derechos fundamentales, resulten dictados por un órgano manifiestamente incompetente o al margen del procedimiento legal establecido; resulten de una potestad discrecional y carezcan de la debida motivación, tengan un contenido imposible, contengan vicios sancionados con nulidad por leyes específicas o constituyan una infracción de tipo penal.

La invalidez del acto administrativo puede ser parcial o total, y en los casos legalmente previstos, el órgano emisor puede convalidar un acto anulable, subsanando sus defectos de procedimiento o competencia.

II. LA POTESTAD REGLAMENTARIA

A. CONCEPTO

La potestad reglamentaria es el poder o autoridad que tiene la Administración pública, en sus distintos niveles y formatos, para dictar disposiciones normativas innovadoras del ordenamiento jurídico, con carácter general, obligatorias, subordinadas a la ley y con vocación de permanencia.

Esa facultad dimana de la Constitución y las leyes, en razón a la vinculación positiva de la Administración a la norma (principio de juridicidad, art. 3, numeral 1, Ley núm. 107-13) y su ejercicio constituye una actividad administrativa diferenciada de los actos jurídicos, normas generales, contratos, etcétera.

Los reglamentos se integran al ordenamiento normativo, innovándolo, con destinatarios innominados dentro de un marco general. En el sistema de fuentes, están por debajo de la ley y de la Constitución, y responden a la necesidad pragmática de normar las numerosas actividades de la Administración.

En principio, esa potestad pertenece a la rama ejecutiva del Estado⁷, en el modelo democrático clásico, pero puede ser extendida a los entes y órganos del gobierno central, a los autónomos, descentralizados, a la Administración local, las universidades públicas, las corporaciones y los órganos de regulación económica.

La potestad reglamentaria está sujeta a la reserva de ley, a la habilitación legal. La doctrina ha incorporado una variedad de reglamentos según su origen y su relación con la ley. Entre estos están los reglamentos

⁷ CRD, art. 128 numeral 1, letra b).

independientes, que no requieren de una base legal previa, pero cuya legitimidad resulta discutible y su aceptación no es pacífica.

La reserva de ley supone una exclusividad del legislador para regular determinadas materias, potestades y atribuciones debido a su importancia, las cuales, en principio, resultan vedadas a la potestad reglamentaria. Esa regla no excluye del todo al reglamento, porque, si bien el legislador no puede delegar sus competencias a la Administración, dada la prohibición expresa de la Constitución en su art. 4, ni la Administración puede arrogarse dichas competencias, el primero sí puede habilitar expresamente, a modo de colaboración, la potestad de reglamentar una cuestión específica.

Esta regla de la reserva de ley está vinculada con el principio democrático y la preeminencia del parlamento como representación plena de la soberanía popular, de modo que la ley tiene primacía frente a otras vías normativas, *infra* constitucionales, en cuyo contexto, la potestad reglamentaria pasa a un segundo plano con respecto a la ley, abarcando asuntos que el constituyente no haya reservado exclusivamente al legislador.

B. POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL ORDENAMIENTO NACIONAL

En República Dominicana, la Constitución consigna (art. 91, 1.q) la potestad general del Congreso Nacional para legislar acerca de toda materia que no sea competencia de otro poder del Estado y no sea contraria a la propia carta.

La Constitución dispone reserva de ley para determinadas materias, en especial la regulación del ejercicio de los derechos y garantías fundamentales en los casos en que la propia Carta autoriza, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad (art. 74).

Igualmente, por ejemplo, en materia tributaria (arts. 93.1, 243 y 244), adopción de medidas contra la violencia de género (art. 42.2) y limitaciones a ciertos derechos fundamentales, como la Libertad de empresa (art. 50), Derecho a la propiedad intelectual (art. 42), Regulación del sufragio (art. 77).

De igual modo, establece (art. 128, numeral 1, letra b) la facultad reglamentaria general del presidente de la República, al indicar entre sus atribuciones como jefe de Estado la de expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario, promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar su fiel ejecución.

Pese a que dicha atribución figura en el numeral 1, relativo al jefe del Estado, la facultad reglamentaria es más afín a su condición de jefe de gobierno, consignada en el numeral 2 del art. 128 de la Constitución.

La Constitución se refiere, en el art. 134, a los ministerios estatales, encargados del despacho de los asuntos del gobierno, cuya organización y atribuciones deja a cargo del legislador (arts. 134 y 136).

En tanto que, por el art. 141, la Carta encarga a la ley la creación de organismos autónomos y descentralizados del Estado, adscritos al sector de la administración más compatible con su actividad y bajo la vigilancia del ministerio titular del sector de que se trate.

Como toda otra potestad pública, la reglamentaria es susceptible de ser desvirtuada por los operadores e interesados, de ahí la importancia de la *judicial review* (sometimiento al control judicial de constitucionalidad y legalidad), y la exención de toda inmunidad o infalibilidad del reglamento, en respuesta al acecho permanente del autoritarismo y la arbitrariedad, que, en términos irónicos, se manifiesta en la expresión de «hagan ustedes la ley, que yo haré el reglamento»⁸.

No está previsto en el ordenamiento constitucional la sustitución de la potestad legislativa en ningún caso, ni siquiera en los estados de excepción (Constitución, arts. 262 al 266), sean de defensa, conmoción interior o emergencia, en los cuales el Congreso nacional se debe reunir con la plenitud de sus atribuciones y todas las autoridades de carácter electivo mantienen sus atribuciones (art. 266, numerales 1 y 5).

⁸ RIVERO ORTEGA (Ricardo) y ORTEGA POLANCO, (Francisco), *Manual de Derecho Administrativo. Manuales Iglobal*, Editora Búho, Santo Domingo, República Dominicana, 2016, p. 76.

En algunas etapas de la historia ha prevalecido el gobierno a través de decretos-leyes, como en el gobierno militar estadounidense, usurpador de la soberanía nacional, entre los años 1916 y 1924, que gobernó a través de órdenes ejecutivas (*executive orders*), normas que, superada la intervención, adquirieron fuerza legal definitiva a partir del protocolo de evacuación firmado en julio del 1924, y, por la Ley núm. 448, del 11 de diciembre del 1943, que les cambió expresamente su denominación por la de leyes⁹.

El Tribunal Constitucional nacional ha hecho un abordaje general de la cuestión, al indicar que¹⁰:

[...] En virtud del principio de separación de los poderes, la potestad normativa es la función que propiamente corresponde al Poder Legislativo; sin embargo, de manera excepcional esta potestad puede resultar atribuida a las otras ramas del poder, incluida aquella en la que se enmarca la Administración, atendiendo a la necesidad de que la misma complete las tareas del legislador, a través del establecimiento de una serie de normas complementarias o de desarrollo, en el entendido de que la ley no puede ni debe entrar a regularlo todo. Del universo temático que el legislador tiene que analizar para llevar a cabo la función que la Constitución le encomienda, deriva su importancia práctica de regular todos los detalles que la materialidad de la ley requiera para que se dé cumplimiento efectivo de la norma. [...] De esto surge la denominada potestad reglamentaria, habilitada a la Administración para dictar reglamentos que, en términos generales, se definen como una disposición administrativa de carácter general y de rango inferior a la ley, pero que es auténtico derecho y pasa a integrar el ordenamiento jurídico.

Las disposiciones del presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo, se denominan decretos (actos formales de ejecución o administración), que se clasifican en generales o reglamentarios (contentivos de

⁹ ORTEGA POLANCO (Francisco), *Diccionario Jurídico 9-11*. Editora Corripio C. por A., Santo Domingo, República Dominicana, 2009, p. 538.

¹⁰ TC/0415/15, de 28 de octubre de 2015.

reglas de aplicación general, tal como lo es el reglamento o la declaración de un estado de emergencia) y especiales o individuales (rigen cuestiones específicas o de interés individual).

En la doctrina del Tribunal Constitucional nacional, el decreto «es un acto administrativo que emana directamente de la máxima representación del Poder Ejecutivo -el presidente o la presidente de la República- y que, dependiendo del alcance de sus efectos se clasificará en: 1) actos administrativos normativos, de efectos generales, si bien conviene precisar que no todos acto administrativo de efectos generales es un acto normativo; y 2) actos administrativos no normativos, de efectos particulares (...)»¹¹.

1. Potestad reglamentaria de los ministros

La Constitución no expresa la potestad reglamentaria de los ministros, sino solamente la del presidente de la República (art. 128, numeral 1), dejando a la ley definir las atribuciones de cada ministerio (art. 134). El art. 97 de la Constitución Española, del 1978, es más explícito, en cuanto dice que el gobierno (no sólo el presidente) ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

En un criterio de raigambre doctrinal, la potestad reglamentaria de los ministros y aún la de toda la Administración está implícita en la atribución expresa al presidente de la República.

La Constitución atribuye potestad normativa, específicamente, a la Junta Central Electoral, para los asuntos de su competencia (art. 212), a la Junta Monetaria, para regular el sistema monetario y financiero, como órgano superior del Banco Central (art. 223), y en su art. 136 dice que la ley determinará las atribuciones de los ministros y viceministros.

¿Pueden dictar los ministros reglamentos en las áreas de sus competencias? Pese a que la Constitución no lo expresa, ello se infiere tanto del art. 136 como del art. 28.29 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de

¹¹ Sentencia TC/0205/13, de 13 de noviembre de 2013.

la Administración Pública, que dice que los ministros tendrán entre sus atribuciones, las funciones que les atribuyan las leyes y reglamentos¹².

La Ley núm. 247-12 dispone, en su art. 28.28, que los ministros pondrán al presidente de la República proyectos de reglamentos necesarios para el buen funcionamiento de sus ámbitos de competencia. El Consejo de ministros conoce y delibera proyectos de reglamentos cuya ejecución implique la coordinación de varios ministerios o por encargo de la ley (Ley núm. 247-12, art. 20.5).

El Consejo de Estado francés ha dicho, desde el *Arrêt Jamart* del 7 de febrero del 1936, que «aún en el caso en que ninguna disposición legislativa otorgue a los ministros un poder reglamentario, como a todo jefe de servicio, les corresponde tomar las medidas necesarias para el buen funcionamiento de la administración colocada bajo su autoridad [...]»¹³. En el ordenamiento nacional, tanto el Tribunal Constitucional como la Corte de Casación supeditan a la habilitación legal previa la potestad reglamentaria ejecutiva, subordinada o de ejecución.

Cónsono con la Sentencia TC/0032/12, del 15 de agosto del 2012, en que resalta «la indiscutible facultad reglamentaria de la Administración», el Tribunal Constitucional ha dicho que todos «los organismos de la Administración poseen, en principio, la potestad de reglamentar aquellos asuntos que permitan asegurar su capacidad de autoorganización y autoadministración interna; mientras que para el ejercicio de la potestad reglamentaria de carácter normativo general que se inserte al ordenamiento jurídico, se requiere de una habilitación de carácter legislativo, quedando la misma condicionada a los ámbitos y términos fijados por la ley específica»¹⁴.

¹² La Ley núm. 4378 (derogada por la núm. 247-12) prohibía (en su art. 12) a estas dictar directamente reglamentos o resoluciones obligatorios para el público. Podían dictar disposiciones y reglamentaciones internas sobre los servicios a su cargo, sin colidir con la Constitución, las leyes, los reglamentos e instrucciones del Poder Ejecutivo. Una prohibición inexplicable en el contexto de un gobierno descentralizado y una administración pública basada en el principio de eficacia.

¹³ LONG (Marceu) *et. al.*, *Los Grandes Fallos de la Jurisprudencia Administrativa Francesa*, 2ª edición, Librería ediciones del profesional, Bogotá, Colombia, 2009.

¹⁴ TC/0601/18, de 10 de diciembre de 2018.

La Corte de Casación, con el concepto de Potestad reglamentaria extendida, ha reiterado el criterio expresado por Sentencia del 15 de octubre del 2003, Boletín Judicial núm. 1115, en el sentido de que «en el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico y conforme la Constitución de la República, el presidente de la República es el encargado de cuidar de la fiel ejecución de las leyes, en virtud del poder general que en ese sentido le acuerda el art. 55, numeral 2, que le confiere la facultad de dictar normas de aplicación general obligatorias para sus destinatarios»; que, sin embargo, «dada la imposibilidad de que el Primer Mandatario vele personalmente por la aplicación de todas las leyes, el poder de reglamentación ha sido extendido a otras entidades de la Administración Pública o descentralizadas de esta, razón por la cual dicha facultad puede ser ejercida, además del Presidente de la República, por la autoridad u organismo público al que la Constitución o la ley le haya dado la debida autorización», tal como ocurre, por ejemplo, con la Junta Monetaria, en el primer caso, y con la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones, en el segundo caso; que, como en el caso de la especie, el poder reglamentario le ha sido otorgado a la Suprema Corte de Justicia, por los arts. 117 y 122 de la citada Ley de Registro Inmobiliario¹⁵.

En una decisión reciente, la Corte de Casación ha dicho que se requiere autorización legal para el ejercicio de la potestad reglamentaria ejecutiva o invitada, cuyo objeto es «contribuir a la concreción de la ley y se encuentra, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por esta, sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al legislador¹⁶ (reserva de ley)».

La Constitución política de la República Dominicana, en su art. 128, numeral 1, literal b), expresamente otorga la facultad de expedir reglamentos al presidente de la República cuando fuere necesario, pero dicha facultad reglamentaria ha sido extendida a otros órganos de la Administración pública cuando así lo autoriza la ley.

¹⁵ SCJ, 15 de marzo 2006. B. J. 1144.

¹⁶ SCJ, 3ª Sala, 24 junio 2022 (N.º SCJ-TS-22-0632).

Sobre la potestad reglamentaria de la Administración pública también ha señalado el Tribunal Constitucional lo siguiente¹⁷:

Al respecto, resulta imprescindible delimitar la incuestionable potestad reglamentaria de la administración pública, en este caso la Corporación del Acueducto y Alcantarillado (CAASD), lo cual no implica soslayar que las normas reglamentarias, al no tener rango de leyes están afectadas por el principio de jerarquía normativa que las subordina, precisamente, a la ley, dado que el reglamento es secundario, subalterno, inferior y complementario de las leyes, por cuanto es un producto de la administración, a diferencia de la ley que se legitima en la voluntad popular, los reglamentos deben estar subordinados a la ley.

Asimismo, en la decisión núm. TC/0415/15, confirmada por la núm. TC/0494/21, estableció: «12.2. Con relación a la potestad reglamentaria, este colegiado, mediante su Sentencia TC/0415/15 dictaminó lo siguiente: «10.10. Acorde con lo anterior, la potestad reglamentaria es atribuida en principio por la Constitución, pero puede ser atribuida también por el legislador, en cuyo caso queda sujeta al ámbito y condiciones fijados previamente por la ley».

En la Sentencia TC/0494/21 dispuso lo siguiente:

12.4. En las disposiciones contenidas en las dos leyes previamente citadas se observa que el Ministerio de Energía y Minas no goza de potestad reglamentaria. En efecto, el art. 6 de la Ley núm. 100-1323 ratifica el contenido del art. 196 (literal c) de la aludida ley núm. 146-71, 24 al establecer lo siguiente: «El Ministerio, en el ejercicio de su facultad podrá elaborar y coordinar a través de los órganos correspondientes, los proyectos de normativa legal y reglamentaria; proponer y adoptar políticas y normas; elaborar planes indicativos para el buen funcionamiento y desarrollo del sector energía y minas, y, velar por su cumplimiento».

De manera que, a la luz de las disposiciones legales aludidas, el Ministerio de Energía y Minas carece de potestad reglamentaria.

¹⁷ TC/0114/18, del 21 de mayo de 2018.

2. *Potestad reglamentaria en la jurisprudencia*

El Tribunal Constitucional de la República Dominicana asume el criterio general de la subordinación del reglamento a la ley, en cuanto concierne a los reglamentos subordinados o de ejecución, y a los autorizados o de integración, sin perjuicio de «la indiscutible facultad reglamentaria de la Administración».

Indica la alta corte que:

Esta subordinación del reglamento a la ley se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en ella, por tanto el reglamento no puede exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquel debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley en el punto en que esta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta (...)¹⁸.

Plantea también que «resulta útil y pertinente, señalar lo sostenido por este Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0268/20, del nueve de diciembre del 2020 donde se dijo: [...] Este Tribunal Constitucional ha mantenido un criterio constante sobre la obligatoriedad de que el órgano que dicte un reglamento esté habilitado de forma expresa [...]». E igualmente «[...] recordar lo sostenido por este Colegio Constitucional en su Sentencia TC/0048/20, del 17 de febrero del 2020, en el sentido de que, para dictar reglamentos [...] el órgano que los dicta necesita de habilitación legal». (Sentencia TC/0286/21).

Con relación a la subordinación del reglamento a la ley, ha dicho también que: [...] lo determinante en el presente caso no radica en la indiscutible facultad reglamentaria de la Administración, sino en el hecho de que las normas reglamentarias, al no tener rango de ley, están afectadas

¹⁸ TC/0286/21, de 14 de septiembre de 2021.

por el principio de jerarquía normativa que las subordina, precisamente la ley, dado que el reglamento es secundario, subalterno, inferior y complementario de las leyes, por cuanto es un producto de la Administración, a diferencia de la ley, que se legitima en la voluntad popular [...].

Igualmente que «la heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella en cuanto no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de aplicación. A excepción del poder reglamentario autónomo, no puede expedirse un reglamento sin que se refiera a una ley, y se funde, precisamente, en ella para promover en forma general y abstracta en lo necesario a la aplicación de dicha ley a los casos concretos que surjan»¹⁹.

La alta corte reconoce la potestad reglamentaria de autoorganización y autoadministración, al establecer que «los organismos autónomos de la Administración poseen, en principio, potestad de reglamentar aquellos asuntos que permitan asegurar su capacidad de autoorganización y autoadministración interna; mientras que para el ejercicio de la potestad reglamentaria de carácter normativo general que se inserte al ordenamiento jurídico, se requiere de una habilitación de carácter legislativo, quedando la misma condicionada a los ámbitos y términos fijados por la ley específica»²⁰.

De la potestad reglamentaria de los órganos autónomos y descentralizados, el tribunal es de criterio que «la Junta Monetaria, como organismo autónomo y descentralizado del sector financiero, tiene competencia para elaborar y dictar todas las resoluciones y reglamentos necesarios para ordenar el sistema monetario y financiero del país. De ahí que sus reglamentos y resoluciones dictados en uso de sus facultades debe ser acatados por sus destinatarios²¹». Y, que la potestad reglamentaria «ha sido extendida por el Constituyente, en razón de sus competencias, a otros órganos dotados

¹⁹ TC/0032/12, de 15 de agosto de 2012.

²⁰ TC/601/18, de 10 de diciembre de 2018.

²¹ TC/0101/13, de 20 de junio del 2013.

de autonomía»; tal es el caso de la Junta Central Electoral, el Tribunal Superior Electoral y la Cámara de Cuentas. Esa capacidad reglamentaria se configura como una competencia accesoria e instrumental de su autonomía para el cumplimiento de sus funciones esenciales [...] La concepción de poderes y de órganos constitucionales autónomos, postula la autonomía como principio de organización básico del Estado. Esta autonomía implica necesariamente la facultad de establecer un régimen normativo propio para su funcionamiento, con el límite que el ordenamiento jurídico impone y el que se deriva del principio de jerarquía normativa²².

Con relación a la actividad administrativa del Poder Judicial, el Tribunal resalta que la potestad reglamentaria corresponde al Consejo del Poder Judicial, según el art. 156 de la Constitución, y que está limitada «a las reglamentaciones que correspondan a lo que se refiera a materia administrativa o disciplinaria, en el ámbito del Poder Judicial. Sin embargo, no ocurre así con respecto al ámbito jurisdiccional, como el caso de la especie, en el que el legislador ha otorgado expresamente a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de emitir los reglamentos que fueren necesarios para la aplicación de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario (...)»²³.

En torno a la diferencia de ambas competencias, agrega que:

Si bien la reglamentación de todo lo relativo a la apertura de los locales que alojan las oficinas y tribunales del Poder Judicial, así como lo relativo al establecimiento de las jornadas y horarios laborales de los servidores del Poder Judicial y de los jueces corresponde al Consejo del Poder Judicial, no así lo atinente a los trámites y medidas reguladas por los diversos procedimientos judiciales, urgentes o no, organizados por las leyes, aun cuando estas tengan como propósito proteger o asegurar de manera anticipada y, sin tocar el fondo, la culminación o instrucción adecuada de los procesos judiciales [...].

No corresponden tampoco al Consejo del Poder Judicial, plantea, la reglamentación de lo concerniente a «las actuaciones a la tutela

²² TC/0415/15, de 28 de octubre de 2015.

²³ TC/0286/21, de 14 de septiembre de 2021.

de los derechos y garantías fundamentales, ni tampoco lo relativo a las impugnaciones que disponga la ley para las medidas preventivas o transitorias (cautelares, de coerción u otros de similar naturaleza), ni lo relacionado con las acciones constitucionales que deban conocer los tribunales [...]»²⁴.

La potestad reglamentaria reconocida a dicho consejo por la Ley núm. 28-11 «no es más que la concretización de la autonomía que la Constitución le atribuye en su condición de órgano de gobierno del Poder Judicial y acorde con el principio de potestad organizativa, reconocida a distintos órganos para dictar normas relativas a su funcionamiento»²⁵.

Con relación al régimen de los alguaciles, el Tribunal Constitucional reparó una desviación de la potestad reglamentaria, al establecer por Sentencia TC/0110/13, del 4 de julio del 2013, que la potestad que tiene la Procuraduría General de la República para dictar resoluciones en lo concerniente al desenvolvimiento y orden de la institución, según la Ley núm. 133-11, Orgánica del Ministerio Público, no alcanza a los alguaciles, dado que estos dependen directamente de la Suprema Corte de Justicia.

La Ley núm. 327-98, sobre carrera judicial, faculta en su art. 76, a la Suprema Corte de Justicia para determinar el número de alguaciles de estrado y ordinarios de cada tribunal, establecer normas especiales para su organización y funcionamiento, así como todo lo relativo a un régimen de supervisión que asegure el correcto ejercicio de sus funciones, «con lo cual se verifica nuevamente vulneración al principio de legalidad, específicamente se tipifica extralimitación de atribuciones por cuanto la capacidad de reglar las actuaciones de los alguaciles es una atribución que no le corresponde al Procurador General de la República, sino a la Suprema Corte de Justicia».

La independencia del Poder Judicial consagrada en el art. 151 de la Constitución, ha dicho el Tribunal Constitucional, determina una

²⁴ TC/0286/21, de 14 de septiembre de 2021.

²⁵ TC/0415/15, de 28 de octubre de 2015.

estructura de autogobierno tendiente a impedir la intromisión de otros poderes en la administración de la jurisdicción. De ahí que la Carta establezca, en su art. 149, que el Poder Judicial goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria, cuya implicación es su competencia propia y específica para la administración de sus asuntos, y explica la importancia del Consejo del Poder Judicial como órgano de administración y disciplina.

No significa cuanto ha dicho el Tribunal Constitucional que la Suprema Corte de Justicia no tenga potestad reglamentaria delegada, puesto que sí la tiene en razón de una atribución legal expresa, como lo ha hecho a través de las Leyes núm. 25-91, del 15 de octubre del 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia (art. 14), 821, del 11 de noviembre del 1927, de Organización Judicial (art. 29); 339-22, sobre Uso de Medios Digitales en el Poder Judicial, del 29 de julio del 2022 (art. 5, párr. I) y la 108-05, de Registro Inmobiliario, del 23 de marzo del 2005 (art. 122).

III. REQUISITOS DE VALIDEZ DEL REGLAMENTO

A. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ

Los principios del derecho administrativo, en especial los de legalidad, buena fe y eficacia, plantean un trato deferente para la Administración pública, que alguna doctrina denomina autotutela y que, aun cuando no supone inmunidad frente al control jurisdiccional, plantea la facilitación de su rol de procurar procedimientos administrativos efectivos y su curso, sin obstáculos, hacia la concreción del interés general.

En ese contexto, *resulta extensiva a los reglamentos*, la presunción de validez de los actos administrativos, sobre lo cual parece está conteste la doctrina de más raigambre y aceptación²⁶.

²⁶ GORDILLO (Agustín), *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Tomo 1, Parte General, 1ª. Edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, 2013, VII-21.

Esa legitimidad *iuris tantum* (hasta prueba en contrario), apunta GORDILLO, valida los reglamentos, por lo menos, de manera temporaria, hasta que sea decretada su nulidad.

La Ley núm. 107-13, en su art. 9, dispone la legalidad como requisito de validez de los actos administrativos, supeditándola a que sean dictados por órganos competentes, siguiendo el procedimiento establecido y respetando los fines previstos por el ordenamiento jurídico para ese fin. En su art. 10, dispone que «todo acto administrativo se considera válido en tanto su invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional de conformidad a esta ley».

De este texto se desprende que la invalidez del acto (o del reglamento) debe ser declarada por la autoridad administrativa o judicial, pues lo que se presume es su validez y, si se interpreta correctamente la norma (arts. 1156 y 1164 del Código Civil), ha de concluirse que los únicos actos nulos de pleno derecho por carecer de suficiente motivación son los actos discrecionales (Ley 107-13, arts. 9, párr. II, y 14).

El Tribunal Constitucional señaló, mediante la decisión TC/0522/23:

10.7. En ocasión anterior hemos afirmado que la habilitación legal previa para la emisión de disposiciones normativas debe ser expresa, cuestión indispensable a fin de poner en marcha la potestad reglamentaria de los órganos públicos. De hecho, sobre el principio de juridicidad establecimos en la Sentencia TC/0619/16, del veinticinco (25) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), que: (...) el fundamento de la legalidad de las actuaciones de la Administración está contenida en nuestra Carta Magna en su artículo 138, el cual propugna por el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico del Estado. De esa disposición constitucional se desprende el hecho de que la sumisión de las actuaciones administrativas a la ley y al derecho debe ser plena, es decir, cabal, completa y sin excepciones. Con ello, la Constitución ha querido excluir la legitimidad de cualquier actuación administrativa contra *legem* y contra *ius*, puesto que el Estado de derecho conlleva el sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento, norma que obviamente incluye a la Administración. En este sentido, conviene tener presente que el principio de legalidad de la Administración resulta consustancial al Estado de derecho.

La nulidad del reglamento está sujeta tanto al control legal como al control constitucional.

B. CONTROL DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Como cualquiera otra potestad pública, la reglamentaria está sometida a los límites propios del ordenamiento. En la visión de que la Administración «no es señor del Derecho», como dice GARCÍA DE ENTERRÍA, sino un ente subordinado al ordenamiento, a consecuencia del dogma rousseauiano de la voluntad general, que proscribiera todo poder personal, de modo que sólo se puede exigir obediencia de los ciudadanos en virtud de la norma.

Es decir, continúa el autor citado, que «la ley otorga, y a la vez, limita, la autoridad de los agentes que, como tales, son sólo servidores de la ley, *lex loquens*, aunque en el sentido precisamente opuesto al que se dio a la expresión en la Edad Media, cuando se refería al Rey. Parafraseando a Duguit, podríamos decir, con conceptos caros a la mentalidad administrativa, que se trata de la conversión del hecho bruto del poder político en la idea técnica de la competencia legal»²⁷.

1. *Control de constitucionalidad*

En el Estado constitucional democrático la Constitución es el epicentro del ordenamiento, la expresión objetiva y concreta del pacto social, conforme al cual la sociedad se organiza, desarrolla y perfecciona, por la cual deviene límite y control de los intereses grupales o individuales y cualquier potestad o función pública.

El reglamento tiene que superar para su validez y eficacia la prueba de constitucionalidad, por cuanto debe corresponderse con el principio de la primacía constitucional establecido en la propia Carta, en su art. 6, según el cual resultan nulos de pleno derecho (desde su origen y con todas

²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *Democracia, ley e inmunidades del poder*, Palestra Editores S.R.L., Perú, 2004, p. 23.

sus consecuencias) las leyes, decretos, resoluciones, reglamentos o actos contrarios a esta. Pero no es únicamente a la letra, en sentido estricto, de la Constitución, sino también a todo el bloque de constitucionalidad, constituido además por los pactos, convenciones y tratados sobre derechos fundamentales suscritos por la República Dominicana y ratificados por sus poderes internos (control de convencionalidad o Derecho supranacional), la jurisprudencia de los órganos deliberativos de organismos internacionales admitidos por el Estado nacional, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Carta, art. 184).

De la dependencia del reglamento, en cuanto a su validez, a la Constitución, se deducen las vías de control constitucional, a través del modelo concentrado ante el Tribunal Constitucional, como órgano especializado de sanción, cuya resolución es irrevocable y definitiva, vinculante a todos los poderes públicos y órganos del Estado (*erga omnes*), y cuya aplicación general constituye un precedente constitucional, y elimina la norma anulada del ordenamiento legal.

Esta vía tiene sustento positivo en la propia Carta, que atribuye al citado tribunal la potestad para conocer, en única instancia, de las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados o de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido (art. 185.1)²⁸.

El propósito de esta acción, según el propio Tribunal Constitucional, es «sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad

²⁸ En la Constitución de Austria, del 1 de octubre del 1920, que introduce el Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad e incluso de legalidad de los reglamentos, corresponde a dicha jurisdicción especializada, según lo establece el art. 139, y su decisión se impone a los tribunales ordinarios, al presidente federal y aún al Ejército federal, si fuere requerido, quienes tienen el deber de ejecutar las sentencias del órgano constitucional, que es vinculante a todas las jurisdicciones, órganos administrativos, al Canciller federal y al gobernador regional. Pueden los particulares, conforme al art. 144 de esa Carta, atacar ante el Tribunal Constitucional las resoluciones de las autoridades administrativas, una vez agotada la vía ordinaria, cuando aleguen lesiones a un derecho garantizado por la Ley o la Constitución.

por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito suscrito por la parte accionante»²⁹⁻³⁰.

El reglamento es susceptible también del control de constitucionalidad difuso, que es la operación o examen ante cualquier jurisdicción, ante la cual se plantea como una excepción³¹ de constitucionalidad (art. 188, Constitución), pudiendo resultar que, decretada su repugnancia al texto substantivo, dicho reglamento sea desechado para la causa específica. Es oponible, en este caso, a las partes en el proceso (entre partes) y se corresponde con la causa específica (ad hoc), por cuanto lo declara inaplicable para el caso y sólo recurrible, conjuntamente, con la sentencia del fondo de esta.

2. Control de legalidad

El reglamento, como norma inferior en la pirámide kelseniana, tiene que respetar las normas que tienen jerarquía superior, no sólo la Constitución, sino también la ley. La doctrina de la reserva de ley incorpora la exclusividad y obligación que la Carta otorga al legislador para regular determinadas materias, en atención a su importancia, vedando su contenido al reglamento, pero no del todo, puesto que si bien el legislador no puede, por mandato constitucional (art. 4) delegar su potestad normativa

²⁹ TC/150/13, de 12 de septiembre de 2013.

³⁰ Para ampliar el contenido con respecto de la acción directa en inconstitucionalidad nos remitimos *supra* al Capítulo IV, apartado IX sobre la inconstitucionalidad de las leyes y el Tribunal Constitucional.

³¹ La excepción es un medio de defensa que invoca una de las partes para atacar la forma, el procedimiento o sus efectos, sin debatir el fondo de la causa. Por lo general, es un arma del demandado, como respuesta a la acción del demandante e incorpora todo medio cuyo propósito es que el juez declare irregular o extinguido el procedimiento, o lo suspenda. En el ordenamiento nacional, conforme con la Ley núm. 834, del 15 de julio del 1978, las excepciones deben ser presentadas antes de toda defensa al fondo o medio de inadmisión, bajo pena de nulidad. Es un concepto diferenciado al de medio de inadmisión, que es un medio de defensa de una parte para impedir la acción del adversario, en la puerta de entrada, sin que el juez pueda examinar nada más ni de fondo ni de forma, sobre la base de circunstancias o hechos que lo justifican. Pero, contrario a la excepción, el medio de inadmisión puede ser presentado en cualquier estado de la causa.

a la Administración, ni esta puede asumirla por sí misma, el primero sí puede, en los casos en que se requiera, habilitar dicha potestad, en su cariz reglamentario, y a modo de colaboración.

Los derechos fundamentales y sus limitaciones, así como las instituciones básicas del Estado, por ejemplo, están sujetas a ese límite, proscribiéndose su deslegalización, pero sin desmedro de cierto grado de colaboración.

Como ha dicho el Tribunal Constitucional:

[...] las normas reglamentarias, al no tener rango de ley, están afectadas por el Principio de jerarquía normativa que las subordina, precisamente la ley, dado que el reglamento es secundario, subalterno, inferior y complementario de las leyes, por cuanto es un producto de la Administración, a diferencia de la ley, que se legitima en la voluntad popular. [...] la subordinación de la ley se debe a que el primero (el reglamento) persigue la ejecución de la segunda, desarrollándose y completando en detalle las normas contenidas en ella. Por tanto, el reglamento no puede exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquel debe estimarse según su conformidad con la ley [...] ³².

La demanda de legalidad del reglamento se soporta en la propia Constitución, cuyo art. 4 consigna el principio democrático a partir de la separación de las funciones estatales y el ejercicio independiente de sus funciones, así como el carácter responsable e indelegable de sus competencias, y en su art. 40.15, contentivo del principio de legalidad, en el enunciado de que «a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica».

Texto este que sintetiza los principios de igualdad, juridicidad y razonabilidad, y plantea la vinculación a la norma, a partir del cual se configura

³² TC/0032/12, de 15 de agosto de 2012, párr. 7.2 y 7.3, p. 8.

la juridicidad, y se complementa con los arts. 138 de la Carta, que prevé el «sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado» de la Administración, y 139, sobre el control de legalidad.

Ese control de legalidad (juridicidad, en su interpretación correcta) a que se refiere el art. 139 de la Constitución, recae en los tribunales del orden judicial, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a requerir ese control, a través de los procedimientos legales, y debe apreciarse en sentido integral, por cuanto se corresponde con la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, según lo previsto por el art. 1, ordinal 2º., de la Ley núm. 14-94, del 2 de agosto del 1947 (G.O. 6673), y, como ha dicho el Tribunal Constitucional nacional, el art. 139 «*debe combinarse con el art. 165.2 del Texto Constitucional, que a su vez, otorga competencia a la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas, contrarias al derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares [...]*»³³.

Ningún tribunal está obligado a aplicar un reglamento ilegal, como no lo está con respecto a ninguna ley que infrinja la Constitución, por mandato de la propia Carta. El control de legalidad del reglamento abrevia también en la jurisprudencia substantiva, por cuanto ha dicho el Tribunal Constitucional dominicano que dicha sujeción:

Se debe a que el (reglamento) persigue la ejecución de la segunda (la Ley) desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en ella. Por tanto, “el reglamento no puede exceder el alcance de la Ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquel debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley en el punto en que esta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta (...)»³⁴.

³³ TC/0073/12, de 29 de noviembre de 2012.

³⁴ TC/0286/21, de 14 de septiembre de 2021.

La transgresión de los límites substanciales y formales tiene como sanción subsecuente la nulidad de pleno derecho de los reglamentos aprobados con vulneración de la ley, por lo cual la observación de la legalidad en el procedimiento de elaboración de los reglamentos deviene un presupuesto esencial para su validez y, por tanto, su eficacia.

Ese control de legalidad de los reglamentos puede invocarse y establecerse por la vía de excepción. La excepción de legalidad se circunscribe, en términos generales, a la posibilidad que tiene el juez, en principio de lo contencioso administrativo, de inaplicar, dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo al orden jurídico, sea en respuesta a una solicitud ínsita en la demanda, a una excepción de legalidad propiamente, y aún de oficio, en atención al papel activo del juez de la materia.

La Corte de Casación nacional ha establecido, por Sentencia SCJ-PS-22-0434, que el control de legalidad corresponde a los tribunales del orden judicial, sin excepción, por lo cual, puede asumirse que la ilegalidad de un reglamento puede invocarse no sólo ante los tribunales contenciosos administrativos, sino ante cualquier otro, y que la resolución, similar al control difuso de constitucionalidad (*mutatis mutandis* o cambiando lo que se tenga que cambiar) recae sobre la causa específica.

3. Los principios generales

La dependencia consustancial de un reglamento a los principios generales está relacionada con el rol que a estos se les reserva en el Derecho administrativo, como fuente concreta y derecho vivo, equidistante de la interpretación tradicional de que se trataba de soles que alumbran, pero no queman, un poco parafraseando a IHERING.

Están, al margen de su positivización en la Constitución o en la ley -lo que les da la cobertura propia de estas-, situados como límites ciertos de la potestad reglamentaria y así lo evidencia la jurisprudencia cuando declara la nulidad de un reglamento por vulnerar la interdicción de la arbitrariedad (regulaciones carentes de coherencia o fundamento en el ámbito urbanístico o económico) o el principio de proporcionalidad (prohibición

de exceso, normas abusivas en sus medios relacionados con los fines pretendidos); en una posición de indiscutible jerarquía, por cuanto, como dice DEL VECCHIO³⁵, representan la ‘razón suprema y el espíritu’ de las normas que informan.

La utilidad de los principios generales como vía de control de la actividad administrativa es criterio de vieja data en el derecho administrativo; GARCÍA DE ENTERRÍA lo justifica en cuanto son una condensación o una síntesis de los grandes valores materiales del ordenamiento jurídico y de la experiencia reiterada del derecho, y en la afirmación de «que la Administración está sometida no sólo a la Ley, sino también a los principios generales del Derecho [...]»³⁶. Procede la argumentación para los principios, si es que queda alguno que no estén plasmado directa o implícitamente en la norma positiva, de la doctrina y la jurisprudencia.

El principio de la interdicción de la arbitrariedad tiene una especial significación en el ámbito de la potestad reglamentaria, debido a que los reglamentos dictados con inobservancia de ese principio devienen arbitrarios, tales como los dictados con una apreciación inexacta de los hechos que los determinan, imponen medidas desproporcionadas o incongruentes con sus propósitos, resultan objetivamente irrazonables, se aboquen a resultados manifiestamente injustos o de ‘iniquidad manifiesta’ o devengan contrarios a la buena fe o la confianza legítima.

Esta regla está signada en el art. 30, párr. II, de la Ley núm. 107-13, del 13 de agosto del 2013, sobre procedimiento administrativo, que dispone que por «jerarquía normativa o por motivos sustantivos, serán nulas de pleno derecho las normas administrativas, los planes o programas aprobados por la Administración que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley [...]».

³⁵ DEL VECCHIO (Giorgio), *Los principios generales del derecho*, Ediciones Olejnik, Argentina, 2017, p. 31.

³⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *Democracia, Ley e inmunidades del poder*, Palestra Editores, S.R.L., Perú, 2004, p. 52.

De este principio dimana la regla de la Inderogabilidad singular de los reglamentos o prohibición a la autoridad administrativa de disponer excepciones individuales o particulares para la aplicación de un reglamento en un caso concreto, salvo autorización legal o constitucional, por la necesidad de una tutela judicial diferenciada. Es decir, la interdicción de dispensa o excepción arbitraria de lo establecido en una norma de carácter general en ocasión de un caso particular o en beneficio de un grupo o una persona.

La Administración está sujeta a sus propios reglamentos, en el marco de su sometimiento pleno a la juridicidad, sin que esto, obviamente, constituya una excesiva rigidez del reglamento frente a la posibilidad de la tutela diferenciada u otro supuesto concreto en los que se requieran modulaciones, pero en todo caso se requerirá una motivación reforzada para sustentarlas, amén de la potestad de la Administración para derogar o modificar sus propias decisiones con posterioridad.

4. Límites formales, materiales o de procedimiento

El art. 30, párr. II, de la Ley núm. 107-13, dispone que, debido al procedimiento, la infracción o desconocimiento de los principios y reglas legalmente previstas (art. 31) para la elaboración y aplicación del reglamento, tales como la transparencia, participación y motivación (art. 30, párr. III) producirá la nulidad de pleno derecho.

El cumplimiento del procedimiento como requisito formal de validez es un aspecto que el Derecho administrativo se plantea con inusitada seriedad, de modo que en algunos ordenamientos se le vincula a la concreción de la razonabilidad administrativa.

El procedimiento para la elaboración del reglamento, en el ordenamiento legal nacional (Ley núm. 107-13, arts. 30 y 31) procura que la Administración obtenga la información necesaria para su aprobación, a través del diálogo entre órganos y entes públicos, interesados y público general, ponderación de las políticas sectoriales y derechos implicados, y promoción del derecho fundamental de participación ciudadana.

La iniciativa pertenece, en principio, al órgano responsable, pues la ley puede atribuirle a los interesados, y previo a su impulso debe el autor recabar estudios, evaluaciones e informes legales, económicos, medioambientales, técnicos y científicos pertinentes, además de considerar la opinión del público general.

Para la audición de los ciudadanos (Ley núm. 107-13, art. 31, párr. 3) la Administración puede acudir a audiencias directas o a través de asociaciones representativas, fijando un plazo razonable y suficiente, según la materia a reglar y las circunstancias imperantes, para que la audiencia resulte real y efectiva para su elaboración. Igualmente, debe procurar la colaboración de los demás entes y órganos, a través de consultas e informes, cuando resulte conveniente o necesaria.

Desde la fase inicial o de definición de prioridades hasta las ulteriores, de seguimiento y supervisión, proceden las audiencias y las consultas indicadas *ut supra*.

Según lo establecido en los numerales 7 y 8 del art. 31 de la Ley núm. 107-13, en el proceso de elaboración de un reglamento, la Administración debe consignar adecuadamente las razones por las cuales eligió o descartó las alegaciones y los intereses planteados por los interesados y el público en general, y con relación a los estudios y evaluaciones, y para su eficacia, previo a la entrada en vigor, el reglamento requerirá la publicación íntegra en la Gaceta Oficial o en un diario de circulación nacional.

IV. EL REGLAMENTO Y LA LEY

A. LA LEY

No basta, para diferenciar el reglamento de la ley, con decir, por ejemplo, que en la pirámide normativa, la Ley es superior al reglamento y que, en su acepción estricta, la segunda consiste en la disposición jurídica votada por el Poder Legislativo, en el ejercicio indirecto de la soberanía popular, para organizar la vida y las relaciones de los ciudadanos dentro del Estado jurídico, subordinada a la Constitución.

Es útil, además, establecer que en su sentido abstracto y genérico, la ley se corresponde con la norma pura y que, como tal, engloba los reglamentos y también a la Constitución. La clasificación de las leyes, tal como fuera explicado en el capítulo anterior, en el ámbito nacional, se reduce básicamente a las leyes orgánicas, cuyo ámbito general implica las materias de normatividad común y cuya formulación sigue un procedimiento general, y requieren, para su aprobación, del voto de la mayoría simple de los votos presentes en cada cámara (art. 113 CRD).

Las leyes orgánicas recaen sobre materias de alto interés público estratégico (art. 112 CRD), como los derechos fundamentales, la estructura y organización de los poderes públicos, la función pública, el régimen electoral, el régimen económico y financiero, el presupuesto, la planificación e inversión públicas, la organización territorial, los procedimientos constitucionales, la seguridad y la defensa, las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza.

Para la aprobación o modificación de una ley orgánica se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras. (art. 112 CRD).

Para la elaboración de las leyes, la Constitución dominicana prevé una iniciativa popular (art. 97) por la cual un dos por ciento o más de los electores inscritos en el padrón electoral pueden proponer una ley, en tanto que, conforme a la Constitución anterior, la iniciativa corresponde a los senadores y diputados, y al presidente de la República. La Suprema Corte de Justicia, en su conformación plena, puede proponer leyes concernientes a la materia judicial, y la Junta Central Electoral, de índole electoral.

El proyecto de ley es introducido vía una de las cámaras legislativas (Baja o de Diputados o Alta o de Senadores) y cuando la receptora lo admite, lo somete entonces a dos discusiones distintas, con un intervalo mínimo de un día entre una y otra. Si lo declara urgente, entonces lo discutirán en sesiones consecutivas. Una vez lo aprueba una de las cámaras, el proyecto pasa a la otra, y si esta lo aprueba, sin modificaciones, lo envía al Poder Ejecutivo para su promulgación.

En caso de que la segunda cámara en recibir el proyecto, lo modifique, lo devolverá con sus observaciones a la otra, en cuyo caso si esta acepta los cambios, enviará la pieza al Poder Ejecutivo, pero en caso contrario, la reenviará a la otra cámara, con sus observaciones. Y si aquella rechaza otra vez los cambios propuestos, el proyecto quedará entonces desechado.

Una vez aprobado un proyecto, conforme el tracto indicado, la última de las cámaras en sancionarlo, lo enviará al Poder Ejecutivo (art. 99) que tendrá dos opciones: a) Promulga el proyecto de ley, en cuyo caso lo hará dentro de los ocho días siguientes al recibimiento y publicará la ley dentro de los quince días siguientes a la promulgación, o, b) Observa el proyecto, en cuyo caso lo devolverá, con sus observaciones, a la Cámara de donde lo recibió, en un plazo de ocho días a partir del recibimiento, en caso de que fuera aprobado ordinariamente, y de tres días si resultó aprobado de urgencia.

Cuando el Poder Ejecutivo devuelve, observado, un proyecto de ley, la cámara legislativa receptora lo discutirá de nuevo. No están obligadas, sin embargo, las cámaras a aceptar las observaciones del Poder Ejecutivo, pues este no tiene en el ordenamiento nacional derecho a veto. Si la cámara que recibe el proyecto observado, lo aprueba de nuevo en su forma original, por el voto de dos terceras partes de sus miembros, lo envía entonces a la otra, y si esta lo aprueba también con igual votación, el presidente de la República estará obligado a promulgarlo y publicarlo.

Publicada y transcurrido el plazo legal para que se repute conocida, la ley obliga a todos los habitantes de la República. En el Distrito Nacional, el día siguiente de su publicación, y en las provincias, al segundo, salvo disposición legal contraria. La publicación se realiza en la Gaceta Oficial del Estado o en un diario de circulación nacional, regla que aplica también para los decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo, de alcance normativo general.

1. La función legislativa

En la lógica distribución rousseauiana de las potestades públicas, la función normativa pertenece al Poder Legislativo, que es una institución

deliberante compuesta por representantes de la Nación, cuya labor principal es votar las leyes y el presupuesto nacional, que en el organigrama de los tres poderes hace contrapeso al Ejecutivo y en el sistema parlamentario es el órgano con preponderancia. Puede estar formado por dos cámaras (en el sistema bicameral) o una sola (unicameral).

En la República Dominicana existe el sistema bicameral (Cámara de Diputados y el Senado), cada una con funciones específicas y, en conjunto, potestades extraordinarias, tanto en su formato de Asamblea Nacional o de Congreso Nacional (Carta, arts. 76-121). Ese es el formato original, según la Constitución del seis de noviembre del 1844, que contemplaba dos cámaras (El Tribunado y el Consejo Conservador), pero que ha variado históricamente. En el siglo XIX, el Congreso tuvo una sola cámara (enmiendas de 1866, 1872 y 1880, por ejemplo). El sistema bicameral rige desde la enmienda del 1908.

El Legislativo, primer poder del Estado y representación más amplia, heterogénea y genuina de la soberanía popular. No por casualidad, el Legislativo es el primero en la redacción del art. 4 CRD. Es el órgano esencial de la representación de la soberanía y del equilibrio estatal.

La independencia parlamentaria es la base de la democracia, por tanto, los legisladores gozan de inmunidad constitucional, que incluye irresponsabilidad penal por los actos propios de su función e inviolabilidad de su investidura durante la legislatura. DUVERGER³⁷ afirma que en la teoría de la democracia liberal se planteaba que el Parlamento tuviera todo el poder, mientras el gobierno debía limitarse a ejecutar sus decisiones, de ahí su denominación.

La separación de los poderes se basa en el criterio de que la gestión política estatal contiene diferentes funciones, cuya optimización depende de su realización por separado. La división clásica presenta tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aunque se perfilan otros poderes tales como el Electoral, el Municipal y la Contraloría.

³⁷ DUVERGER (Maurice), *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Colección Demos, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1982.

En la democracia, las instituciones políticas funcionan dentro de un modelo económico capitalista, basada en la propiedad privada de los medios de producción.

El Legislativo tiene, por mandato de la propia Constitución, funciones superiores, tales como limitar el estado jurídico en caso de alteración de la paz, calamidad pública o peligro inminente contra la soberanía nacional (arts. 262-265) y aprobar o no los empréstitos sobre el crédito de la República (art. 93.1j) y los tratados o convenciones internacionales que realice el Ejecutivo (art. 93.1).

Es una institución política clásica, que alcanza su plenitud en la época contemporánea con la división del Estado en las citadas tres funciones o poderes interdependientes, en que uno es el contrapeso, límite y control del otro, sobre la base del principio democrático (art. 4).

2. Delegación legislativa

En la versión moderna del principio democrático, contrario a la visión clásica, los poderes públicos son interdependientes, sin que admitan superioridad jerárquica entre estos, con una obligación mutua de control, sobre el predicamento de que sólo el poder limita al poder, como plantean MONTESQUIEU³⁸ y MADISON, en el marco de lo que los federalistas estadounidenses denominaran el esquema del *checks and balances* (pesos y contrapesos).

Es decir, la división y organización de las funciones del Estado de manera que cada una sirva de freno con respecto a la otra.

La tesis del peso-contrapeso se deriva del ensayo sobre Equilibrio de Poderes, publicado en el 1788, en El Federalista 51), cuya autoría se le reconoce a MADISON, y que expresa: «(...) Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos se encuentra en todo el sistema de los asuntos humanos,

³⁸ MONTESQUIEU (Barón de), *El Espíritu de las Leyes*. Ediciones Brontes, S.L. Barcelona, España, 2012.

tanto privados como públicos. La vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos (...)»³⁹.

Es en ese contexto dogmático en que se perfila el principio democrático, asentado en el art. 4 de la Constitución que dispone que el gobierno nacional es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo, dividido en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, «tres poderes independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes».

La proscripción de la transferencia o delegación de las facultades constitucionales es un aspecto cardinal de la separación de los poderes, reforzado, en cuanto a la función legislativa, por el art. 77.4 de la Constitución que establece la independencia de los legisladores, al indicar que no están ligados por mandato imperativo y actúan siempre con apego al sagrado deber de representación del pueblo, al único que deben rendir cuenta, así como también en los arts. 85, sobre la inmunidad por opinión, y el 86, sobre la protección de la función legislativa. De manera que, en virtud de la Constitución, art. 93, 96, 120, al parlamento le corresponde la función normativa.

Es la Constitución, por acopio de la experiencia histórica de la interdependencia, el diálogo o las fricciones del poder, la que autoriza al legislador a delegar su potestad normativa, sin que por esto contraponga el principio democrático, al modular, por su propio texto, voluntad del constituyente, la no delegación de las funciones públicas, que son, por mandato del art. 4, las determinadas por la Constitución y las leyes.

De ahí que no existan potestades públicas arbitrarias, antojadizas ni autoritarias, al margen del ordenamiento jurídico constitucional. Y, al

³⁹ MADISON (James), *El Federalista*, LI 51, Estados Unidos, 1788.

establecer la Carta, en su art. 128.b, que el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, puede expedir reglamentos, dispone una excepción a la regla de indelegabilidad.

Al establecer el art. 4 de la Constitución que las atribuciones de los poderes públicos son únicamente las determinadas por la Constitución y las leyes, autoriza al legislador a fijar sus potestades, como, por ejemplo, la potestad reglamentaria, que es, precisamente, lo que se manifiesta en el art. 128, literal b, de la Constitución, y otras disposiciones substantivas, ejemplo el art. 212, que otorga expresamente la facultad reglamentaria a la Junta Central Electoral para los asuntos de su competencia.

Igualmente, el legislador ha atribuido la potestad normativa, por la vía reglamentaria, a la Suprema Corte de Justicia (Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, art. 122) y a la Junta Monetaria (Ley núm. 183-02, del 21 de noviembre del 2002).

En principio, esa delegación debe ser autorizada expresamente por el legislador, sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia admiten una competencia general reglamentaria implícita de la Administración pública, a partir de la atribución específica del art. 128. b. No existe, sin embargo, en el ordenamiento jurídico nacional una expresión concreta y explícita de delegación general reglamentaria a la Administración pública. Pudiera deducirse, empero, de lo dispuesto por la Ley núm. 107-13, que en su art. 3.10 consigna el principio de ejercicio normativo del poder, según el cual la Administración pública ejercerá sus competencias y potestades dentro del marco legal y según la finalidad para la que le fueron otorgadas, sin incurrir en desviación de poder y con respeto y observancia objetiva del interés general. O del texto del art. 1 de la Ley núm. 1494, del 1947, que otorga competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer del recurso contra los reglamentos dictados por la Administración o los entes y órganos administrativos autónomos en el ejercicio de sus facultades regladas por las leyes, decretos u otros reglamentos dictados por órganos superiores.

B. DIFERENCIA ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO

El reglamento, en cualquiera de sus modalidades y bajo cualquier teoría, es un instrumento subordinado jerárquicamente a la Constitución y luego a la ley, sin desmedro de la sujeción a los principios generales del derecho, conforme al principio de juridicidad.

No es equivalente a la ley, obviamente, pero se comporta en términos teleológicos como tal, porque es norma, y su construcción conlleva una actividad substancialmente legislativa.

El reglamento regula situaciones objetivas, produce efectos jurídicos generales e indeterminados, genera derechos y obligaciones, impactando a la Administración y a los administrados, de manera permanente, salvo su anulación o derogación. Es, frente a la ley, una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria, es la obra de la Administración (en cualquiera de sus expresiones materiales) para facilitar el cumplimiento de sus fines de interés general.

Igual que la ley, el reglamento se incorpora al ordenamiento normativo, con permanencia efectiva y efectos generales, pero su alcance está limitado con respecto a aquella. Entre sí, los reglamentos están sometidos también a una jerarquía, según los órganos que los dicten.

Como ha dicho la Corte de Casación, el reglamento «tiene por objeto contribuir a la concreción de la ley y se encuentra, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por esta sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al legislador»⁴⁰.

El reglamento no puede repudiar el alcance de la ley, que debe respetar la regla de la reserva de ley, que si contradice la ley es susceptible de nulidad y que el control de legalidad es invocable ante los tribunales, incluso por la vía de excepción, además del control de constitucionalidad, que está suficientemente aclarado, pero, aun cuando no lo ha expresado el Tribunal Constitucional nacional, en términos estrictos, la doctrina

⁴⁰ SCJ, 3ª Sala, 24 junio 2022 (N.º SCJ-TS-22-0632).

reconoce, con cierto consenso, una facultad normativa reglamentaria a toda la Administración pública, derivada de su propia naturaleza funcional y por aplicación de los principios generales, ante la prevalencia del ideal del buen gobierno, la complejidad técnica de los asuntos reglamentados y la necesidad de la eficacia de la Administración.

Prevalece la tesis de que se precisa reconocer a la Administración esa capacidad reglamentaria implícita en la Constitución, debido a que, desde el punto de vista práctico, no es lógico pretender que el legislador pueda abordar por sí sólo la regulación de todas las materias que lo requieran en la complejidad de la sociedad actual, como apunta, acertadamente, el profesor RIVERO ORTEGA⁴¹.

El reglamento -como la ley- es escrito, normativo, de efectos generales y unilateral, aunque su formulación conlleva la participación de la comunidad (vistas públicas, consultas).

Difieren, sin embargo, en que el reglamento expresa la competencia reglamentaria o de ordenación de la Administración, mientras que la ley manifiesta la voluntad soberana del pueblo, incorporada en el Congreso Nacional. El reglamento emana de la Administración pública, mientras que la ley de un poder público (el Legislativo). La potestad legislativa sólo está limitada por la Constitución, mientras que la reglamentaria lo está tanto por ley como por la Constitución.

Ley y reglamento integran el sistema de fuentes formales del derecho, conforme al criterio de jerarquía descendente a partir del Bloque constitucional.

El reglamento tiene un rol complementario a la ley; recae, por lo general, sobre aspectos administrativos organizativos, mientras que la ley tiene exclusividad para reglar ciertos ámbitos, tales como la limitación de derechos o la imposición de deberes.

Es admisible que la propia ley habilite específicamente al reglamento para reglar alguna materia de su competencia exclusiva. Es el caso del

⁴¹ RIVERO ORTEGA (Ricardo), *Derecho Administrativo Económico*, 4ª edición, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, España, 2007.

Reglamento autorizado o de integración. En cuanto a la vigencia, la ley permanece hasta que otra norma la deroga, de manera expresa o tácita. El reglamento permanece mientras no lo derogue un reglamento posterior (derogación expresa) o una ley posterior anule su eficacia, debido a su subordinación jerárquica.

V. EL REGLAMENTO Y LA NORMA GENERAL

El reglamento es una norma general con características específicas, como lo es la ley, en un sentido lato, pero este alcance no excluye otras normas de similar despliegue que no son propiamente reglamentos ni leyes, por cuanto no innovan de manera definitiva el ordenamiento, tales como ciertos actos administrativos de carácter general, dirigidos a un número elevado de destinatarios, contrario a las otras disposiciones (leyes y reglamentos) cuyos destinatarios no son identificables con anterioridad a su formulación.

La Ley núm. 107-13 se refiere a los reglamentos y planes y programas que poseen alcance general (art. 30), cuyo procedimiento de elaboración requiere un régimen especial y diferente al de los actos, por cuanto repercuten potencialmente sobre la comunidad.

Para estos actos generales, aunque no se trata de normas que se residencian con permanencia en el ordenamiento ni lo innovan, como es el caso de los reglamentos, el legislador requiere por igual soportes técnicos (informes, pericias) como la participación ciudadana (consultas, vistas) por el impacto general que tienen. Así también la colaboración entre los órganos y entes de distintas administraciones, por cuanto las decisiones generales de una Administración pública tienden a repercutir sobre otras con las que comparten un mismo ámbito territorial o social.

Contrario al reglamento, que impacta un público no determinado, las normas generales no reglamentarias se orientan a situaciones y destinos específicos, con un presupuesto temporal, ordenando acciones concretas para lograr un objetivo o corregir una situación concreta, pero cuyos efectos terminan con la realización del plan.

Una circular general, por ejemplo, es una regla de servicio de contenido general que los órganos administrativos realizan para organizar la actuación de los subordinados⁴². Es una norma basada en el principio de jerarquía, con un contenido y propósito determinados en cuanto a actos o directrices que no justifican un reglamento ni se integran al sistema de fuentes, ni al ordenamiento jurídico general. Mas bien, son pautas de organización para señalar un sentido de actuación.

Los planes o programas normativos de la Administración pueden establecer derechos, obligaciones, responsabilidades o cargas, resultando vinculantes para la propia Administración y los sujetos privados, basados en un interés público (planes urbanísticos, ecológicos, organización de espacios públicos), pero no constituyen reglamentos, siempre que no se integran al ordenamiento ni al sistema normativo de fuentes, dado su alcance, temporalidad o procedimiento de elaboración.

Es conveniente precisar, sin embargo, que la naturaleza de la norma no dependerá de su denominación, sino de su contenido, de modo que corresponderá a las vías de control normativo determinar su verdadera naturaleza, según sus efectos, alcance y temporalidad.

VI. CLASES DE REGLAMENTOS

Prevalece en la doctrina el criterio de la clasificación de los reglamentos según su vinculación con la ley, su contenido o su finalidad.

A. REGLAMENTO SUBORDINADO O DE EJECUCIÓN

Es el que dicta el Poder Ejecutivo, en ejercicio de la potestad general reglamentaria basada en la Constitución, para garantizar la aplicación y la eficacia de la ley. No suple, rectifica ni limita la ley, sino que, únicamente, la complementa. Es nulo el reglamento si contradice la Constitución o

⁴² SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, España, 2014, p. 188.

la ley, conforme al diseño de la pirámide kelseniana o el principio de jerarquía, siendo, por tanto, susceptible de control de constitucionalidad y de legalidad.

Esta modalidad se relaciona en su significado al reglamento ejecutivo, cuyo dictado exige la habilitación previa como requisito de validez, constituyendo, en los términos de la doctrina alemana, específicamente STEIN, como reglamento según la ley o conforme con la ley, cuyo fin es ejecutar o desarrollar la ley en materias que no son propias del reglamento sin autorización legal. No sólo ejecuta las leyes, sino que las desarrolla y las complementa.

Para SÁNCHEZ MORÓN⁴³, el ejecutivo es todo reglamento al que una ley se remite expresamente para completar sus mandatos, cualquiera que sea la forma y la amplitud con que se produzca tal remisión. Resalta el criterio jurisprudencial de que esta modalidad constituye «el complemento indispensable de la ley».

Este tipo de reglamento, agrega SÁNCHEZ MORÓN, además de explicar el significado de la ley, detalla sus mandatos o establece reglas de organización y funcionamiento necesarios para su aplicación, amén de que la complementa.

La potestad autorizada a la Administración pública por una ley para dictar reglamentos que hagan posible su ejecución mediante complementación, precisión o concreción, -plantea la Corte- está subordinada a los límites y competencias señalados en la ley de referencia, debido a que el «carácter subordinado de los reglamentos ejecutivos implica no sólo que no pueden ser emitidos sin una ley previa para cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto no deben contrariarla ni rebasar su esfera de aplicación.

Con excepción del poder reglamentario autónomo, «no puede expedirse un reglamento sin que se refiera a una ley», fundándose precisamente

⁴³ *Ibidem*, p. 194.

en ella para proveer en forma general y abstracta en lo necesario para su aplicación a los casos concretos que surjan⁴⁴.

B. REGLAMENTO AUTORIZADO O DE INTEGRACIÓN

Este es el reglamento que el Poder Legislativo autoriza al Ejecutivo a dictar, específicamente dentro del marco legal prefijado, con relación a una norma determinada.

Ejemplos de este tipo de reglamento son los dispuestos por la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario (art.122), que faculta a la Suprema Corte de Justicia para dictar los reglamentos complementarios a esta, la Ley núm. 25-91, del 15 de octubre del 1991 (art. 14h), que autoriza a dicha alta corte para trazar el procedimiento judicial en los casos en que la ley no lo establezca; la Ley núm. 183-02, del 21 de noviembre del 2002 o Código Monetario y Financiero (art. 81), que autoriza a la Junta Monetaria para dictar los reglamentos para su aplicación.

La Constitución autoriza a algunos entes constitucionales o administrativos para dictar reglamentos, en el marco de su competencia, por ejemplo, en el art. 199, que consigna la potestad normativa de los entes de la Administración local, y en el art. 212, que faculta a la Junta Central Electoral (JCE) para dictar reglamentos en el ámbito de su competencia.

C. REGLAMENTO AUTÓNOMO

El reglamento autónomo no depende de habilitación legal expresa, y manifiesta el poder jerárquico que tienen los órganos superiores sobre los inferiores, con relación al ejercicio de sus funciones, para asegurar su eficacia, celeridad, transparencia y sencillez de la gestión.

Para CASSAGNE⁴⁵, esta modalidad de reglamento es una norma general dictada por el Poder Ejecutivo o integralmente por la Administra-

⁴⁴ SCJ, 24 junio 2022, 3ª Sala (N.º SCJ-TS-22-0632).

⁴⁵ Cfr. CASSAGNE (Juan), *El Principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Marcial Pons, Argentina, 2009.

ción pública en materias pertenecientes a su zona de reserva, que no aplica una ley preexistente, sino que interpretan y aplican en forma directa la Constitución.

La existencia o no de una zona de atribuciones reservadas a la Administración ha sido, dice el autor, objeto de controversias en la doctrina. El criterio opuesto a esta potestad reglamentaria autónoma plantea la inexistencia de la zona de reserva de la Administración, por cuanto el reglamento constituye una actividad delegada o autorizada por el legislador.

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ se sitúan en esta orientación, al plantear que todo lo que implique definición abstracta de deberes y obligaciones para los particulares es materia reservada constitucionalmente a la ley, y que «el reglamento no puede ser independiente de la Ley, por la simple razón de que la creación del derecho objetivo para los ciudadanos no puede independizarse de la Ley en el Estado moderno»⁴⁶.

El criterio del Tribunal Constitucional de la República Dominicana entiende obligatoria la habilitación legal expresa para el dictado del reglamento (Sentencia TC/0268/20, del nueve de diciembre del 2020; Sentencia TC/0048/20, del 17 de febrero del 2020 y Sentencia TC/0286/21), sin perjuicio de la potestad reglamentaria de los entes y órganos autónomos.

No obstante, la doctrina reconoce una facultad general a la Administración para dictar normas para el buen gobierno, sin necesidad de habilitación previa del legislador, salvo en los casos de reserva de ley, basada en la complejidad técnica de los asuntos reglamentados y la necesidad de eficacia, por aplicación de los principios generales del Derecho administrativo, tales como eficacia, razonabilidad o la buena administración.

El reglamento autónomo, dice CASSAGNE⁴⁷, es organizativo, con respecto al cual, la Administración ejerce facultades de auto disposición, a resultas de su potestad natural para regular -hacia adentro- su propia organización, sin necesidad de ley previa, al emanar la potestad directamente

⁴⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I, 1ª edición Argentina, La Ley, 2006, Argentina, p. 201-207.

⁴⁷ Cfr. CASSAGNE (Juan), *op. cit.*

de la Constitución. MARIENHOFF, citado por CASSAGNE, indica que el autónomo es el reglamento dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva, de acuerdo con textos o principios constitucionales.

Plantea que así como existe una zona de reserva de ley, que no puede ser invadida por el poder administrador, existe también una zona de reserva de la administración en la cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, sobre la base del principio de separación de poderes que, en el ordenamiento nacional, se sustenta en la Constitución (art. 4).

Para INDALECIO BARRAZA, el autónomo es lo que otros autores denominan reglamento de organización, que puede ser dictado por cualquier ente u órgano para regular cuestiones de orden interno o materias en la que se tiene asignada competencias específicas. Es el caso, por ejemplo, en que el director de la Biblioteca Nacional regula el manejo de los libros o el uso de la sala de lectura. Es el reglamento, por tanto, que emite una autoridad administrativa para regular materias en las que la autoridad administrativa tiene asignada una competencia exclusiva, para el cumplimiento de sus propias funciones o por cuestiones de organización interna.

D. REGLAMENTO DE NECESIDAD

Este reglamento es una norma excepcional que dicta la Administración, con alcance transitorio, para enfrentar situaciones de calamidad o de grave riesgo para las personas y los bienes, en el marco del Estado constitucional.

La Constitución dominicana contempla los Estados de excepción (arts. 262-265), entre estos, el Estado de emergencia, que puede ser declarado ante la ocurrencia de hechos que perturben o amenacen con perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, medioambiental del país, o que constituyan calamidad pública.

El presidente de la República es quien puede declarar los Estados de excepción, pero previa autorización del Congreso Nacional, y todos sus actos, durante dichas situaciones, estarán sometidos al control constitucional (Carta, art. 266.5).

Esta modalidad se justifica en el contexto de situaciones especiales extraordinarias en la que peligran los bienes jurídicos de la comunidad, cuya solución urgente habilita a la Administración a actuar, a través de la potestad reglamentaria, pero supeditado a las reglas de necesidad, excepcionalidad, provisionalidad y juridicidad.

VII. PROSPECTIVA DE FUTURO DEL REGLAMENTO.

CONCLUSIÓN

Con el auge del Derecho administrativo, otrora rezagado en la brega jurídica, cobran un relieve inédito las vías de manifestación de la actividad administrativa, sobre todo el reglamento, cuya utilidad gravita *in crescendo* ante la vertiginosa revitalización de la Administración, ante la perentoria necesidad de tutela judicial de los ciudadanos, en procura del estado de bienestar, y como respuesta a la morosidad recurrente del legislador para reglar adecuadamente las complejas relaciones de los particulares y la Administración.

El buen gobierno o buena administración no es un simple enunciado, sino un derecho fundamental incorporado por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana (Sentencia TC/0322/14, de 22 de diciembre del 2014), estaba implícito en la Constitución y su contenido plasmado en la Ley núm. 247-12, del 14 de agosto del 2012, Orgánica de la Administración Pública, cuyo art. 12 obliga a los órganos y entes públicos a garantizar la efectividad de los servicios públicos y otras actividades de interés general, en especial, su cobertura universal, continua y de calidad. Al constituir un derecho fundamental, entra en la esfera del amparo (art. 72 CRD) y permite a cualquier ciudadano exigir su cumplimiento ante los tribunales del orden judicial. Es decir, la garantía de un gobierno funcional, en el marco del estado jurídico, es un derecho latente, vivo y accesible para el ciudadano común.

En ese marco de relación activa del ciudadano con el gobierno resalta la importancia del reglamento para organizar la gestión pública, pues el desempeño legislativo, por sus trámites complicados, avanza

con inevitable lentitud con relación a la demanda de regulación de las diversas manifestaciones de la actividad administrativa de los órganos centralizados del gobierno, los entes y órganos autónomos, de los gobiernos locales e incluso de las corporaciones y otras entidades que realizan actividad administrativa.

En la esfera de los pesos y contrapesos de la interrelación de los poderes públicos y de la justificada delegación de las potestades normativas desde el legislador a la Administración, a través del reglamento, se manifiestan los principios rectores de la racionalidad y la eficacia.

Es preciso, sin embargo, la reflexión concienzuda de la naturaleza, la historia y la utilidad del reglamento, del contexto en que se incorpora, por cuanto se avizora el peligro de su distorsión, con una sustitución ligera y peligrosa de la función legislativa y el abuso de la potestad reglamentaria, con el dispendio de dicha posibilidad en el ejercicio imprudente, la proliferación de reglamentos arbitrarios, confusos e intrincados, repetitivos de la ley o pretendidamente sustitutos de aquella, ajenos a sus propósitos de complemento y subordinación.

Es cuestionable la calidad de los reglamentos que proliferan con febrilidad preocupante y que se muestran inconsistentes de cara a los presupuestos teóricos racionales que lo deberían sustentar y es en este punto donde aflora la necesaria calidad en su elaboración y en imprescindible control jurisdiccional.

Es un imperativo, para la consolidación y respetabilidad de la norma reglamentaria, la exigencia de pertinente prudencia en su concepción y materialización, y sobre todo la vigilancia extrema de los operadores jurídicos, para el resguardo de la calidad normativa y la eficacia de la potestad reglamentaria. La mayor facilidad para su formulación no debe impulsar su relajamiento, su yuxtaposición con la ley, de modo que la atribución no implique desconocimiento de una función indelegable según el principio democrático que informa el estado jurídico general. Igualmente, se precisa del desarrollo de esta potestad normativa, reservando al legislador las materias de mayor rigor y trascendencia.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- CASSAGNE (Juan), *El Principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Marcial Pons, Argentina, 2009.
- DEL VECCHIO (Giorgio), *Los principios generales del derecho*, Ediciones Olejnik, Argentina, 2017.
- DUVERGER (Maurice), *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Colección Demos, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1982.
- FERNÁNDEZ-VALMAYOR (José) *et al.*, «Reglamento», en MUÑOZ MACHADO (Santiago), coordinador, *Diccionario de Derecho Administrativo, Tomo I*, Iustel, Madrid, España, 2005.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I, 1ª edición, Argentina, La Ley, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *Democracia, Ley e inmunidades del poder*, Palestra Editores S.R.L., Perú, 2004.
- GORDILLO (Agustín), *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Tomo 1, Parte General, 1ª. edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, 2013.
- LONG (Marceu) *et. al.*, *Los Grandes Fallos de la Jurisprudencia Administrativa Francesa*, 2ª edición, Librería ediciones del profesional, Bogotá, Colombia, 2009.
- MADISON (James), *El Federalista*, 1788, LI 51, Estados Unidos, 1788.
- MONTESQUIEU (Barón de), *El Espíritu de las Leyes*, Ediciones Brontes, S.L. Barcelona, España, 2012.
- ORTEGA POLANCO (Francisco), *Diccionario Jurídico 9-11*, Editora Corripio C. por A., Santo Domingo, República Dominicana, 2009.
- RIVERO ORTEGA (Ricardo) y ORTEGA POLANCO (Francisco), *Manual de Derecho Administrativo*, Manuales Iglobal, Editora Búho, Santo Domingo, República Dominicana, 2016.
- RIVERO ORTEGA (Ricardo), *Derecho Administrativo Económico*, 4ª, edición, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, España, 2007.
- SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, España, 2014.

CAPÍTULO VI

LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO DOMINICANO

Mary Laine Collado Tactuk

Jueza presidenta de la Tercera Sala del TSA y docente en la UNPHU.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO COMO PERSONA JURÍDICA. III. LA DIVERSIFICACIÓN DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. IV. TIPOLOGÍA DE LOS ENTES PÚBLICOS. A. ENTES TERRITORIALES Y NO TERRITORIALES. B. ENTES DE BASE CORPORATIVA Y ENTES DE BASE FUNDACIONAL O INSTITUCIONAL. 1. *Instituciones públicas y privadas*. 2. *Fundación*. 3. *Fideicomisos públicos*. C. LAS CLASES DE CORPORACIONES. D. PERSONALIDAD JURÍDICA DE DETERMINADOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES. E. DERECHO PÚBLICO Y DERECHO PRIVADO EN LAS FORMAS DE PERSONIFICACIÓN Y EN EL RÉGIMEN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS. V. CAPACIDAD JURÍDICA DE LOS ENTES PÚBLICOS (LA CAPACIDAD JURÍDICA DE DERECHO PÚBLICO Y LA CAPACIDAD DE DERECHO PRIVADO). VI. PROSPECTIVA DE FUTURO. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de la Administración pública comprende la Administración pública central y la Administración pública local. Sin embargo, en esta ocasión el enfoque se realizará sobre la administración del Estado como persona jurídica, es decir la Administración pública central, que se identifica con el Poder Ejecutivo, el cual se ejerce a través del presidente de la República, y que abarca una serie extraordinaria de órganos administrativos que carecen de personalidad jurídica y cuyos actos se imputan al Estado. La personalidad jurídica de las Administraciones públicas es un tema complejo desde diferentes puntos de vista, esencialmente por la

cantidad descomunal de entes y órganos administrativos que tienen asignadas potestades públicas o la prestación de los servicios públicos. Por consiguiente, conviene analizar los diversos entes administrativos que organiza el ordenamiento jurídico dominicano, sus tipos, su personificación y el régimen jurídico aplicable. Además, es oportuno ponderar la capacidad jurídica de los entes públicos.

La personalidad jurídica de las Administraciones públicas es un concepto fundamental en el ámbito del Derecho administrativo y constitucional, pues se refiere a la capacidad de las entidades estatales, específicamente para adquirir derechos y obligaciones, actuar como sujetos de derecho y formalizar sus relaciones jurídicas.

En el marco de un Estado Democrático y de Derecho, los entes de las Administraciones públicas desempeñan un rol importante en la regulación de las actividades económicas, la protección de los intereses generales de la sociedad y la prestación de los servicios públicos. Por consiguiente, es necesario que ellos cuenten con una personalidad jurídica definida, reconocida y descrita detalladamente por la ley, para poder cumplir eficazmente las competencias que le asigna el ordenamiento jurídico del Estado.

La personalidad jurídica confiere a las Administraciones públicas una serie de atributos y facultades que les permite realizar actos jurídicos, celebrar contratos, adquirir responsabilidades y ser parte en procesos judiciales. Además, les otorga la capacidad de ejercer potestades públicas, por ejemplo: dictar normas, regular determinadas actividades económicas y sociales, y sancionar administrativamente a las personas que vulneren el ordenamiento jurídico del Estado.

No obstante, la personalidad jurídica de las Administraciones públicas no es absoluta, sino que se encuentra limitada por principios del Derecho Administrativo que han sido constitucionalizados¹ y positivizados, y que

¹ El art. 138 de la Constitución establece que la administración pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación. Igualmente, el art. 12 de la Ley núm. 247-12 establece los principios fundamentales de la organización y funcionamiento de la Administración pública.

establecen los límites y controles a su actuación. Estas limitaciones buscan salvaguardar los derechos y garantías de los ciudadanos, así como evitar el abuso de poder y la arbitrariedad en el ejercicio de las potestades públicas, lo cual se logra mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo para el dictado de los actos administrativos.

En definitiva, la personalidad jurídica de las Administraciones públicas constituye un elemento esencial para el correcto ejercicio de las funciones estatales y la protección de los intereses públicos. Su estudio y comprensión resultan fundamentales para abordar los desafíos y promover la eficacia y transparencia en la gestión pública, así como para fortalecer el Estado de derecho y preservar los derechos y garantías de los ciudadanos.

Procederemos a identificar la diversificación de las Administraciones públicas la que supone un policentrismo en el cumplimiento de las funciones administrativas. Además, definiremos los diversos tipos de Administraciones públicas atendiendo a diversos criterios: territorial, corporativo, fundaciones (asociaciones sin fines de lucro²), fideicomisos, entre otros. Igualmente, abordaremos la capacidad jurídica de derecho público o privado de estas.

Estos diversos temas han sido planteados desde la perspectiva de los doctrinarios del derecho administrativo con una visión de lo que ocurre en la República Dominicana reflejado en la legislación vigente y la jurisprudencia.

II. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO COMO PERSONA JURÍDICA

La Administración del Estado como persona jurídica es una gigantesca organización integrada por entes y órganos administrativos, con el

² En la República Dominicana no existe una norma jurídica específica para las fundaciones, sino que ellas se constituyen y organizan al amparo de la Ley núm. 122-05, del 8 de abril de 2005, sobre regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro en la República Dominicana.

propósito de ejercer las potestades públicas que establece el ordenamiento jurídico, prestar los servicios públicos que requiere la sociedad, respetar los derechos subjetivos de las personas y otorgar seguridad jurídica a sus relaciones con los demás sujetos de derecho.

La personalidad jurídica del Estado, como le llaman algunos doctrinarios, es una invención de la ley, que procura establecer un orden jurídico respecto de los entes públicos y sus competencias. En consecuencia, se trata de un conjunto de entes personalizados³, por lo que la doctrina considera que es más apropiado emplear la expresión Administraciones públicas.

En el Estado de Derecho las relaciones jurídicas están sustentadas en las prerrogativas que el ordenamiento jurídico les reconoce a los entes públicos y a los entes privados, lo cual permite establecer un orden social, donde ambos tienen las garantías procesales para asistir al proceso judicial con la pretensión de poner fin al conflicto.

SANTAMARÍA PASTOR indica que «las personas jurídicas son construcciones conceptuales que no existen en el mundo físico»⁴. Sólo el legislador tiene la capacidad legal de configurar las Administraciones públicas, lo cual es una manifestación formal de la existencia del Estado de Derecho. Sin embargo, es importante indicar que en la reforma constitucional del año 2010 se dispuso la personalidad jurídica a determinados entes en el texto de la carta magna⁵, lo cual significa que no requieren de una ley para obtenerla.

GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS afirman que «... las Administraciones Públicas disfrutan de personalidad jurídica. Esta última, como se sabe, constituye una mera ficción, con la que se

³ La expresión de entes personalizados la ofrecen GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, 19ª edición, editorial Aranzadi, Pamplona, España, 2020, p. 404.

⁴ SANTAMARÍA PASTOR (Juan), *Principios del Derecho Administrativo General, volumen I*, Iustel, Madrid, España, 2016, 2016, p. 312.

⁵ El art. 212 de la Constitución otorga personalidad jurídica a la Junta Central Electoral; el art. 225 de la Constitución otorga personalidad jurídica al Banco Central de la República Dominicana; el art. 248 de la Constitución otorga personalidad jurídica a la Cámara de Cuentas.

pretende identificar un centro de imputación de relaciones jurídicas que pueda comportarse de manera asimilada a una persona física: contrayendo obligaciones, reconociendo derechos, entablando contratos con terceros...»⁶.

El ejercicio de las potestades públicas o de las competencias estatales sería de imposible o difícil cumplimiento de no ser por la organización de las Administraciones públicas, pues ellas suponen la existencia de una estructura administrativa gigante, integrada por un personal de carrera y la ejecución de un presupuesto que impacta o debe impactar las comunidades que integran el territorio nacional.

Igualmente, cabe destacar que la comprensión de la Administración del Estado como persona jurídica o la organización estatal es una tarea para los estudiosos del Derecho administrativo especialmente, pues ella requiere del conocimiento de los principios que rigen la Administración pública⁷ y las diversas técnicas de asignación de competencia⁸.

ESTEVE PARDO manifiesta que «destaca entonces en la Administración del Estado el carácter burocrático, profesionalizado, del personal que le sirve. Pero esta Administración profesionalizada actúa hacia unos grandes objetivos que marca el Gobierno. Hay una dirección política que marca los objetivos y una organización profesionalizada que los acomete y ejecuta»⁹.

Asimismo, es importante señalar que la denominación de ente administrativo o ente público se reserva exclusivamente para las organizaciones que están dotadas de personalidad jurídica. Generalmente, estas entidades son creadas en virtud de la ley, es decir, que es una tarea del legislador ordinario¹⁰.

⁶ GAMERO CASADO (Eduardo), y FERNÁNDEZ RAMOS (Severiano), *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 14ª edición, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, España, 2017, p. 87.

⁷ Ver el art. 138 de la Constitución.

⁸ Para mayor información sobre los principios de la Administración pública y sus técnicas nos remitimos *supra* al Capítulo II de este Manual.

⁹ ESTEVE PARDO (Jose), *Lecciones de Derecho administrativo*, 3ª edición, Marcial Pons, Madrid, España, 2013, p. 122.

¹⁰ Ver el art. 141 CRD.

SÁNCHEZ MORÓN destaca que «Se denomina ente público o entidad pública a todo aquel conjunto organizativo, de mayor o menor dimensión y complejidad, que forma parte de la organización de los poderes públicos y que está dotado de personalidad jurídica. Toda la organización administrativa se compone de personas jurídicas, que a su vez están formadas por una pluralidad de órganos»¹¹.

Los órganos administrativos no tienen personalidad jurídica; sin embargo, cabe destacar que sus actos tienen efectos jurídicos frente a terceros y es que ellos pueden ser objeto del control de legalidad por ante la jurisdicción contencioso administrativa. En tal sentido, vale afirmar que los afectados por los actos administrativos dictados por los órganos administrativos pueden interponer el recurso contencioso administrativo y solicitar la medida cautelar correspondiente.

La Sentencia TC/0028/15, de 26 de febrero de 2015, del Tribunal Constitucional, estableció que no se le otorga a la Oficina Técnica de Transporte Terrestre facultad ni para accionar en justicia, ni para responder en justicia ante el accionar de alguna persona, pública o privada. Además, destaca la jurisprudencia que ha establecido tradicionalmente que para actuar en justicia es necesario estar dotado de capacidad procesal, que es la aptitud jurídica que debe tener toda persona para ser parte de un proceso como demandante, demandado o interviniente; que sólo tienen capacidad procesal las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, salvo las restricciones y excepciones establecidas por la ley [Sentencia de la Sala Civil y Comercial de la Suprema Corte de Justicia, de 17 de noviembre de 2010), B.J. núm. 1200]. Por tanto, no estando el órgano administrativo accionante dotado por la norma que lo creó de tales competencias ni ha sido contemplado en alguna ley como excepción a dicha regla, esta acción no puede ser admitida.

El nacimiento y la conformación de los entes públicos responde a las necesidades que surgen en el desenvolvimiento institucional de la República

¹¹ SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho Administrativo. Parte General*, 14ª edición, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, España, 2018, p. 233.

Dominicana, sin desdeñar lo ocurrido durante la Era de Trujillo con las leyes que se dictaron para la personificación de los entes públicos que organizaron al amparo del ordenamiento jurídico de la época. Por tanto, las Administraciones públicas están integradas por entes y órganos administrativos que tienen potestades públicas o competencias para la prestación de los servicios públicos. Se trata de una enorme y compleja organización que por años se ha desenvuelto en medio de muchas precariedades.

SÁNCHEZ MORÓN define la Administración pública como «esa organización dotada por la ley de personalidad jurídica, de manera que constituye un sujeto de derecho, que interviene en relaciones jurídicas de muy distinta naturaleza y contenido. Aunque conviene indicar que, en realidad, no hablamos de una sola organización ni de una sola persona jurídica sino de muchas, por lo que sería más exacto referirse a las Administraciones públicas, en plural»¹².

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ señalan que «Para el Derecho administrativo, la Administración pública es una persona jurídica. Este, el de la personificación es el único factor que permanece siempre, que no cambia como cambian los órganos y las funciones, y por él se hace posible el Derecho administrativo. Todas las relaciones jurídico-administrativas se explican en tanto la Administración pública, en cuanto persona, es un sujeto de Derecho que emana declaraciones de voluntad, celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable, es justiciable, etc.»¹³.

BREWER-CARÍAS considera que «el tema de la personalidad jurídica es uno de los capítulos más esenciales del Derecho administrativo, pues permite identificar los sujetos de derecho que conforman el Estado, cuyos órganos son los que expresan la voluntad del Estado, permitiendo el establecimiento de relaciones jurídicas entre el Estado y otros sujetos de derecho, particularmente, los administrados. Dichas personas jurídicas,

¹² SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho Administrativo. Parte General*, 14ª edición, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, España, 2018, p. 38.

¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, 19ª edición, editorial Aranzadi, Pamplona, España, 2020, p. 54.

por otra parte, son las que pueden ser la parte «pública» en los contratos del Estado, en particular, los contratos administrativos, y son las que responden por daños y perjuicios que el Estado pueda causar a los administrados. Las personas jurídicas que conforman el Estado, por tanto, son las que pueden ser demandadas en justicia, y a la vez, las que pueden ser parte en procesos judiciales. La Administración pública, en consecuencia, como objeto de estudio del Derecho administrativo, está conformada por las personas jurídicas que integran el Estado, y, además, por los órganos de las mismas, que son los que manifiestan la voluntad de la Administración, expresada mediante la actuación de los titulares de dichos órganos que son los funcionarios públicos. La Administración pública, en consecuencia, además de, por personas jurídicas estatales, está conformada por sus órganos, los cuales configuran la organización administrativa. (...) el «Estado» en sí mismo carece de personalidad jurídica, pues en realidad está conformado por una multiplicidad de personas jurídicas que derivan de la específica organización constitucional y administrativa de cada país. En un Estado federal o descentralizado, en principio, el Estado está conformado por las diversas personas jurídicas que se establezcan en cada nivel territorial, por ejemplo, el Estado nacional, los Estados federados y los Municipios, y las que derivan de la descentralización funcional».

De acuerdo con GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ los caracteres de la Administración del Estado como persona jurídica, son los siguientes:

- a) Es una personalidad jurídica única que abarca la totalidad de su organización y de sus funciones, sin perjuicio de que esta unidad se traduzca en una pluralidad de capacidades jurídicas.
- b) Es una personalidad jurídica originaria que deriva directamente de la Constitución como acto fundacional de un ordenamiento.
- c) Es una persona jurídica superior en referencia a los demás sujetos no públicos del ordenamiento, a los ciudadanos y a las personas jurídicas privadas, respecto de los cuales la Administración estatal ostenta supremacías operantes, como la posibilidad jurídica de crear normas vinculantes, obligaciones y deberes, sometimientos, incluso de sacrificar eventualmente sus propios derechos.

- d) La Administración del Estado está al servicio de este como unidad política.
- e) La Administración del Estado es una persona jurídica territorial.

COSCULLUELA MONTANER expresa que «... la Administración pública es, primariamente, una persona jurídica. El concepto de persona jurídica pertenece a la Teoría General del Derecho y significa en esencia: constituir un centro de imputación de normas y relaciones jurídicas; ser sujeto de derechos y obligaciones jurídicas»¹⁴.

En la República Dominicana el presidente de la República concentra el monopolio de la representación del Estado, en virtud del art. 122 de la Constitución, el cual dispone lo siguiente: presidente de la República. «El Poder Ejecutivo es ejercido en nombre del pueblo por la presidenta o el presidente de la República, en su condición de jefe de Estado y de gobierno de conformidad con lo dispuesto por esta Constitución y las leyes».

Por tanto, los entes y órganos administrativos podrán ejercer sus potestades públicas y competencia de conformidad con el ordenamiento jurídico del Estado. Sin embargo, no podrán asumir la representación del Estado, pues la Administración pública se encuentra orientada por el art. 13 de la Ley núm. 247-12, que dispone lo siguiente: «Administración pública Central. La Administración pública Central se conforma por un conjunto de órganos cuyas competencias se extienden en todo el territorio nacional, bajo la dirección del o la presidenta de la República, y cuyos actos se imputan al Estado como persona jurídica».

Los actos que dicta el presidente de la República y los de los órganos de la Administración pública Central se imputan al Estado, en razón de que el primero ostenta el monopolio de la representación del Estado.

Sin embargo, el presidente de la República podrá conceder autorización para que funcionarios asuman la representación del Estado, según

¹⁴ COSCULLUELA MONTANER (Luis), *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, 33ª edición, Editorial Aranzadi, 2022, Pamplona, España, p. 53.

el art. 1 de la Ley núm. 1486 de 1938, el cual dispone lo siguiente: «Los actos jurídicos concernientes a la Administración pública que puedan o deban realizarse o ejecutarse en nombre del Estado, o en su interés o a su cargo, y cuya realización o ejecución no estuviere privativamente atribuida por la Constitución o por la ley a uno o varios determinados funcionarios públicos, o a uno o varios determinados organismos gubernamentales o establecimientos públicos expresamente investidos por la ley con existencia autónoma o personalidad moral, podrán ser realizados o ejecutados en nombre de Estado, o en su interés a su cargo, por los representantes, mandatarios o agentes que constituya, autorice, nombre o acepte el presidente de la República, o, con la autorización o la aprobación de este, el secretario de Estado a cuya cartera corresponda el negocio a que se refiere el acto; sin perjuicio de que el propio presidente, o el secretario de Estado a quien este autorice para ello, puedan realizar o ejecutar esos actos ellos mismos en nombre del Estado, o en su interés o a su cargo».

Por consiguiente, es importante precisar que la representación del Estado es una tarea exclusiva del presidente de la República y que el ordenamiento jurídico establece que él puede autorizar la representación del Estado mediante las formalidades que dispone la referida Ley núm. 1486 de 1938, y ello no afecta el ejercicio de las potestades públicas de los órganos constitucionales y de los entes y órganos administrativos.

La representación del Estado en los contratos de compra de inmuebles está regulada por el art. 17 de la Ley núm. 1832 de 1948, que instruye la Dirección General de Bienes Nacionales, el cual dispone lo siguiente: «El director General de Bienes Nacionales, celebrará y suscribirá los contratos de uso y arrendamiento de los bienes del Estado, así como los actos o contratos de adquisición o enajenación de inmuebles por parte del Estado conforme a las instrucciones y poderes que reciba del presidente de la República. Cuando el director general de Bienes Nacionales reciba solicitud encaminada a alguno de estos fines, la referirá con su informe y opinión al secretario de Estado del Tesorero y Crédito Público quien, si la juzga aceptable, la remitirá al presidente de la República para su decisión. Párrafo: Esta atribución se ejercerá sin perjuicio de los casos, las leyes

confieren especialmente esta atribución o la de dar licencias para el uso de dependencias del dominio público a otros funcionarios».

Por consiguiente, cuando los representantes de los órganos constitucionales u órganos administrativos, que carecen de personalidad jurídica, requieran adquirir un inmueble, deberán solicitar al presidente de la República el correspondiente poder de representación del Estado, conforme lo dispone la Ley núm. 1486 de 1938. Todo ello en el entendido que los inmuebles sólo se registran a nombre de quienes tienen personalidad jurídica.

En el ordenamiento jurídico dominicano existen órganos constitucionales y órganos administrativos que no tienen personalidad jurídica, puesto que el legislador no se las ha otorgado. Sin embargo, ello no les impide solicitar al presidente de la República el correspondiente poder especial de representación del Estado.

III. LA DIVERSIFICACIÓN DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La multiplicidad de las Administraciones públicas en entidades estatales no significa la división del Estado, sino que ello responde a los objetivos del Estado o las necesidades de las personas, que incentivan a que se disponga la creación de una estructura estatal que resulta ser muy compleja, y que se compone de una cantidad extraordinaria de entes y órganos administrativos, los cuales hacen posible la realización de las potestades públicas y la prestación de los servicios públicos.

Por consiguiente, el Estado tiene la necesidad de realizar determinadas actividades que no puede dejar de ofrecer a la ciudadanía, y ello hace posible que en determinadas circunstancias se plantee la necesidad de reorientar la asignación de competencias a los entes y órganos administrativos.

Además, cabe destacar que el otorgamiento de la personalidad jurídica a los entes públicos ha sido crítico, en el sentido de que las leyes que se han dictado, en su mayoría, reflejan un escaso desarrollo, ya que generalmente se limitan al reconocimiento de personalidad jurídica, patrimonio y capacidad para demandar y ser demandada; no se observa disposición respecto

del régimen jurídico aplicable. Sin embargo, se han creado diversos entes públicos: entes institucionales, entes instrumentales, corporaciones y empresas públicas.

SÁNCHEZ MORÓN manifiesta que «La imposibilidad de gestionar el creciente número de actividades y servicios administrativos desde un sólo centro ha propiciado la descentralización administrativa incluso en aquellos Estados tradicionalmente estructurados de forma más centralizada. Bien esa descentralización no es sólo administrativa, es decir, para la gestión de servicios públicos, sino política y que tiene también otras causas, como es la distribución interna del poder del Estado, facilitar la participación en el mismo de los dirigentes regionales y locales o dar una solución a las aspiraciones autonomistas de determinados pueblos con identidad propia».

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ estiman que la organización administrativa se diversifica en una pluralidad de entes dotados de personalidad propia y distinta de la Administración del Estado. Esa diversificación supone un policentrismo en el cumplimiento de las funciones administrativas, en vez de un centro único, absorbente y exclusivo, en este caso se trata de una necesidad derivada tanto de necesidades técnicas de gestión cuanto de la oportunidad de insertar ciertos centros de decisión en grupos sociales. La diversificación de entidades administrativas no supone una fragmentación del Estado, sino que este, como unidad estructural política, engloba a todas ellas y además se sirve de su Administración directa o centralizada para someter a las demás a una cierta disciplina unitaria mediante la tutela administrativa¹⁵.

GUZMÁN NAPURÍ expresa que «La doctrina hace referencia de manera reiterada a la distinción entre función administrativa y Administración pública, definiendo esta última como compuesta por aquellas entidades que realizan función administrativa, al margen de su estructura. Y es que, como lo hemos señalado anteriormente, existen entidades que

¹⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *op. cit.*, p. 414.

desarrollan funciones administrativas, que no forman propiamente parte del Estado. A su vez, existen entidades y órganos del Estado que no ejercen función administrativa, sino de otra índole. (...) puede afirmarse que administrar consiste en tomar medidas para manejar el Estado y lograr los fines por él perseguidos. A primera vista, puede considerarse entonces que dicha función pública es propiamente función ejecutiva, pues resulta ser la materialización y puesta en práctica, por parte del Estado, de la ley emitida por el Parlamento. Ello, sin embargo, no es enteramente cierto puesto que existen entes que no pertenecen al denominado Poder Ejecutivo –o más propiamente, Gobierno–, y que pueden ejercer, en mayor o menor medida, función administrativa. Los casos más evidentes son los correspondientes a los entes constitucionales (que gozan de una intensa autonomía), así como las entidades descentralizadas territorialmente, como son los gobiernos locales o regionales, concedidas al ente que las realiza. Las decisiones de la Administración pública se relacionan directamente con funciones de interés general que se deben realizar de manera permanente, es decir, con un carácter concreto, inmediato y continuo. Este permite distinguir la función administrativa de las actividades de interés general, que pueden encontrarse reguladas por la Administración pública, pero que no forman parte de la función que la misma ejerce. Es decir, dicha función implica el manejo de dichas labores en mérito a las facultades. (...) Por otro lado, la función administrativa tiene relación directa con los particulares en general, de tal manera que las actividades que desempeña la Administración pública los afectan directamente. Ello no significa que toda decisión de la Administración tenga por destinatario a particulares, puesto que en muchos casos los destinatarios pueden ser empleados públicos, a través de los llamados actos de Administración interna»¹⁶.

SANTAMARÍA PASTOR considera que «en torno a la organización de las Administraciones encontramos un importante conjunto de organizaciones diferenciadas, dotadas también cada una de ellas de personalidad

¹⁶ GUZMÁN NAPURÍ (Christian), *Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*, Ediciones Caballero Bustamante, Lima, Perú, 2011, p. 25.

jurídica propia, a las que se encomienda la gestión de un servicio o área competencial determinada, en cuanto creadas con el fin de prestar con mayor agilidad actividades y servicios que pertenecen a la respectiva Administración matriz, es adecuado designar a este conjunto de personas jurídicas como *Administraciones instrumentales*, aunque también suele conocersele como *administración institucional*»¹⁷.

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia dictó la Sentencia SCJ-TS-22-0896, en fecha 31 de agosto de 2022, en ocasión de recurso de casación fundamentado en que «el tribunal a quo incurrió en falsa interpretación de la ley, al acoger la excepción de nulidad por falta de personería jurídica planteada por la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG), puesto que si bien es cierto que el art. 3 del decreto núm. 486-12, de fecha 31 de agosto de 2012, que lo crea, establece su dependencia jerárquica del Ministerio de la Presidencia, en materia de función pública, la hoy recurrida funciona con toda autonomía e independencia.» (...) La sentencia impugnada en casación declaró nulo el recurso contencioso administrativo incoado por la hoy recurrente sobre la base de que en el mismo figuró como parte demandada la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG), el cual es un ‘órgano’ de la Administración pública carente de personería jurídica. Según los jueces del fondo, y al tenor del art. 39 de la Ley núm. 834-78, de 1978, que abriga y modifica ciertas disposiciones en materia de Procedimiento Civil y hace suyas las más recientes y avanzadas reformas del Código de Procedimiento Civil Francés, esa falta de personería jurídica genera la nulidad del recurso contencioso. En definitiva, aducen la falta de capacidad procesal de la DIGEIG para figurar como parte demandada en un proceso contencioso administrativo, situación que, según la parte recurrente en casación, constituye una aplicación errónea del ordenamiento jurídico. «(...) la facultad que tienen los administrados para controlar jurisdiccionalmente todo tipo de actividad administrativa como exigencia primordial del Estado de Derecho,

¹⁷ SANTAMARÍA PASTOR (Juan), *Principios del Derecho Administrativo General, volumen I*, Iustel, Madrid, España, 2016, p. 31.

es lo que justifica que ciertos órganos de la Administración pública que no han sido personificados de manera específica queden englobados o comprendidos dentro de la personalidad jurídica del Estado o del ente del cual dependen, para que de ese modo los ciudadanos puedan ejercer el derecho a la tutela judicial efectiva en relación con la actividad administrativa realizada por dichos órganos contra sus derechos e intereses legítimos. (...). Estos órganos ejercen, en nombre del Estado, competencias atribuidas por la ley, lo que provoca que queden comprendidos en la personalidad jurídica de este para poder cumplir con sus cometidos o mandatos legales, para lo cual tienen necesariamente que tener la capacidad de defender en juicio la actividad administrativa que realicen o desarrollen. [...] la incapacidad para estar en juicio de órganos con función administrativa que pueda afectar derechos e intereses de las personas complicaría de manera no proporcional su control, ya que habría que involucrar al ente del cual estos dependen, el cual no tiene conocimiento de los actos que han originado la controversia. Por ese motivo, dicha capacidad para estar en juicio debe quedar limitada a su dimensión pasiva (para figurar en juicio como demandado), que es la que posibilita la defensa de la actividad administrativa que ha realizado como cumplimiento de sus competencias legales, no pudiéndose extender a actos materiales (sustantivos) o procesales que impliquen disposición de bienes o puedan implicar la responsabilidad de los entes de los cuales los órganos en cuestión dependan».

Como hemos visto en la decisión citada, se hace la distinción entre los entes y órganos del Estado a fin de determinar su personalidad jurídica. De ahí que resulta relevante realizar un análisis de los tipos de entes públicos y el trato que reciben desde la Constitución y la ley en cuanto al tema que nos ocupa.

IV. TIPOLOGÍA DE LOS ENTES PÚBLICOS

La legislación dominicana dispone que los entes públicos son el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad

jurídica de derecho público, es decir que ella sólo es dispuesta por el legislador.

El art. 6 de la Ley núm. 247-12, del 9 de agosto de 2012, dispone lo siguiente: La Administración pública está conformada por entes y órganos administrativos. Constituyen entes públicos, el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas. Los órganos son las unidades administrativas habilitadas a ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyen».

El art. 141 de la Constitución dispone lo siguiente: La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la Administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la Administración pública».

La Sentencia núm. TC/0291/16, de 12 de julio de 2016, del Tribunal Constitucional, estableció lo siguiente:

p. En relación con los alegatos realizados por la parte recurrente sobre la función del Ministerio de Hacienda y si es o no un órgano de la Administración Tributaria, resulta que el referido ministerio de Hacienda es el órgano centralizado rector de las políticas públicas en materia tributaria, según lo prevé el art. 52 de la Ley núm. 247-12, sobre Organización Administrativa. En lo relativo a la adscripción y tutela de los órganos centralizados de la Administración Pública, el Ministerio de Hacienda está adscrito a la Dirección General de Impuestos Internos como ente descentralizado. q. Para justificar lo establecido en el párrafo anterior, citaremos el art. 52 de la Ley núm. 247-12, que expresa: Adscripción y control de tutela. Todo ente descentralizado funcionalmente estará adscrito al ministerio que sea rector del sector de políticas públicas afines a su misión y competencias. El órgano de adscripción ejercerá el respectivo control de tutela sobre los entes públicos descentralizados que le estén adscritos, con el propósito de garantizar la coherencia política de la acción de gobierno, bajo el principio de unidad de la Administración Pública.

El art. 50 de la Ley núm. 247-12, dispone lo siguiente: Los organismos autónomos y descentralizados son entes administrativos provistos de personalidad jurídica de Derecho público o privado, distinta de la del Estado y dotados de patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y técnica, con las competencias o atribuciones específicas que determine la ley que los crea».

La Sentencia TC/0361/15, de 14 de octubre de 2015, del Tribunal Constitucional, estableció el reconocimiento de la personalidad jurídica del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) en la Ley núm. 7 de 1966, por medio de la cual se disolvió la Corporación Azucarera de la República Dominicana; el CEA constituye uno de los organismos autónomos no financieros de los previstos en el art. 3 de la Ley núm. 86-11, de conformidad con la definición de entidades autónomas y descentralizadas que establece el art. 50 de la Ley núm. 247-12, el cual establece como organismos autónomos y descentralizados a aquellos «entes administrativos provistos de personalidad jurídica de Derecho público o privado, distinta de la del Estado y dotados de patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y técnica, con las competencias y atribuciones que determine la ley que los crea». En consecuencia, la Ley núm. 7 de 1966 reconoce al CEA una personalidad jurídica propia, configurada como el órgano superior de los ingenios del Estado; además, provee al CEA de autonomía administrativa, financiera y técnica para el desarrollo de sus funciones.

Tradicionalmente, en la legislación dominicana la personificación de los entes públicos ha sido una tarea del legislador, por lo que tras la creación de un ente público se debe observar la norma jurídica que lo crea, a pesar de que en determinadas gestiones gubernamentales se hayan producido situaciones anómalas con determinados entes y órganos administrativos. Además, conviene precisar que el desarrollo del Derecho administrativo desafortunadamente no ha imperado en todas las gestiones gubernamentales, pues al frente de las Administraciones públicas suelen designarse a profesionales que desconocen el ordenamiento jurídico del Estado y el sistema de carrera administrativa, todo lo cual perjudica al orden institucional.

A. ENTES TERRITORIALES Y NO TERRITORIALES

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ señalan que «La distinción entre entes territoriales y no territoriales, procedente de la doctrina alemana, alude en su formulación originaria al diverso papel que el territorio puede jugar en la configuración misma del ente. En tanto que en los entes territoriales el territorio aparece como algo que afecta esencialmente a la naturaleza de la entidad, en los no territoriales el papel del territorio se reduciría al de un simple ámbito para el ejercicio de las competencias que les han sido asignadas. [...] El poder de los entes territoriales se extiende sobre la totalidad de la población existente en el territorio, incluidos los extranjeros. En cambio, los entes no territoriales actúan sus poderes solamente en relación con determinados habitantes que se encuentran dentro del ámbito territorial al que extiende su competencia»¹⁸.

Mientras que para SÁNCHEZ MORÓN «suelen denominarse entes territoriales a los que constituyen la organización administrativa general de comunidades de ciudadanos que conviven en un determinado territorio. El territorio es pues para estos entes, un elemento constitutivo, ya que define la unidad de convivencia política. Por otro lado, los entes no territoriales son sectoriales o especializados por gestionar una pluralidad de intereses, que son propios o respectivos de las correspondientes comunidades. Por esas razones, en un sistema democrático, los entes territoriales se gobiernan por instituciones representativas de la ciudadanía, de origen electivo. Al decir de SANTAMARÍA PASTOR, son entes políticos primarios que se reconocen expresamente en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía»¹⁹.

Así, por ejemplo, el alcalde del Distrito Nacional ejerce su autoridad sobre todos los munícipes de dicha demarcación territorial, mientras que el rector de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) sólo

¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *op. cit.*, p. 418.

¹⁹ SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho Administrativo. Parte General*, 14ª edición, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, España, 2018, pp. 236-237.

puede hacerlo sobre los profesores y estudiantes de dicha universidad que se encuentra no sólo en el Distrito Nacional sino en otras ciudades.

Los entes territoriales se caracterizan por ser generales, es decir, aplicar a todos los habitantes de un territorio sin distinción, mientras que los no territoriales tienen un ámbito más especial, como ocurre con las corporaciones profesionales. El territorio resulta un espacio delimitado, dentro del cual rige un ordenamiento o se aplica una competencia concreta.

El art. 199 de la Constitución dispone lo siguiente: El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son *personas jurídicas*²⁰ de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes».

La Ley núm. 176-07, en ocasión de que los municipios y el Distrito Nacional constituyen las entidades básicas del territorio, en donde la comunidad ejerce todas sus actividades, estando representada por sus ayuntamientos, que como gobiernos locales que son, deben garantizar y promover el bienestar social, económico y la prestación de servicios eficientes a todos los munícipes; tiene por objeto normar la organización, competencia, funciones y recursos de los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional. Esta ley les asegura que puedan ejercer, dentro del marco de la autonomía que los caracteriza, las competencias, atribuciones y los servicios que les son inherentes; promover el desarrollo y la integración de su territorio, el mejoramiento sociocultural de sus habitantes y la participación efectiva de las comunidades en el manejo de los asuntos públicos locales, a los fines de obtener como resultado mejorar la calidad de vida, preservando el medio ambiente, los patrimonios históricos y culturales, así como la protección de los espacios de dominio público.

²⁰ El destacado es nuestro.

El Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia TC/0061/12, de 9 de noviembre de 2012, estableció lo siguiente: «El Tribunal Constitucional, como garante de la Constitución, considera que la *Administración Central está obligada a respetar la autonomía de los entes municipales como personas jurídicas de Derecho Público*²¹ que gozan de patrimonio propio y de autonomía presupuestaria, por lo que la exigencia del cumplimiento de requisitos legales de los administradores de fondos públicos está sujeta al principio de legalidad de sus actuaciones».

La Sentencia TC/0234/14, de 25 de septiembre de 2014, estableció que *los organismos autónomos y descentralizados son entidades dotadas de personalidad jurídica y administrativa propia*²², creadas por una ley a la cual se le atribuye una competencia general o territorial para realizar una función administrativa pública o fin público determinado, separada de la Administración central pero sometida a su control y fiscalización, lo siguiente:

El art. 1 de la Ley núm. 5778 de 1961, que declara la Autonomía de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, dispone lo siguiente: La Universidad de Santo Domingo, fundada en el año 1538, es una comunidad de profesores y alumnos que constituye un *organismo autónomo dotado de personalidad jurídica*²³ con facultad para dictar sus propias leyes y reglamentos».

El art. 15 de la Ley núm. 368-22, de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos. Crea el Sistema Nacional de Información Territorial, dispone lo siguiente «Art. 15.- La gestión del ordenamiento territorial en el nivel nacional y regional estará a cargo de las entidades gubernamentales correspondientes, coordinadas por el MEPyD, en su calidad de órgano rector del ordenamiento y la formulación de políticas públicas de desarrollo sostenible conforme lo establece la Ley núm. 496-06, del 28 de diciembre de 2006 (...) artículo 16. La gestión del ordenamiento territorial a nivel municipal es responsabilidad en coordinación con las entidades sectoriales de los gobiernos locales, del gobierno localizado en su territorio».

²¹ El destacado es nuestro.

²² El destacado es nuestro.

²³ El destacado es nuestro.

B. ENTES DE BASE CORPORATIVA Y ENTES DE BASE FUNDACIONAL O INSTITUCIONAL

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ expresan que la corporación es un conjunto de personas, las cuales adoptan la condición formal de miembros; son estos miembros, por una parte, los titulares de los intereses a los que el grupo va a servir, aunque se trate de sus intereses comunes y no particulares, y en segundo término, los propios miembros son quienes organizan el ente, en el sentido también de que es su voluntad la que va a integrar la voluntad propia del ente a través de un proceso representativo²⁴.

En cambio, en los entes institucionales no existen propiamente miembros, aunque eventualmente pueda haber interesados, o destinatarios de la actividad, o usuarios de las prestaciones que dichos entes proporcionan; las instituciones son una creación de un fundador o instituidor, que es el que propone un fin a cumplir por el ente que crea. Es el fundador el que dispone los medios materiales y personales que quedan afectos al cumplimiento de este fin, así como el que decide con su voluntad la constitución de ellos órganos propios del ente y por tanto el que constituye la voluntad propia del ente.

Ahora bien, para SÁNCHEZ MORÓN se denominan corporaciones de derecho público a ciertas agrupaciones de personas o de empresas, de base asociativa, a las que se atribuye por la ley la gestión de algunos intereses públicos como es el caso de los Colegios Profesionales²⁵.

La Sentencia TC/0226/13, de 22 de noviembre de 2013, estableció, en referencia al Colegio Dominicano de Notarios, que es una corporación de derecho público creado por vía legislativa, que tiene como notas características a) la existencia de un grupo integrado por miembros calificados como tales a partir de una cualidad personal distintiva, que otorga derecho subjetivo a pertenecer al grupo y que conlleva, además,

²⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *op. cit.*, p. 422.

²⁵ SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho Administrativo. Parte General*, 14ª edición, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, España, 2018, p. 238.

un estatus especial, incluyente de deberes y derechos que escapan total o parcialmente a quienes no lo tienen, ni integran, por ello mismo el grupo; b) la constitución del grupo en un ente jurídico (con personalidad), exponente de los intereses del conjunto y llamado a satisfacerlos, cuya organización está compuesta por dos órganos de función y naturaleza diversas: una asamblea general o reunión del grupo, que es el órgano supremo de la entidad, de funcionamiento periódico o extraordinario, que tiene por cometido resolver en última instancia todos los asuntos encargados al ente y dictar sus decisiones fundamentales (programas, presupuestos, normas, etc.) y un cuerpo colegiado, llamado consejo o junta directiva, que, dentro del marco del ordenamiento y de las decisiones y reglas dictadas por la asamblea general, a la que está subordinado, gobierna y administra los intereses del grupo en forma continua y permanente; y c), el origen electoral y el carácter representativo del colegio gobernante, en relación con el grupo de base. Además, otra nota característica que se relaciona con las atribuciones de los colegios profesionales involucra la potestad reglamentaria sobre el ejercicio de la profesión, la de gobierno y administración en cuanto al régimen interno, la de representación, la jurisdiccional, que se concreta en juzgar las infracciones del orden corporativo e imponer las sanciones disciplinarias correspondientes; la de fiscalización del ejercicio profesional, así como la organización de las elecciones de sus directivos y representantes.

Pasamos a citar algunos ejemplos de los que existen en República Dominicana. Tenemos como ejemplo de corporación el Colegio Dominicano de Ingenieros y Arquitectos (CODIA), el Colegio Médico Dominicano (Ley núm. 68-03), el Colegio Dominicano de Abogados.

La Sentencia TC/0035/14, de 24 de febrero de 2014, estableció, en lo atinente a las corporaciones de derecho público, que tienen base privada, al estar constituidas con el fin de representar y defender los intereses de un determinado colectivo; y, por el otro, tienen una dimensión pública determinada por el ejercicio de funciones públicas administrativas, las cuales le otorgan una naturaleza propia similar a los órganos de la Administración pública, por el ámbito propio de su actividad, la cual lo acerca a la esfera

del derecho administrativo. En este concepto entrarían los colegios profesionales y las federaciones deportivas, entre otras. Por consiguiente, queda establecido que el caso que nos ocupa se encuentra delimitado dentro del Derecho de Administración pública, por lo que cualquier conflicto y desacuerdo que surja como consecuencia de una decisión dictada por el referido Colegio de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores (CODIA), debe ser dirimido en el Tribunal Superior Administrativo, conforme a su competencia.

Como ejemplo de institutos tenemos el Instituto Nacional del Cáncer Rosa Emilia Sánchez Pérez de Tavarez (INCART) y el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP).

Las cámaras de comercio están reguladas por la Ley núm. 213, del 16 de enero de 1940, en cuyo art. 1 se dispone lo siguiente: «Art. 1.- Las cámaras oficiales de comercio, industria y agricultura son órganos de los intereses comerciales, industriales y agrícolas de sus respectivas jurisdicciones, y el objeto primordial de su creación es promover el desarrollo de la economía nacional».

Posteriormente, se dictó la Ley núm. 42 de 1942 que crea las Cámaras de Comercio, Industria, Agricultura y Trabajo; y actualmente impera la Ley núm. 50-87, que deroga y sustituye la Ley núm. 42 de 1942, en cuyo art. 1 se dispone lo siguiente: «Art. 1.- Las Cámaras de comercio y producción que se establezcan conforme a la presente ley, serán instituciones con personalidad jurídica y carácter autónomo, que sin fines de lucro, estarán destinadas a favorecer el desarrollo y estabilidad de las actividades económicas del país y especialmente la de aumentar el bienestar y el progreso general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Para el logro de sus metas, dichas Cámaras impulsarán la actuación de la iniciativa particular en beneficio del interés colectivo y procurarán mantener la más armónica y recíproca comunicación entre los sectores público y privado».

Sin embargo, FREUND MENA explica que «La Sentencia TC/0291/14 de 17 de diciembre de 2014, estableció el criterio de que las cámaras de comercio son corporaciones de derecho público en virtud de

las atribuciones que la ley le ha conferido. Sin embargo, en la presente decisión el tribunal le otorga un carácter mixto en virtud de que las mismas poseen competencias en el ámbito del Derecho Privado, así como en el ámbito del Derecho Público. Lo cierto es que el carácter mixto es una de las características principales de las corporaciones de derecho público, ya que en principio han sido creadas para operar en el ámbito del derecho privado»²⁶.

La Sentencia TC/0002/15, de 28 de enero de 2015, estableció que, «si bien las cámaras oficiales de comercio y producción nacen por iniciativa de los particulares para la consecución de objetivos privados, y se encuentran por tanto sometidas al derecho privado, igualmente quedan regidas por el Derecho público, en lo atinente a las funciones públicas que desempeñan. Partiendo de la naturaleza *sui generis* que sujeta simultáneamente esas entidades a los regímenes respectivos de ambas disciplinas normativas, se impone balancear el derecho fundamental a la igualdad con el principio de la autonomía de la voluntad privada, evitando que el ejercicio del segundo limite injustamente el ingreso a las cámaras oficiales de comercio y producción de las personas que, cumpliendo con los demás requisitos legales, quieran ejercer actividades comerciales legítimas, equilibrio este tanto más necesario si consideramos que el mencionado art. 3 de la Ley núm. 80-57, sobre Cámaras Oficiales de Comercio y Producción, al tiempo de conceder a los particulares la libre iniciativa de la formación de esas corporaciones, dispone asimismo que sólo una de ellas será oficialmente reconocida por el Poder Ejecutivo en cada ciudad cabecera de provincia».

La Sentencia TC/0291/14, de 17 de diciembre de 2014, estableció lo siguiente: «l. Volviendo a la naturaleza mixta de las cámaras de comercio, resulta pertinente mencionar que, en derecho comparado, el criterio jurisprudencial reiterado de la Corte Constitucional de Colombia, en virtud de la figura de la «descentralización por colaboración», ha sido que: [...] un determinado tipo de entidad privada, nacida de la libre iniciativa de

²⁶ FREUND MENA (Sigmund), *Derecho Administrativo en la Jurisprudencia Constitucional Dominicana (2012-2017)*, Ángel Potentini editor, Santo Domingo, República Dominicana, 2017, p. 107.

los particulares, y que inicialmente se constituye para cumplir propósitos que sólo interesan a estos, en razón del conocimiento y la experiencia por ella acumulados, es investida por ley de determinadas funciones públicas, bajo la consideración de que su cumplimiento resulta más eficiente en cabeza suya que en cabeza de una entidad estatal. El cumplimiento de dichas funciones administrativas no implica, sin embargo, una mutación de la naturaleza de la entidad a la que se le atribuye la función (en la especie, las cámaras de comercio y producción), sino que la misma «[...] conserva inalterada su condición de sujeto privado sometido al régimen de derecho privado en lo atinente a la organización y desarrollo de las actividades anejas a su específica finalidad [...]». La alta corte colombiana manifiesta, sin embargo, la conveniencia de que: [...] resulta ineludible precisar que las personas jurídicas privadas aunque se hallan esencialmente orientadas a la consecución de fines igualmente privados, en la medida en que hayan sido investidas de la facultad de ejercer funciones administrativas, participan de la naturaleza administrativa, en cuanto toca con el ejercicio de esas funciones, en cuyo desempeño ocupan la posición de la autoridad estatal gozando, por ende, de las prerrogativas del poder público y encontrándose, en consecuencia, sometidas a la disciplina del derecho público».

1. Instituciones públicas y privadas

En las instituciones públicas, el fundador es una Administración territorial. El elemento patrimonial pasa a un segundo plano, pues el ente matriz puede sostener de manera permanente a la institución sin necesidad de una dotación de capital, un sostenimiento con cargo a fondos presupuestados periódicamente²⁷.

En las instituciones privadas, la voluntad creadora es la voluntad fugaz de un sujeto mortal y, por tanto, la posibilidad jurídica de estos entes radica en la admisión de la congelación de esa voluntad en el momento en

²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *op. cit.*, p. 423.

que se expresa el acto fundacional y en la admisión de su eficacia perpetua más allá del sujeto que la crea.

Para SÁNCHEZ MORÓN, el poder público no se sirve sólo del Derecho administrativo para la gestión de los intereses generales, sino también del derecho privado, incluida la creación de entidades privadas cuyo control mantiene. Esa posibilidad adopta distintas modalidades, básicamente las de sociedad mercantil y la de fundación²⁸.

2. Fundación

Las fundaciones para asegurar su supervivencia al margen de su fundador, especialmente tras su desaparición física, requieren de un patrimonio afecto susceptible de sostener al ente y de permitirle el cumplimiento de los fines para los que se creó. Ese patrimonio se erige en elemento básico de estas instituciones.

La Ley núm. 122-05 señala que las mismas tienen gran importancia para el fortalecimiento y desarrollo de una sociedad civil plural, democrática y participativa, al favorecer la realización de objetivos de interés público o de beneficio para toda la sociedad. Además, que es de alto interés nacional propiciar la creación, organización, funcionamiento e integración de las instituciones sin fines de lucro, que surjan del ejercicio del derecho constitucional a la libre asociación, a través de un marco legal general que les permitan incorporarse jurídicamente y establecer sus mecanismos de autorregulación en ejercicio del principio a la autonomía de la voluntad contractual; (...) - Las asociaciones a que hace referencia la presente ley, son consideradas de interés social, por tanto, las dependencias y entidades que conforman el Estado Dominicano deben fomentarlas en el ámbito de sus respectivas competencias.

El Decreto núm. 685-00, de 1º de septiembre del 2000, que crea e integra el Sistema Nacional de Planificación y la Descentralización, tiene por finalidad la descentralización de la gestión pública, a través de la

²⁸ SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *op. cit.*, pp. 238-239.

participación de la sociedad civil para enfrentar de manera conjunta la problemática social dominicana.

3. *Fideicomisos públicos*

Los entes y órganos de las Administraciones públicas podrán constituir fideicomisos públicos para administrar recursos estatales y gestionar o ejecutar proyectos de infraestructura o la prestación de servicios públicos, los cuales se sustentarán en una convención denominada contrato de fideicomiso público, y en un decreto que disponga su constitución, dictado por el Poder Ejecutivo, al amparo de la Ley sobre Fideicomiso Público núm. 28-23, del 17 de marzo de 2023.

Actualmente, los fideicomisos públicos forman parte de la diversidad de entes públicos que tienen el propósito de hacer un uso eficiente de los recursos del Estado y la prestación de los servicios públicos; gracias a esta reingeniería legal se canalizan recursos económicos para las actividades del Estado.

La administración y conservación del patrimonio autónomo del fideicomiso estará a cargo de una fiduciaria, en cumplimiento del contrato de fideicomiso y el consejo técnico. Igualmente, cabe destacar que las relaciones jurídicas que se desarrollarán entre el fideicomiso público y las personas contratadas se registrarán por el Código de Trabajo de la República Dominicana.

Además, es importante señalar que los fideicomisos públicos deberán someter a la aprobación de la Dirección General de Contrataciones Públicas un reglamento para las contrataciones, que contengan los requerimientos y estándares internacionales para la contratación de bienes y servicios.

También los fideicomisos públicos estarán sometidos a las disposiciones de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública; y a la fiscalización de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, Superintendencia de Bancos y Superintendencia del Mercado de Valores.

La Ley sobre Fideicomiso Público núm. 28-23 establece un precario régimen sancionador, el cual tiene como norma jurídica supletoria la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la

Administración y de Procedimiento Administrativo núm. 107-13, del 6 de agosto de 2013.

Es importante destacar que RD-VIAL es el primer fideicomiso público, aprobado mediante la Resolución núm. 156-13, del 22 de noviembre de 2013. Su objetivo es asegurar el funcionamiento de la principal red vial de la República Dominicana, ejecutar las obras para la ampliación, rehabilitación, conservación y mantenimiento. Además, supervisa el funcionamiento de las estaciones de peajes y provee asistencia y seguridad vial.

Ley núm. 189-11, del 16 de julio de 2011, para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fiduciario en la República Dominicana. Las personas jurídicas constituidas en la forma de sociedades de conformidad con las leyes de la República Dominicana, cuyo fin exclusivo sea fungir como fiduciarios.

Ley núm. 28-23, del 17 de marzo de 2023, sobre Fideicomiso Público, que establece la capacidad legal para administrar recursos públicos y proveer, gestionar o ejecutar obras y proyectos de infraestructura o servicios de interés colectivo.

C. LAS CLASES DE CORPORACIONES

Las corporaciones, en cuanto expresión de un grupo social que administra asuntos propios, ejercen lo que se llama autoadministración: los mismos interesados gestionan sus propios asuntos, aunque sea bajo la tutela del ente territorial correspondiente.

Orgánicamente, las corporaciones se articulan sobre técnicas representativas de la voluntad del grupo, que es la voluntad que ha de expresarse en su gobierno propio. Esta exigencia se expresa normalmente en el montaje de dos órganos distintos: uno amplio, deliberante, colegial, que reserva su actuación para las decisiones de principios y que controla también, en una u otra medida, la gestión del segundo órgano. Este órgano básico o es el grupo entero en su conjunto (asamblea o junta general) o es un colegio compuesto por comisionados o delegados directos de todos los componentes de ese grupo, a través de un procedimiento electoral. El segundo

órgano es un órgano de gestión normal (administración) y diaria, órgano activo o monocrático o un colegio reducido, cuyos titulares son designados por la asamblea o junta o por el propio colectivo directamente.

Mientras que las instituciones responden al principio organizativo burocrático más que al representativo, por cuanto consisten en una pura organización instrumental de la voluntad de un fundador y en el servicio de una finalidad. Los titulares son simples comisionados del fundador y normalmente por el controlados y revocados, su autonomía de gestión, que les desconecta de la dependencia jerárquica inmediata respecto de los órganos de ese ente matriz y les somete sólo a las directrices e intervenciones de tutela que este se haya reservado, les permite erigirse en centros independientes de decisión, no obstante, el hecho de su actuación heterónoma o instrumental. Normalmente suele expresarse su estructura en un sólo órgano gestor, sin perjuicio de que también puedan concretar en un órgano más amplio, colegial y de actuación solemne la presencia de los representantes del fundador. Ese órgano más amplio suele actuar con funciones de tutela sobre la actividad, aprobación de planes y proyectos, rendición de memorias de actuación, etc.

En República Dominicana tenemos corporaciones públicas con régimen particular. Por ejemplo, el art. 1 de la Ley núm. 68-03 dispone lo siguiente: «Art. 1.- Se crea el Colegio Médico Dominicano como corporación de derecho público interno, de carácter autónomo y con personería jurídica, el cual tendrá su sede y domicilio principal en la ciudad de Santo Domingo, capital de la República Dominicana y será de duración indefinida».

El art. 2 de la Ley núm. 3-19, de 24 de enero de 2019, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, dispone lo siguiente: «Creación del Colegio de Abogados de la República Dominicana. Se instituye el Colegio de Abogados de la República Dominicana como corporación de derecho público interno, de carácter autónomo, con personalidad jurídica e independencia presupuestaria y financiera».

La Sentencia TC/0163/13, de 16 de septiembre de 2013, estableció, en lo atinente a las corporaciones de derecho público, tienen una doble

dimensión, las cuales, por un lado, tienen base privada, al estar constituidas con el fin de representar y defender los intereses de un determinado colectivo; y, por el otro, tienen al mismo tiempo una dimensión pública determinada por el ejercicio de funciones públicas administrativas, las cuales le otorgan una naturaleza propia similar a los órganos de la Administración pública, por el ámbito propio de su actividad, la cual lo acerca a la esfera del Derecho administrativo.

El art. 2 de la Ley núm. 6160, de 11 de enero de 1963, para la creación del Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores, dispone lo siguiente: «El Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores es una institución moral de carácter público, y como tal, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, con todos los derechos, obligaciones, poderes y atribuciones que le señala la ley. El Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores dictará su Reglamento interno y su Código de Ética Profesional».

D. PERSONALIDAD JURÍDICA DE DETERMINADOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

El Banco de Reservas tiene una personalidad jurídica particular, pues en sus relaciones con sus clientes, en tanto entidad de intermediación financiera, actúa en el ámbito del derecho privado, mientras que por ser composición de su capital enteramente constituido por fondos públicos y tener como (único) accionista al Estado dominicano, está regulado por el derecho como administrativo, según la Sentencia TC/0185/22, de 21 de julio de 2022, la cual ratificó que el Banco de Reservas es una entidad autónoma propiedad del Estado dominicano, constituida como entidad pública de intermediación financiera regulada por la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, cuya regulación supervisión de esta es llevada a cabo por la Administración Monetaria y Financiera, según lo establecido en el art. 73 de dicha Ley. No obstante, el mismo artículo establece que las entidades públicas de intermediación financiera, (como lo es el Banco de Reservas

de la República Dominicana) estarán sujetas a la aplicación tanto de la Ley núm. 183-02.

El art. 2 de la Ley núm. 6133 de 1962, que dicta la Ley Orgánica del Banco de Reservas de la República Dominicana, dispone lo siguiente: «Art. 2.- El Banco de Reservas de la República Dominicana es una entidad autónoma del Estado, con patrimonio propio, investido de personalidad jurídica, con facultad para contratar y demandar en su propio nombre y derecho. Asimismo, podrá ser demandado, y tendrá, además, las facultades que en esta ley le son concedidas».

Un aspecto a destacar es el hecho de que la Constitución del año 2010 dispuso el otorgamiento de la personalidad jurídica a determinados órganos constitucionales, los cuales se convirtieron en entes constitucionales; esto llama poderosamente la atención si partimos de que el otorgamiento de la personalidad jurídica siempre ha sido una tarea del legislador ordinario.

El art. 212 de la Constitución dispone lo siguiente: «La Junta Central Electoral es un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, cuya finalidad principal será organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por la presente Constitución y las leyes. Tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia».

El art. 225 de la Constitución dispone lo siguiente: «El Banco Central de la República es una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía funcional, presupuestaria y administrativa».

El art. 248 de la Constitución dispone lo siguiente: «La Cámara de Cuentas es el órgano superior externo de control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado. Tiene personalidad jurídica, carácter técnico y goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria. Estará compuesta de cinco miembros, elegidos por el Senado de la República de las ternas que le presente la Cámara de Diputados, por un período de cuatro años y permanecerán en sus funciones hasta que sean designados sus sustitutos».

Consideramos que el otorgamiento de la personalidad jurídica a determinados órganos constitucionales en el mismo texto de la Constitución del año 2010 no exime al Congreso Nacional de tener que dictar una ley que desarrolle el alcance de los referidos órganos constitucionales, específicamente para abordar lo relativo al régimen jurídico aplicable, pues resulta muy difícil que el texto constitucional pueda desarrollar extensamente todos los detalles que implica el atributo de la personalidad jurídica, específicamente el régimen jurídico de los bienes, las contrataciones públicas, de los tributos, el estatuto de la función pública, y las relaciones jurídicas con los administrados.

El art. 2 de la Ley núm. 116, que crea el Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional (INFOTEP), dispone lo siguiente «El INFOTEP queda investido de personalidad jurídica, con todos los atributos inherentes a tal calidad, no pudiendo ser utilizado para fines que no sean los que esta Ley y sus reglamentos señalen».

También el art. 4 de la Ley núm. 34-18, que reforma el Instituto del Tabaco (INTABACO). Deroga las Leyes números 5961 de 1962 y 165-01 de 2018, el cual dispone lo siguiente: «Se crea el Instituto del Tabaco (INTABACO), como un organismo autónomo y descentralizado del Estado, investido de personalidad jurídica, con patrimonio propio, el cual gozará de facultades para contratar, demandar y ser demandado a su nombre y derecho, con capacidad para adoptar y ejecutar todas aquellas medidas que fueren necesarias para mantener y fomentar la producción del tabaco dominicano y proteger los intereses de todos los integrantes del subsector tabacalero».

Igualmente, conviene señalar que la legislación dominicana ha sido tímida al momento de otorgar la personalidad jurídica a los entes públicos, pues escasamente se ha referido al régimen jurídico aplicable, por lo que entendemos que ello debe llevar al juzgador a considerar que cuando este aspecto sea omitido por el legislador, se debe entender que no operará de forma automática el Derecho Privado, sino que ante tal omisión se procederá a la aplicación del Derecho administrativo, con lo cual se hubieran evitado las sentencias que pronunciaron los tribunales de trabajo en

contra de la Autoridad Portuaria Dominicana y el Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE).

El art. 1 de la Ley núm. 70, de 17 de diciembre de 1960, que crea la Autoridad Portuaria Dominicana, dispone lo siguiente: «Art. 1.- Se crea la Autoridad Portuaria Dominicana, con carácter autónomo, patrimonio propio e independiente y duración ilimitada, sujeta a las prescripciones de esta Ley y a los Reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo».

El art. 1 de la Ley núm. 526, del 11 de diciembre de 1969, que crea el Instituto de Estabilización de Precios, dispone lo siguiente: «Se crea el Instituto de Estabilización de Precios, con carácter autónomo y patrimonio propio e investido de personalidad jurídica, con todos los atributos inherentes a esta calidad y con su domicilio en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán».

Las referidas leyes no indican el régimen jurídico aplicable, por lo que consideramos que el juzgador de la jurisdicción laboral debió entender que estos entes públicos estaban sometidos al Derecho Administrativo y no al Derecho Privado.

E. DERECHO PÚBLICO Y DERECHO PRIVADO EN LAS FORMAS DE PERSONIFICACIÓN Y EN EL RÉGIMEN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

La Administración del Estado está montada sobre el principio institucional burocrático y no sobre el principio corporativo-representativo. Sin perjuicio de la conexión que se efectúa a nivel de órganos superiores que actúan como comisionados del soberano. Todos los órganos administrativos del Estado son órganos burocráticos sometidos como tales a estricta dependencia jerárquica.

Las corporaciones territoriales²⁹ genuinas son las entidades locales, en la que se resalta el carácter representativo de la población respectiva. Por

²⁹ Sin embargo, es importante observar las consideraciones que sobre esta clasificación (entes te-

ejemplo, en la composición del órgano deliberante superior, el concejo abierto o el Ayuntamiento, la junta vecinal. La atribución de facultades a una corporación local es vista como una técnica democrática de gestión de servicios públicos.

Generalmente, la formación (o personificación) de los entes públicos requiere que el Congreso Nacional dicte una ley, en virtud de las disposiciones del art. 141 de la Constitución; ese criterio ha sido la tradición, así lo manifiesta GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ cuando afirman que tradicionalmente los entes públicos han adoptado formas públicas de personificación, pues la determinación de su nacimiento y de su contenido organizativo están indicados en la ley de su creación³⁰.

En consecuencia, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ señalan que un ente público actúa en un régimen de Derecho público tanto a lo interno de su organización como a lo externo, en sus relaciones con los demás sujetos de derecho, y que por ello se somete al orden de los tribunales contencioso-administrativos.

Sin embargo, las corporaciones sectoriales privadas que adoptan formas públicas de personificación limitan la aplicación de este a su constitución interna y no rigen sus relaciones con otros sujetos por un régimen jurídico público, sino que se someten al Derecho privado.

Por consiguiente, conviene ponderar cuidadosamente la norma jurídica que crea el ente público para identificar el régimen jurídico aplicable a lo interno y a lo externo (sus relaciones con los sujetos de derecho). No obstante, conviene indicar que también existe la posibilidad de que se disponga que el ente público asuma la forma privada de personificación, es decir que podrían ser las denominadas empresas públicas. El ejemplo sería el art. 12 de la Ley núm. 365-22, que crea la Empresa Generadora de Electricidad Punta Catalina. Suprime la Corporación Dominicana

ritoriales y no territoriales) ha formulado SANTAMARÍA PASTOR en SANTAMARÍA PASTOR (Juan), *Principios del Derecho Administrativo General, volumen I*, Iustel, Madrid, España, 2016, p. 319.

³⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *op. cit.*, p. 456.

de Empresas Eléctricas Estatales y la Unidad de Electrificación Rural y Sub-Urbana, que dispone lo siguiente: «La Empresa de Generación Eléctrica Punta Catalina (EGEPC) estará regida por los términos de la Ley núm.479-08, del 11 de diciembre de 2008, Ley General de Sociedades Comerciales y Empresas Individuales vigente en la República Dominicana y por sus estatutos sociales».

En el caso de la República Dominicana, podemos citar algunos ejemplos: la Ley Orgánica de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales núm. 289, de 1966; Ley núm. 7 de 1966, que disuelve la Corporación Azucarera de la República Dominicana, y crea el Consejo Estatal del Azúcar;

El art. 1 de la Ley núm. 289, de 1966, Orgánica de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales, dispone lo siguiente: «Se crea una Corporación Autónoma del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independiente y duración ilimitada, con todos los atributos inherentes a tal calidad, la cual será una institución orgánica de carácter público y plena capacidad para contratar y adquirir derechos y contraer obligaciones, actuando bajo denominación de Corporación Dominicana de Empresas Estatales, con domicilio en Santo Domingo, Distrito Nacional. Se llamará en lo adelante en el texto de esta Ley, Corporación de Empresas».

La Sentencia TC/0157/13, de 12 de septiembre de 2012, estableció que EDEESTE es una empresa que, aunque pertenece al sector público, en cuanto a sus relaciones laborales está sometida al Derecho privado, como cualquier otra empresa. Por otra parte, la Superintendencia de Electricidad es un organismo del Estado que rige, conjuntamente con la Comisión Nacional de Energía, las actividades del subsector eléctrico. De igual forma, la CDEEE es un ente de Derecho público que lidera y coordina las empresas eléctricas estatales en cuanto a sus estrategias y actividades para el desarrollo del sector eléctrico nacional. Así, pues, la relación de la Superintendencia de Electricidad con EDEESTE es la de un regulador -que rige y norma las actuaciones en el sector eléctrico- con una empresa regulada; y la de la CDEEE con EDEESTE es la de

un organismo coordinador de estrategias para el desarrollo del sector eléctrico con una empresa coordinada.

V. CAPACIDAD JURÍDICA DE LOS ENTES PÚBLICOS (LA CAPACIDAD JURÍDICA DE DERECHO PÚBLICO Y LA CAPACIDAD DE DERECHO PRIVADO).

La capacidad jurídica hace referencia a la aptitud que tienen las personas para ser titular de relaciones jurídicas, como atributo de la personalidad jurídica, y que tiene como objetivo constituir un centro propio de imputación de esas relaciones jurídicas³¹.

Sin embargo, queda claro que en relación a los entes públicos la capacidad jurídica no resulta ilimitada, sino que ella está enmarcada en la ley que crea el ente público, por lo que se podría afirmar que en la capacidad jurídica de los entes públicos impera la aplicación del principio de legalidad (vinculación positiva).

GARCÍA DE ENTERRÍA señala que «las relaciones para las que es capaz cada ente tendrá que decírnosla la legalidad a que el mismo esté vinculado, que no es la misma para todos los entes, ni aun entre todos los entes de un mismo tipo, ofreciendo así un cuadro casuístico, particularista, variable y dinámico»³².

Es importante señalar que en el tema de la capacidad jurídica (o capacidad de obrar) habrá que entender el alcance de las disposiciones de la Ley núm. 1486 de 1938, sobre la Representación del Estado en los Actos Jurídicos, esencial para los órganos administrativos o constitucionales que no tienen personalidad jurídica.

No obstante, en el caso de las Administraciones locales (o entes municipales) conviene afirmar que la capacidad jurídica está determinada de manera uniforme, en razón de las disposiciones de la Ley núm. 176-07, en

³¹ *Ibidem*, p. 463.

³² *Ibidem*, p. 464.

donde se establece las competencias de los entes municipales que se personifican en el art. 199 de la Constitución, el cual dispone lo siguiente: «El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes»³³.

Por consiguiente, los entes locales se distancian de los entes institucionales en el carácter especial que impone el art. 141 de la Constitución, el cual dispone lo siguiente: «La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la Administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la Administración pública»³⁴.

La capacidad jurídica de los entes públicos puede tener un impacto en las relaciones jurídicas con otros sujetos de derecho y cuyo régimen aplicable resulte ser el Derecho Privado, un ejemplo de los entes públicos que están en esa realidad diariamente son el Banco de Reservas de la República Dominicana (BANRESERVAS) y el Banco de Desarrollo y Exportaciones (BANDEX), creado por la Ley núm. 122-21.

VI. PROSPECTIVA DE FUTURO

Las perspectivas respecto a la personalidad jurídica de las Administraciones públicas se orientarán hacia a la valorización material de las

³³ Para más detalles sobre la configuración jurídica de esta Administración nos remitimos *infra* al Capítulo VII de este Manual sobre Administración local.

³⁴ Art. 141 CRD.

leyes que aborden la personificación de los entes públicos que procuren capitales mixtos, en abono de la seguridad jurídica como requisito a la inversión extranjera o nacional. Un ejemplo de ello en la República Dominicana ha sido la necesidad de la ley que regularía los fideicomisos públicos.

Indudablemente, que las leyes que han creado entes públicos en la República Dominicana no son de calidad, en razón de que en ellas se aprecian importantes omisiones sobre aspectos vitales, sin que por el momento se analicen los posibles conflictos o controversias que pudieran surgir como consecuencia de esas debilidades.

No obstante, conviene indicar que una valorización material de las leyes que aborden la personificación de los entes públicos no sería suficiente, sino que, además, se necesitará una nueva ley para la jurisdicción contencioso-administrativa, para disponer de las herramientas de dirimir los posibles conflictos o controversias.

También llama la atención el hecho de que modernamente, el legislador se incline a la personificación privada de los entes públicos, como lo dispuso el art. 12 de la Ley núm. 365-22, que crea la Empresa Generadora de Electricidad Punta Catalina, para someterse a las disposiciones de la Ley núm. 479-08, de Sociedades Comerciales y Empresas Individuales. Este caso provoca importantes interrogantes.

La personalidad de los entes públicos resulta un tema importante y delicado desde diferentes puntos de vista, y ojalá ello no se convierta en causa para desacreditar modelos que pudieran contribuir a la canalización de capitales necesarios para eficientizar los servicios públicos y garantizar el retorno y la rentabilidad de la inversión.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- COSCULLUELA MONTANER (Luis), *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, 33ª edición, Editorial Aranzadi, Pamplona, España, 2022.
- ESTEVE PARDO (Jose), *Lecciones de Derecho administrativo*, 3ª edición, Marcial Pons, Madrid, España, 2013.

- FREUND MENA (Sigmund), *Derecho Administrativo en la Jurisprudencia Constitucional Dominicana (2012-2017)*, Ángel Potentini editor, Santo Domingo, República Dominicana, 2017.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Juan Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, 19ª edición, editorial Aranzadi, Pamplona, España, 2020.
- GAMERO CASADO (Eduardo), y FERNÁNDEZ RAMOS (Severiano), *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 14ª edición, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, España, 2017.
- GUZMÁN NAPURÍ (Christian), *Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*, Ediciones Caballero Bustamante, Lima, Perú, 2011.
- SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho Administrativo. Parte General*, 14ª edición, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, España, 2018.
- SANTAMARÍA PASTOR (Juan), *Principios del Derecho Administrativo General, volumen I*, Iustel, Madrid, España, 2016.

CAPÍTULO VII

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL¹

Laia Verónica Rojas Alfau²

Investigadora en el CEC del TCRD

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PREVISIONES CONSTITUCIONALES RELATIVAS AL RÉGIMEN LOCAL. III. AUTONOMÍA MUNICIPAL. A. RELACIONES ENTRE MUNICIPIOS Y DISTRITOS MUNICIPALES. IV. ALGUNOS RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN MUNICIPAL DOMINICANO. V. ENTIDADES LOCALES. VI. EL MUNICIPIO: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS. A. POBLACIÓN. B. TERRITORIO. 1. *Los distritos municipales.* 2. *Secciones y parajes.* C. GOBIERNOS LOCALES: AYUNTAMIENTO Y JUNTA DE DISTRITO. VII. EL AYUNTAMIENTO. A. ALCALDÍA. B. CONCEJO DE REGIDORES. VIII. JUNTA DE DISTRITO. A. ATRIBUCIONES Y LIMITACIONES DE LA JUNTA DE DISTRITO. IX. EL DISTRITO NACIONAL. X. LAS MANCOMUNIDADES. XI. COMPETENCIAS Y POTESTADES DE LOS MUNICIPIOS. ADMINISTRACIÓN LOCAL. A. FUNCIONES PÚBLICAS MUNICIPALES. B. POTESTADES DEL AYUNTAMIENTO. C. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS. D. CONTROL DE LA GESTIÓN LOCAL. E. CLASES DE COMPETENCIAS DEL AYUNTAMIENTO. 1. *Competencias propias.* 2. *Competencias coordinadas o concurrentes.* 3. *Competencias delegadas.* F. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. 1. *Servicios municipales mínimos.* G. COMPETENCIAS DE LOS DISTRITOS MUNICIPALES. XII. AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS ENTES LOCALES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS ARBITRIOS. XIII. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL. XIV. PROSPECTIVA DE FUTURO. XV. BIBLIOGRAFÍA.

¹ El presente trabajo aborda las generalidades del gobierno y la administración local. Otros autores se han encargado de realizar un análisis exhaustivo del régimen municipal dominicano. De manera reciente, es el caso, por ejemplo, de ROA (Julián), *Tratado de Derecho Municipal Dominicano*, Impresora Soto Castillo, Santo Domingo, 2020; HICHEZ (Julio César), *Régimen Municipal y Orientación Ciudadana*, Fundación Julio César Hichez INC., Santo Domingo, República Dominicana, 2015; GRULLÓN MORONTA (Héctor R.), *Manual de derecho municipal dominicano*, Impresión Editorial Gente, Santo Domingo, 2022.

² Agradezco especialmente a la Dra. Aracelis Fernández y al Licdo. Joan Manuel Guerrero Tejeda, quienes colaboraron con sugerencias e información valiosa para realizar este trabajo. También, al

I. INTRODUCCIÓN

Para el gobierno y la administración del Estado dominicano, su territorio se encuentra dividido en un Distrito Nacional y en las regiones, provincias y municipios determinados por las leyes (art. 12 CRD). Tiene una extensión territorial de 48,222.99 km² y, para la «planificación, articulación, operatividad y formulación de las políticas públicas», cuenta con 10 regiones conformadas por sus respectivas provincias y municipios (art. 7, Ley núm. 345-22). En este sentido, tiene 31 provincias y 1 Distrito Nacional, 158 municipios, 235 distritos municipales, 1,212 secciones rurales y 10,056 parajes³⁴.

La región constituye la unidad básica para la articulación y formulación de las políticas públicas en todo el territorio nacional (art. 196 CRD), y se integra por varias provincias que tienen «cierta homogeneidad fisiográfica y cultural que le otorga una identidad propia, que la distingue de otras unidades territoriales» (art. 4.18, Ley núm. 368-22). La provincia es la demarcación política intermedia del territorio, dividida en municipios, distritos municipales, secciones y parajes. En cada provincia, el Poder Ejecutivo designará un gobernador civil, quien lo representará en esa demarcación (arts. 196-198 CRD).

Aunque los artículos 196 y 197 de la Constitución incorporaron una reserva de ley para definir el número, la organización, competencias y funcionamiento de las regiones y provincias, apenas a finales del 2022 fueron promulgadas las leyes núm. 345-22, Orgánica de Regiones Únicas de Planificación y núm. 368-22 de Ordenamiento Territorial, Uso de

Licdo. Julián Roa y a la Licda. Rita Aristy, por sus comentarios. Por supuesto, a la Dra. Julia Ortega Bernardo, por la revisión realizada y sus atinadas sugerencias.

³ Oficina Nacional de Estadística (ONE), «División Territorial 2021», disponible en línea: <https://www.one.gob.do/publicaciones/2021/division-territorial-2021/?altTemplate=publicacionOnline> [consultado 21 febrero 2024]. Las cifras relativas a las secciones y parajes están actualizadas según la fecha indicada en el referido informe «División Territorial 2021». Por otra parte, la extensión territorial indicada (48,222.99 km²), es sin contar el territorio marítimo. Para el caso específico del número de municipios, nos remitimos a: <https://elecciones2024.jce.gob.do/sala-de-prensa/padron-electoral#estadisticaspadron>.

⁴ Para la conformación de las regiones y sus respectivas provincias y municipios, nos remitimos a la Ley Orgánica de Regiones Únicas de Planificación, núm. 345-22, del 2 de agosto de 2022.

Suelo y Asentamientos Humanos. Esta última, a pesar de no tener por objeto el régimen local, contiene reglas y principios que impactan la gestión municipal.

La base del sistema político administrativo local descansa en el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales (art. 199 CRD). Cuando hablamos del Distrito Nacional, nos referimos a la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, capital de la República y asiento del gobierno nacional (art. 13 CRD). A diferencia de las regiones y provincias, la Constitución dota al Distrito Nacional, a los municipios y a los distritos municipales de autonomía, al tiempo que reconoce su personalidad jurídica y potestad normativa, administrativa y de uso de suelo (art. 199 CRD). Cuentan con sus propios órganos de gobierno y tienen a su cargo la Administración pública local.

Nuestro país tiene la particularidad de tener dos niveles de gobierno a nivel local, que se plasma en la existencia de municipios y de distritos municipales cuyas autoridades son electas popularmente. Esto ha sido calificado como una situación extraordinaria en la región, con apenas algunas semejanzas con otros regímenes, como el caso de Perú y Panamá⁵. El Distrito Nacional —como veremos más adelante— puede ser calificado como una unidad político administrativa particular, que comparte rasgos propios de los municipios pero que al mismo tiempo tiene ciertas características que le otorgan un estatus particular.

En las próximas líneas presentaremos un panorama general del régimen municipal dominicano. Empezaremos con dedicar un acápite a aquellas previsiones constitucionales relativas al régimen local, para luego referirnos a la autonomía municipal, y en este contexto, a las relaciones entre municipios y distritos municipales. A seguidas, haremos referencia a algunos rasgos de la evolución del régimen municipal dominicano, para

⁵ MARTÍNEZ- VÁSQUEZ (Jorge), RADICS (Axel) y PÉREZ RINCÓN (Belinda), «Descentralización en República Dominicana. Desempeño actual y perspectivas de reforma», Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio de 2017, pp. 8-9, disponible en línea: <https://publications.iadb.org/es/descentralizacion-en-republica-dominicana-desempeno-actual-y-perspectivas-de-reforma> [consulta 21 febrero 2024].

luego para referirnos propiamente al municipio y sus elementos constitutivos. Aquí abordaremos los distritos municipales, asumidos por la Ley núm. 176-07 como una subdivisión territorial del municipio⁶. Distinguiremos entre los gobiernos locales de ambos niveles territoriales. Luego, haremos énfasis en la Administración local, las competencias municipales y en los servicios mínimos que deben prestar a la población. A seguidas, haremos especial referencia a la autonomía financiera y la capacidad de los ayuntamientos de imponer arbitrios. Realizaremos algunas precisiones de los mecanismos de control de la gestión local, para finalmente, referirnos a la participación ciudadana como paradigma de la gestión municipal y las perspectivas de futuro en relación a los entes locales.

II. PREVISIONES CONSTITUCIONALES RELATIVAS AL RÉGIMEN LOCAL

La Constitución dominicana dedica el Título IX al ordenamiento del territorio y de la Administración local. El mismo consta de tres capítulos; el primero aborda la organización del territorio, el segundo se refiere a la Administración local, dividido en tres secciones relativas a las regiones y provincias, al régimen de los municipios y a los mecanismos directos de participación local, respectivamente. Finalmente, el Capítulo Tercero contiene algunas previsiones en materia de gestión descentralizada.

Como indicamos en la introducción, la Constitución de 2010 —a diferencia del régimen constitucional anterior— tiene la particularidad de haber incorporado dos niveles de gobierno en el ámbito local, uno a cargo de los ayuntamientos (*en los municipios*) y otro a cargo de una Junta de Distrito (*en los distritos municipales*). En el régimen constitucional anterior, los distritos municipales no eran reconocidos en la Constitución, salvo el caso de los denominados *cantones* establecidos en apenas algunas

⁶ Art. 23 de la Ley núm. 176-07: Subdivisiones del municipio. «Dentro del término municipal, mediante ley se podrán establecer distritos municipales, secciones y parajes. Los ayuntamientos mediante ordenanza podrán determinar los límites de sus áreas urbanas así como establecer otras divisiones de su territorio de carácter administrativo».

constituciones, pero sin los atributos que les otorga Carta Magna de 2010⁷. A diferencia de lo establecido en la Ley núm. 176-07, que sitúa a los distritos municipales como órganos de gestión desconcentrada de los ayuntamientos, la Constitución de 2010 les otorga personalidad jurídica, dotándoles de autonomía y potestad normativa, administrativa y de uso de suelo. Al respecto, citamos textualmente el art. 199 de la Constitución dominicana:

El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes.

De la disposición anterior se desprende lo siguiente: i) constitucionalización de los distritos municipales; ii) reconocimiento de la personalidad jurídica, tanto del Distrito Nacional y los municipios como de los distritos municipales, siendo responsables por sus actuaciones; iii) gozan de patrimonio propio, de potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, bajo la salvedad de que estas serán «fijadas de manera expresa por la ley» y iv) sujeción de estos entes locales a un doble control: al poder de fiscalización del Estado y a la fiscalización de la ciudadanía.

Además, la CRD reconoce a los ayuntamientos la potestad de «establecer arbitrios en el ámbito de su demarcación que de manera expresa establezca la ley, siempre que los mismos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación ni con la Constitución o las leyes» (art. 200 CRD). De esta disposición se infiere que, aunque los ayuntamientos podrán establecer arbitrios, es al legislador

⁷ ROA (Julián), *Tratado de Derecho Municipal Dominicano*, Impresora Soto Castillo, Santo Domingo, 2020, p. 601.

a quien le corresponde «establecerlos», lo que sugiere que debe existir cierta *determinación legislativa* sobre el tipo y contenido de aquellos arbitrios que podrán establecer los ayuntamientos mediante ordenanza municipal. Un punto a destacar es que, a pesar de que la potestad de establecer arbitrios estaba presente en el régimen constitucional anterior, la Constitución de 2010 elimina la antigua facultad del presidente de la República, de «Anular por Decreto motivado los arbitrios establecidos por los Ayuntamientos» (art. 55.25 CRD 2002). En su lugar, corresponde a los tribunales competentes conocer las controversias que surjan en esta materia (art. 200 CRD).

En lo que respecta a los gobiernos locales, los ayuntamientos se conforman por dos órganos de gestión complementarios; estos son el Concejo de Regidores y la Alcaldía. El primero, encabezado por el alcalde o alcaldesa (antes denominado síndico/a), funge como órgano ejecutivo del ayuntamiento, y el segundo, integrado por regidores y regidoras, es exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización. En el caso de los distritos municipales, la función ejecutiva recae sobre un director o directora, y la normativa, reglamentaria y de fiscalización, sobre la Junta de Vocales. La Constitución prevé expresamente que el director o directora tendrá suplente. Los alcaldes y directores de Distrito son los representantes legales de los ayuntamientos y juntas municipales, respectivamente (arts. 201 y 202 CRD).

Las autoridades locales son electas en las urnas por las y los munícipes de sus respectivas demarcaciones territoriales, permitiéndose que «las personas naturalizadas con más de cinco años residiendo en una jurisdicción [puedan] desempeñar dichos cargos, en las condiciones que prescriba la ley» (art. 201, párr. II, CRD). Sobre la presentación de candidaturas a los cargos municipales, la Constitución señala lo siguiente:

Los partidos o agrupaciones políticas, regionales, provinciales o municipales harán la presentación de candidaturas a las elecciones municipales y de distritos municipales para alcalde o alcaldesa, regidores o regidoras, directores o directoras y sus suplentes, así como los vocales, de conformidad con la Constitución y las leyes que rigen la materia. El número de regidores y sus suplentes será determinado por la ley, en proporción al número de habitantes, sin que en ningún caso puedan

ser menos de cinco para el Distrito Nacional y los municipios, y nunca menos de tres para los distritos municipales. Serán elegidos cada cuatro años por el pueblo de su jurisdicción, en la forma que establezca la ley (art. 201, párr. I, CRD).

Con el propósito de fortalecer la democracia y la gestión local, la Constitución reconoce las figuras del referendo, plebiscito e iniciativa normativa municipal como mecanismos directos de participación local. Sus respectivos ámbitos, requisitos y condiciones para su ejercicio quedan reservados a la Ley Orgánica de la Administración Local (art. 203 CRD). No obstante —como veremos más adelante— la Ley núm. 176-07 ya se había referido al derecho de petición; al referéndum; al plebiscito municipal; al cabildo abierto y al presupuesto participativo como vías de participación ciudadana (arts. 230 y ss.).⁸

Las previsiones constitucionales relativas al régimen local se completan con el Capítulo III del Título IX de la Constitución, titulado ‘De la gestión descentralizada’, destacándose el particular interés constitucional de que el Estado propicie «la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de conformidad con esta Constitución y la ley». La implementación de estas transferencias no opera en el vacío, ya que conllevarán la formulación e implementación de «políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos» (art. 204 CRD).

Asimismo, si bien la Constitución reconoce la autonomía presupuestaria del Distrito Nacional, municipios y distritos municipales, dispone al mismo tiempo que, en la formulación y ejecución de sus presupuestos, los gobiernos locales (*ayuntamientos o juntas de distritos municipales*) están obligados «a formular, aprobar y a mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios, de conformidad con la ley» (art. 205 CRD). Además, redimensiona la participación

⁸ En la TC/0113/21, de 20 de enero, el Tribunal Constitucional estableció que existía una omisión legislativa absoluta respecto de los artículos 203, 210 y 272 (párr. 10.2.4).

ciudadana con los *presupuestos participativos*, disponiendo que «la inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local» (art. 206 CRD).

Por último, el art. 207 de la Constitución hace énfasis en la responsabilidad de los municipios por las obligaciones económicas que contraigan, aún respecto de las que tengan el aval del Estado, de conformidad con la ley. Aunque este artículo sólo menciona expresamente a los municipios, no así a los distritos municipales, recordemos que estos últimos gozan de personalidad jurídica, con la consecuente responsabilidad por sus actuaciones (art. 199 CRD). Por igual, no se trata de la única disposición constitucional en materia de régimen local que se refiere expresamente a los municipios y/o ayuntamientos. Ya vimos que la facultad de establecer arbitrios es reconocida expresamente a los ayuntamientos (art. 200 CRD). A esto se suma la facultad del presidente de la República, de «Autorizar o no a los ayuntamientos a enajenar inmuebles y aprobar o no los contratos que hagan, cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales» (art. 128.3.d CRD)⁹.

Lo anterior sugiere la existencia de cierta complejidad en la definición del estatuto jurídico constitucional de los distritos municipales, porque aunque estos y los municipios gozan de los atributos que les reconoce el art. 199 de la Constitución, es ella misma que establece las pautas para otorgarles en algunos aspectos un tratamiento o énfasis distinto (arts. 200, 207 y 128.3.d CRD). Sin embargo, la Constitución de 2010 no sólo reconoce a los distritos municipales, sino que, como establecimos, le otorga personalidad jurídica, autonomía presupuestaria y potestad administrativa, normativa y de uso de suelo de conformidad con la ley (art. 199 CRD).

⁹ Cabe destacar, que en relación a esta atribución del presidente de la República el art. 49 de la Ley núm. 247-12 establece lo siguiente: «Tutela Administrativa. El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales se encuentran sujetos a los mecanismos de control previo y posterior, establecidos en el Artículo 128, numeral 3, letra d) de la Constitución de la República, así como al poder de fiscalización que establezcan las leyes».

Esto replantea el esquema tradicional de los distritos municipales, asimilados por la Ley núm. 176-07 como órganos de gestión desconcentrada de los ayuntamientos. Bajo el nuevo paradigma constitucional, a nivel administrativo se trataría de entes y no de meros órganos, tal como se ha establecido en el artículo 6 de la Ley núm. 247-12¹⁰.

No obstante, la regulación de los aspectos propios del régimen municipal se sustenta la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios. Por ello, desarrollamos el presente capítulo con base en el mismo, sin desmedro de las precisiones de lugar en materia de autonomía municipal y otros aspectos relacionados.

III. AUTONOMÍA MUNICIPAL

La Constitución sólo menciona expresamente que el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales tienen *autonomía presupuestaria*, sin hacer alusión a otras dimensiones de la autonomía. Sin embargo, como quedó establecido en el acápite anterior, les dota de personalidad jurídica, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo (art. 199 CRD). Por igual, el Tribunal Constitucional se refirió desde muy temprano a la autonomía municipal en términos amplios, y no limitada a la dimensión ‘presupuestaria’ de la misma, sino en su dimensión política, fiscal, administrativa y funcional (TC/0067/13, de 18 de abril y TC/0152/13, de 12 de septiembre).

En el caso de los entes locales, la propuesta de la Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal (2008) define la misma como «el derecho y deber de los gobiernos locales para gestionar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en beneficio de sus ciudadanos y ciudadanas». Añade

¹⁰ Art. 6, Ley núm. 247-12: «La Administración Pública está conformada por entes y órganos administrativos. Constituyen entes públicos, el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas. Los órganos son las unidades administrativas habilitadas a ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyen».

que este principio «debe ser reconocido como fundamento constitucional que se sitúa en la base democrática del poder, la descentralización y la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos»¹¹. En sentido similar, y a modo de referencia, la Carta Europea de Autonomía Local (1985), la define como «el derecho y la capacidad efectiva de las Corporaciones locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes»¹².

El Tribunal ha indicado que «la autonomía supone la capacidad de automanejo administrativo y económico de las municipalidades, bien sean municipios o distritos municipales...». Continúa afirmando que esta «constituye una garantía constitucional que, por su esencia, impide que pueda ser desconocida, vaciada de contenido, o bien llegar a ser suprimida...». En consecuencia, el Poder Legislativo no puede reducir ni deformar las características básicas que identifican esta autonomía. Respetar su contenido esencial «equivale a no sujetar su capacidad de autogobierno a las decisiones de otras entidades que obstaculicen el cumplimiento de sus funciones...» (TC/0152/13, de 12 de septiembre, párr. 9.1.7-9.1.10). Por tanto, la autonomía local constituye una garantía institucional que impide que la misma sea vaciada de contenido, a pesar de la necesaria intervención legislativa.

Aunque la autonomía en sí misma es una noción polisémica, empleada en múltiples dimensiones y en diversos sentidos, debe tener cierto contenido que le permita ser operativa (TC/0305/14, de 22 de diciembre, párr. 11.7-11.8)¹³. Recordemos, además, que al reconocimiento de la po-

¹¹ Propuesta de Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal, III Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, San Salvador, 4 y 5 de septiembre de 2008, art. 1, disponible en línea, <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Carta-Iberoamericana-de-Autonomia-Municipal-2009.pdf> [consulta 21 febrero 2024].

¹² Carta Europea de la Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, art. 3, disponible en línea, <https://rm.coe.int/1680719ca3> [consulta 21 febrero 2024].

¹³ Aunque en esta sentencia no se refiere propiamente a la Autonomía Local, sino que la misma es emitida a propósito de un conflicto de competencia entre la Junta Central Electoral y el Gobierno Central, a través de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), el Tribunal empieza definiendo la autonomía en sentido general, para luego desarrollar la teoría de la autonomía constitucional de los órganos extra poder (párr. 11.7, 11.8).

testad normativa, administrativa y de uso de suelo de los entes locales, se unen otras disposiciones constitucionales que: i) reconocen la potestad de los ayuntamientos para establecer aquellos arbitrios que de manera expresa establezca la ley; ii) disponen la ejecución presupuestaria municipal en cabeza de los gobiernos locales y la inversión de recursos en base a presupuestos participativos desarrollados a nivel local; iii) propician la transferencia de competencias y recursos a los municipios, con la consecuente responsabilidad por las obligaciones económicas contraídas, incluyendo las que tengan el aval estatal (arts. 200, 204-207 CRD).

El TC ha sostenido que la autonomía es una noción gradual, que hay que desentrañar en cada situación concreta, con carácter previo a su aplicación a un órgano determinado (TC/0001/15, de 28 de enero, 9.1.16). Sobre su alcance —y aunque referido a la Constitución española— puede resultar ilustrativo lo establecido por VELASCO CABALLERO, en el sentido de que «la Constitución contiene un «principio de autonomía local» que *prima facie* requiere la elevación de los «estándares» constitucionales mínimos de autonomía local. Pero el nivel final de la autonomía local depende de qué otros bienes o principios constitucionales son oponibles (ponderables) frente al principio de autonomía local. Por tanto, será en cada caso el peso de las demás «razones constitucionales» lo que determine una elevación legal óptima o mínima de la autonomía municipal»¹⁴.

Inclusive, el TC ha distinguido entre la autonomía de los órganos constitucionales autónomos u órganos extra poder¹⁵ de aquella propia de

¹⁴ VELASCO CABALLERO (Francisco), *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p.63.

¹⁵ Dentro de esta categoría se incluyen ciertos «... órganos extrapoderes nuevos o renovados que son receptores de funciones o subfunciones desmembradas de los poderes tradicionales. Es el caso de la regulación del sistema monetario y financiero que compete a la Junta Monetaria en su condición de órgano superior del Banco Central; el control externo del gasto público que ejerce la Cámara de Cuentas; la gestión de las contiendas electorales que corresponde a la Junta Central Electoral, y el juzgamiento de los conflictos electorales que es atribución del Tribunal Superior Electoral; la jurisdicción constitucional en cabeza del Tribunal Constitucional; así como la formulación de la política criminal del Estado y el ejercicio de la acción penal en cabeza del Ministerio Público, y la contribución en la salvaguarda de los derechos fundamentales y los intereses colectivos y difusos atribuidas al Defensor del Pueblo» (TC/0001/15, de 28 de enero, 9.1).

la Administración local, indicando que «los órganos constitucionales están dotados de una autonomía reforzada, es decir, de un grado tal de autonomía muy superior al de los entes administrativos y municipales, que les garantiza una esfera libre de controles e injerencias del Poder Ejecutivo» (TC/0305/14, de 22 de diciembre, párr. 11.7). En esta sentencia, y luego en la TC/0001/15, de 28 de enero, el Tribunal se refirió a tres manifestaciones esenciales de la autonomía (*administrativa, funcional y presupuestaria*). Aunque estas fueron desarrolladas en ocasión de la teoría de los órganos constitucionales autónomos, bien pueden proyectarse a nivel local, aunque su alcance deba ser analizado en cada situación concreta.

Partiendo de estas manifestaciones esenciales desarrolladas por el TC en las referidas sentencias, RAY GUEVARA las proyecta sobre los entes locales, añadiendo algunas precisiones. En este sentido, indica que la dimensión funcional de la autonomía —que en el caso de los entes locales estaría atada a su naturaleza política— «implica tomar en consideración la naturaleza democrática y representativa de los gobiernos locales [...] Esta dimensión [...] alude al autogobierno local que impide que como regla general estos estén sujetos a órdenes e instrucciones administrativas de otros niveles de gobierno en el ejercicio de sus funciones».¹⁶ En sentido similar a lo expresado por el Tribunal Constitucional en cuanto a la autonomía funcional en las supra indicadas sentencias, el autor reafirma como parte de la autonomía funcional a nivel municipal, «la potestad de definir sus propias políticas, estrategias, metas y objetivos dentro del marco constitucional y legal vigente»¹⁷. Siguiendo al mismo autor y, en sentido similar a lo señalado en las referidas sentencias para los órganos constitucionales autónomos, la dimensión administrativa se vincula a «la capacidad de auto organización y auto administración de los entes locales, por lo que estos pueden dotarse y disponer de sus propias estructuras, así como asignar

¹⁶ RAY GUEVARA (Milton), «Bases constitucionales de la Administración Local», *Revista de Administración Pública*, Ministerio de Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, año 1, núm. 1, vol. 1, 2018, pp. 99- 100.

¹⁷ *Ibidem.*, p. 100.

cometidos a sus responsables para alcanzar los objetivos propuestos»¹⁸. Por su parte, la dimensión presupuestaria implica que «sean los propios ayuntamientos los encargados de la formulación, aprobación y ejecución de su presupuesto»¹⁹.

Cabe destacar, que la Ley núm. 176-07 únicamente proyecta la autonomía sobre los municipios, no así sobre los distritos municipales. De hecho, en su artículo 2 indica que el ayuntamiento «es la entidad política administrativa básica del Estado dominicano, que se encuentra asentada en un territorio determinado que le es propio». En este sentido, señala que el mismo goza de «autonomía política, fiscal, administrativa y funcional, con patrimonio propio, personalidad jurídica gestora de los intereses propios de la colectividad local, con patrimonio propio y con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios y útiles para garantizar el desarrollo sostenible de sus habitantes y el cumplimiento de sus fines [...]» (art. 2, Ley núm. 176-07)²⁰. Dicha autonomía se proyectaría en aspectos como la «planificación, programación, gestión de servicios e inversión pública» (art. 101, Ley núm. 176-07), la posibilidad de los ayuntamientos de impugnar actos y disposiciones que lesionen su independencia y autonomía funcional (art. 104, Ley núm. 176-07), así como el establecer y exigir arbitrios de conformidad con la Constitución y las leyes (arts. 200 CRD y 255, Ley núm. 176-07).

Aunque la ley indique lo anterior, es preciso aclarar que la entidad política administrativa básica del Estado es el municipio y no el ayuntamiento. Esto se refrenda en el artículo 6 de la Ley núm. 247-12, que reconoce al Distrito Nacional, a los municipios y a los distritos municipales

¹⁸ *Ibidem.*, p. 100.

¹⁹ *Ibidem.*, p.101. En relación a las dimensiones de la autonomía de los órganos constitucionales autónomos, nos remitimos a las sentencias TC/0305/14, de 22 de diciembre y TC/0001/15, de 28 de enero.

²⁰ A su vez, el art. 3 de la Ley núm. 176-07 dispone lo siguiente: «El ayuntamiento como entidad de la administración pública, tiene independencia en el ejercicio de sus funciones y competencias con las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución, su ley orgánica y las demás leyes, cuentan con patrimonio propio, personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y, en general el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos».

como entes públicos provistos de personalidad jurídica de derecho público. El municipio sí tiene su órgano principal en el Ayuntamiento, que sería el *corazón o cerebro* de la entidad, que es el municipio. En consecuencia, quien tiene autonomía es precisamente el municipio y no el ayuntamiento, que es sólo un órgano. Lo mismo podría establecerse respecto de los distritos municipales y las juntas de distritos municipales, en el sentido de que la autonomía correspondería al ente (distrito municipal) y no a sus órganos.

A. RELACIONES ENTRE MUNICIPIOS Y DISTRITOS MUNICIPALES.

A partir de las sentencias TC/0067/13, de 18 de abril de 2013 y TC/0152/13, de 12 de septiembre, el TC se ha referido a las relaciones entre los municipios y distritos municipales en lo que respecta a su autonomía.²¹ En el primer caso, se pronunció sobre varias acciones directas en constitucionalidad incoadas contra la Resolución núm. 19/2011, de fecha 6 de diciembre de 2011, emitida por el Concejo Municipal Turístico Verón-Punta Cana. Esta establecía un arbitrio del 4 % del valor de las ventas de taquillas o entradas, por cada cliente, correspondientes a excursiones realizadas dentro de dicho Distrito Municipal.

En este escenario, el TC reconoce a las juntas de distritos municipales «como órgano desconcentrado del ayuntamiento, las cuales ejercen el gobierno sobre los distritos municipales, por lo que devienen en un instrumento de subdivisión administrativa que permite a las alcaldías el manejo pleno de los municipios» (TC/0067/13, de 18 de abril de 2013, párr.9.3.2). El TC sostiene el carácter dependiente de las juntas de distritos municipales de los ayuntamientos, indicando que sus funciones y atribuciones «se derivan de una prorrogación de la competencia que estos ejercen para que sus

²¹ Para la delimitación de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la Administración local en sus primeros cinco años nos remitimos a REYES TORRES (Amaury), «La Administración local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano», *Revista de Administración Pública*, año 1, núm. 1, vol. 1, Ministerio de Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2018, pp.37-54.

normativas y reglamentaciones tengan efectividad dentro de toda la demarcación territorial que corresponde a cada municipio» (TC/0067/13, de 18 de abril de 2013, párr.9.3.3). Más aún, se refirió a los ayuntamientos como «el órgano que rige tanto la administración y el gobierno local de los municipios y los distritos municipales [...]» (TC/0067/13, de 18 de abril, párr. 9.3.7).

Sin embargo, reconoce que en virtud del artículo 199 de la Constitución, «el sistema político administrativo de los gobiernos locales descansa en los municipios y los distritos municipales» y se refiere a la «autonomía normativa, reglamentaria, fiscalizadora, presupuestaria, administrativa y de uso de suelo [...]» de las juntas de distritos municipales (TC/0067/13, de 18 de abril, 9.3.3 y 9.3.6.). El Tribunal —en un difícil intento de compatibilizar la autonomía que la Constitución reconoce a los distritos municipales con la naturaleza desconcentrada con que el legislador concibió a los mismos— ha afirmado el carácter relativo de la autonomía de estos últimos frente a los municipios. Según el TC:

[...] las juntas de distritos municipales, si bien están dotadas constitucionalmente de autonomía presupuestaria, normativa, reglamentaria y uso de suelo, son los entes desconcentrados del ayuntamiento que ejercen gobierno sobre los distritos municipales. Las juntas de distritos municipales, como división territorial del municipio, constituyen el mecanismo institucional mediante el cual se concretizan las decisiones emanadas del concejo de regidores del ayuntamiento. (TC/0152/13, de 12 de septiembre, párr. 10.1.8-10.1.9).

El Tribunal pone en contexto el art. 200 de la Constitución —que otorga a los ayuntamientos la potestad de imponer arbitrios— y los artículos 82, literal b), 255 y 271, literal b) de la Ley núm. 176-07²², que

²² El art. 82, literal b) de la Ley núm. 176-07 dispone que directores y vocales de distritos municipales requieren de la previa autorización del Concejo de Regidores correspondiente para crear arbitrios de cualquier naturaleza. Por su parte, el art. 255 refrenda la autonomía de los ayuntamientos para «establecer y exigir arbitrios de acuerdo con lo previsto en la Constitución y las leyes», al tiempo que les atribuye competencia para la «gestión, recaudación e inspección de sus arbitrios [...]». Finalmente, el art. 271, literal b) de la Ley núm. 176-07 señala que los arbitrios deben ser establecidos mediante ordenanza municipal.

desarrollan esta potestad a cargo de los ayuntamientos. En este sentido, determina que: i) corresponde a las juntas de vocales y no al director(a) de distrito solicitar autorización al Concejo de Regidores para fijar arbitrios; ii) la junta de vocales tiene la facultad de fijar arbitrios municipales, una vez aprobados por el Concejo de Regidores, mientras que directores únicamente disponen lo relativo a su ejecución (TC/0067/13, de 18 de abril, párr. 9.3.10, 9.3.12)²³.

En la sentencia TC/0152/13, de 12 de septiembre, el Tribunal abordó un conflicto de competencia entre el municipio de Higüey y el Distrito Municipal de Verón, Punta Cana, planteado por el director de la Junta del referido Distrito Municipal, en reivindicación de la autonomía presupuestaria, administrativa y de uso de suelo que reconoce a la Constitución a los distritos municipales, mismos que cuentan, además, con sus propios gobiernos locales (arts. 199 y 201 CRD). En este caso, el Tribunal continuó delineando los límites de la «autonomía» de los distritos municipales. Ante el alegato de que la Constitución de 2010 otorga iguales competencias y derechos a municipios y distritos, el TC sostuvo lo siguiente:

[...] la Constitución reconoce una distinción jerárquica entre los municipios y los distritos municipales, de donde se infiere que, si estos últimos son el producto del proceso de desconcentración sin dejar de pertenecer al municipio, resulta lógico admitir que se produzca una mayor atribución de competencia al órgano superior que al receptor de la transferencia de funciones, pues de lo contrario el constituyente habría creado entes locales de la misma categoría, y en consecuencia, con las mismas facultades y competencias²⁴. (TC/0152/13, de 12 de septiembre, párr. 12.1.18).

²³ Otra cuestión son los límites de los arbitrios municipales, a los cuales nos referiremos en el acápite relativo a la autonomía financiera de los ayuntamientos.

²⁴ El TC ha entendido que tales limitaciones no resultan contrarias a la Constitución, agregando que la potestad normativa, administrativa y de uso de suelo de los entes locales está sujeta al «marco legal [que determina] en forma precisa las competencias por las cuales deberán regirse los entes locales en el ejercicio de sus funciones y en el ámbito de su autonomía» (TC/0152/13, de 12 de septiembre, párr.12.1.6).

De hecho, al aplicar el test de razonabilidad al art. 82 de la Ley núm. 176-07 —relativo a las limitaciones del director y vocales de distritos municipales—, el Tribunal señaló que «las características atribuidas por la Constitución a los entes de la administración local no constituyen competencias específicas que le sirvan de base legal para ejercer sus respectivas atribuciones[...] ya que es la propia Carta Sustantiva que en algunos casos otorga a los órganos creados determinados niveles de competencia y en otros los remite a reserva de ley, para que sea desarrollada por el legislador» (TC/0152/13, de 12 de septiembre, 12.1.17).

Por tanto, el Tribunal ha determinado la conformidad a la Constitución de medidas legislativas que representan límites a la alegada «autonomía» de los distritos municipales. Es el caso, por ejemplo, de la presentación de informes trimestrales de ejecución presupuestaria al Concejo de Regidores y de las demás limitaciones impuestas a directores y vocales de distritos municipales por el art. 82 de la Ley núm. 176-07, incluyendo la imposibilidad de crear arbitrios y tasas sin la autorización del Concejo de Regidores. Lo mismo ha ocurrido con la imposibilidad de crear oficinas de planeamiento urbano, de otorgar permisos relacionados a la construcción y de uso de suelo, facultades reconocidas por los arts. 8 de la Ley núm. 6232-63 y 126 de la Ley núm. 176-07 sólo a los ayuntamientos (TC/0152/13, de 12 de septiembre)^{25 26}.

El Tribunal ha advertido el carácter relativo de la autonomía de los distritos municipales respecto de los municipios, llegando a afirmar que «[...] las juntas de distritos municipales cogobiernan dicha demarcación territorial junto con los ayuntamientos del municipio a cuya circunscripción territorial pertenecen.» (TC/0145/16, de 29 de abril, párr. 9.1.5).

²⁵ En la TC/0357/15, de 14 de octubre, el Tribunal estableció, además, que la competencia para el recaudo de arbitrios por concepto de permisos de uso de suelo y construcción es del ayuntamiento (párr. 10.17).

²⁶ Sin embargo, con posterioridad a esta sentencia fue emitida la Ley núm. 368-22, que permitiría que los distritos municipales puedan crear oficinas de planeamiento urbano siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la misma.

En sentido general, el TC ha refrendado los límites que ha impuesto el legislador a las juntas distritales en sus relaciones con los ayuntamientos, considerando que la autonomía y potestades conferidas por la Constitución se desenvuelven dentro de un marco legal que modula las mismas. Este marco general lo constituye la Ley núm. 176-07, que establece una frontera entre el grado de libertad de autogestión de la cual gozan los ayuntamientos y aquella reconocida a las juntas de distritos municipales. Aunque dicha ley señala que el gobierno de los distritos municipales recae sobre sus respectivas juntas, los considera como subdivisiones de los municipios creados por ley para la «administración desconcentrada de áreas del territorio perfectamente diferenciadas y que comparten derechos o condiciones socioeconómicas similares [...]» (art. 77, Ley núm. 176-07).

Sin embargo, cabe recordar que la Ley núm. 176-07 es una ley preconstitucional elaborada al amparo de la Constitución de 2002, misma que no contenía las previsiones que estableció la Constitución de 2010 en relación al gobierno y la Administración local. Aunque la Carta Magna reserva al legislador el desarrollo del régimen local, el propio Tribunal ha reconocido que municipios y distritos municipales gozan de personalidad jurídica y potestad normativa, administrativa y de uso de suelo. A pesar de que la medida de estas potestades (y consecuentemente de su autonomía), pueda ser modulada por el legislador, las mismas no pueden ser vaciadas de contenido so pena de convertirse en atributos meramente nominales.

El desarrollo posterior de la legislación sectorial, especialmente en materia de ordenamiento territorial y residuos sólidos, parece presentar un panorama distinto. Por ejemplo, la Ley núm. 368-22 abre las puertas para que los distritos municipales —que cumplan con los requisitos económicos y de densidad poblacional— habiliten oficinas de planeamiento urbano, siendo esta una de las competencias más delicadas de la Administración local y reconocidas tradicionalmente sólo a los ayuntamientos (art. 24, párr. I y II, Ley núm. 368-22). Igual sucede con otras atribuciones reconocidas por estas nuevas leyes tanto a los municipios como a

los distritos municipales. Esto es apenas un reflejo de cómo se ha visto afectado el régimen de los distritos municipales consagrado en la Ley núm. 176-07. Aunque de la jurisprudencia del Tribunal se desprende que el nuevo marco constitucional no presupone las mismas competencias específicas para municipios y distritos municipales, es notoria la distancia entre el esquema previsto en la Ley núm. 176-07 y el desarrollo constitucional y legislativo posterior.

El reconocimiento de «autonomía y potestad normativa, administrativa y uso del suelo» a los distritos municipales es una cuestión cargada de dificultades teóricas y prácticas considerando el régimen jurídico que determina su estatus y funciones. Como se estableció antes, la existencia de dos niveles de gobierno a nivel local es en sí misma una situación atípica en la región. El argumento que esbozan los defensores de la autonomía plena de las juntas de distritos municipales, se basa esencialmente en la elección popular de sus miembros por parte de los munícipes de dichas demarcaciones territoriales.

La interpretación del TC sobre la naturaleza jurídica y características de los distritos municipales ha sido cuestionada en atención a las características con que la Constitución de 2010 dotó a los distritos municipales. En la TC/0357/15, de 14 de octubre, el entonces magistrado del Tribunal CASTELLANOS PIZANO cuestionó el criterio mayoritario— realizado con base en las disposiciones de la Ley núm. 176-07— sobre la interacción administrativa entre el ayuntamiento y el distrito municipal. Al respecto, señaló que «esta interacción del distrito municipal como entidad desconcentrada del ayuntamiento no se corresponde con el tipo de organización administrativa implementada a raíz de la Constitución de 2010 que [...] eleva los distritos municipales a órganos descentralizados» (p.38). Continúa afirmando que «esta contradicción entre la Ley núm. 176-07 y la Constitución vigente tiene como consecuencia que la referida norma legal haya devenido inconstitucional» (p.38). Por el contrario, resultarían coherentes con el nuevo diseño constitucional los artículos 3, 46 y 47 de la Ley núm. 247-12, en virtud de los cuales se infiere que «los distritos municipales no son órganos desconcentrados de los municipios, sino que,

junto a estos, constituyen entes autónomos, responsables de los asuntos bajo su competencia» (pp.38-39)²⁷.

La Ley núm. 176-07 es una ley preconstitucional, que asume los distritos municipales como órganos de gestión desconcentrada de los ayuntamientos, sin desmedro de que sus representantes sean electos en las urnas. Sin embargo, como vimos, la Constitución de 2010 reconoció a los distritos municipales personalidad jurídica, con autonomía presupuestaria y potestad normativa, administrativa y de uso de suelo (art. 199 CRD). Es decir, que a raíz de la Constitución de 2010 estos pasan a ser entes públicos y no meros órganos desconcentrados de los ayuntamientos. Queda pendiente una actualización del marco jurídico general de la Administración local y una interpretación jurisprudencial sistemática y actualizada del tema.

IV. ALGUNOS RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN MUNICIPAL DOMINICANO

Los primeros vestigios de la organización municipal en nuestro territorio datan de la época colonial, pues el 24 de abril de 1494 fue instalado el primer Ayuntamiento del continente americano, en la entonces Villa de La Isabela. Luego, se fue desarrollando un régimen municipal bajo la influencia directa de la Corona española y luego del dominio francés. Con el triunfo de los españoles en la Guerra de Reconquista y la puesta en vigor de la Constitución de Cádiz de 1812, se vuelve a afianzar la influencia española, pasando luego por la invasión haitiana de 1822-1844, época en que el vecino país controló la totalidad de la isla²⁸.

²⁷ Para el desarrollo y aclaración de las formas de organización administrativa nos remitimos al Capítulo I de este Manual sobre la Administración pública. Además, como insumo doctrinal puede resultar bastante esclarecedor el artículo de GALLEGO ANABITARTE (Alfredo), «Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda», *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990, pp.7-102.

²⁸ Sobre el origen y la evolución constitucional de los municipios en nuestro país, nos remitimos a SANTANA VIÑAS (Rafael), «El Municipio en la República Dominicana», *Revista de Administración Pública*, núm. I., Publicaciones ONAP, República Dominicana, 2007, disponible en línea, <https://atlas->

En lo que respecta al régimen municipal y algunos principios e instituciones a nivel local, sobresale la influencia que tuvo la Constitución de Cádiz en la Constitución fundacional de la República Dominicana, del 6 de noviembre de 1844. Por una parte, esta adoptó del texto gaditano lo referente al gobierno político de las provincias, especialmente las figuras del jefe superior político²⁹ y las diputaciones provinciales. Estas últimas, que fueron eliminadas como tales en la reforma constitucional de diciembre de 1854, funcionarían en cada cabeza de Provincia con el objetivo principal de promover su prosperidad a través del ejercicio de determinadas competencias y relaciones con los poderes Ejecutivo, Legislativo y los ayuntamientos^{30 31}.

Nuestra Constitución fundacional, proclamada 6 de noviembre de 1844 en la entonces Villa de San Cristóbal, dispuso en su artículo 159 que existiría «un Ayuntamiento en cada común en que lo había en el año de 1821»³², sin desmedro de que la ley pudiera establecerlos en las demás comunes donde conviniera. El ayuntamiento quedaba presidido por los alcaldes, electos por sus miembros de entre ellos mismos. También estaba conformado por los vocales, quienes serían electos por las Asambleas Primarias (arts. 159, CRD de 6 de noviembre de 1844 y 5 de la Ley núm. 32 de 1845).

A menos de un año de la Constitución de San Cristóbal, se promulgó la Ley núm. 32 del 2 de mayo de 1845, sobre los ayuntamientos. Esto da fe de la importancia capital que los ayuntamientos estaban llamados a

flacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/elmunicipio_en_la_republica_dominicana.pdf [consulta 21 febrero 2024].

²⁹ Art. 140 de la Constitución del 6 de noviembre de 1844: «El Gobierno interior de las Provincias reside en un Gefe (*sic*) Superior Político, nombrado por el Poder Ejecutivo».

³⁰ Para mayores detalles, nos remitimos a VEGA BOYRIE (Wenceslao), «Antecedentes constitucionales dominicanos (1801-1843)», disponible en línea: <https://catalogo.academiadominicanahistoria.org.do/opac-tmpl/files/ppcodice/CLIO-2009-178-105-126.pdf> [Consulta 5 de febrero 2024].

³¹ En las siguientes constituciones se utilizan figuras similares como las Juntas Departamentales (1858), provinciales (1865) o se hace mención de Legislaturas Locales (*p. ej.* 1866). Sin embargo, estas fórmulas luego fueron descontinuadas.

³² Cuando utilizamos el término “común”, nos referimos a los municipios.

desempeñar en la recién nacida República³³. El artículo 1 de la referida ley precisó que los ayuntamientos estarían encargados del gobierno político y económico de cada común. Este gobierno era ejercido por el número de alcaldes y regidores establecidos en la ley, la cual no utilizó el término «vocales» previsto originalmente en la Constitución de 1844. Adicionalmente, la ley previó la figura del «síndico procurador», quien, con asiento en el Ayuntamiento, debía velar por la ejecución y cumplimiento de los acuerdos y reglamentos municipales, perseguir sus contraventores y defender los derechos de las personas (art. 14, Ley núm. 32 de 1845).

En este sentido, correspondían al síndico las funciones ejecutivas de los ayuntamientos, mientras que los alcaldes desempeñaban funciones de naturaleza judicial. De hecho, los alcaldes de las comunes figuraban como delegatarios del poder Judicial, conjuntamente con los demás tribunales y órganos de justicia (art. 45 CRD 1844)³⁴. A partir de la reforma constitucional de febrero de 1854 se consagra la facultad del poder Ejecutivo de designar a los alcaldes (art. 77.5)³⁵, distinto a lo que ocurría con los síndicos y demás miembros de los ayuntamientos, tradicionalmente electos —con apenas algunos matices— por las asambleas electorales. Cabe destacar, por ejemplo, que en la Reforma Constitucional de 1955 —coincidiendo con los últimos años de la dictadura trujillista— se estableció que síndicos, regidores y sustitutos serían nombrados por el Poder Ejecutivo (art. 82)³⁶.

En la reforma constitucional de febrero de 1854 quedó consagrado que los ayuntamientos ejercían el gobierno político y económico de los mismos (art. 117), sin que ello implicara su reconocimiento como Poder

³³ Cfr. VEGA (Wenceslao), *Historia del Derecho Dominicano*, Quinta edición, República Dominicana, 2006, p. 226.

³⁴ Lo anterior sin desmedro de otras funciones, como el estar a cargo de la guardia cívica de cada provincia en los lugares donde no residiera el jefe superior político (artículo 190 de la Constitución de 1844).

³⁵ Art. 77.5 de la Constitución de febrero de 1854. Se trata de una facultad del Poder Ejecutivo casi invariable en las reformas constitucionales posteriores, recordando que las funciones de los alcaldes municipales se correspondían con la de los actuales jueces de paz. Al respecto, nos remitimos a VEGA (Wenceslao) y MORETA CASTILLO (Américo), *Historia del Poder Judicial Dominicano*, Editora Corripio, Suprema Corte de Justicia, Santo Domingo, República Dominicana, 2005, p. 282.

³⁶ En la Constitución de 2010 se cambió la denominación de síndico a alcalde.

del Estado. Esto ocurrió en la Reforma Constitucional de 1865 donde el Municipal fue erigido como cuarto Poder del Estado³⁷. El nuevo Poder era ejercido por las Juntas Provinciales creadas por la Constitución, los Ayuntamientos y los demás funcionarios municipales establecidos en la Ley (art. 93). Aunque esta disposición apenas se reprodujo, con algunos matices, en la reforma constitucional de 1866 (art. 30), representa la conciencia existente en la época sobre el rol fundamental de los municipios para el cumplimiento de los fines del Estado, en un nivel más próximo al ciudadano.

Por su parte, la reforma constitucional de 1878 dispuso expresamente que los ayuntamientos votarían anualmente su presupuesto, teniendo el derecho de «reglamentar lo necesario sobre el ornato, limpieza y policía de sus respectivas poblaciones» (art. 83)³⁸. Aunque esta Constitución refrendó la independencia de los ayuntamientos, la imposición de cualquier arbitrio o *recargo de impuesto* estaba sujeto a la aprobación del Ejecutivo, quien la otorgaría o no según lo juzgara el Senado. Lo mismo sucedía con los *acuerdos municipales de carácter extraordinario*, cuya ejecución podía ser suspendida por ante el Ministerio de Interior por causa de conveniencia pública, recayendo sobre el Senado la decisión final sobre el acuerdo (art. 84).

En la Constitución de 1908 se eliminó la facultad del Ejecutivo de aprobar los arbitrios de los ayuntamientos, quedando el establecimiento de arbitrios sujeto al «consentimiento del Congreso» (art. 78). Sin embargo, en la Reforma de 1934, que fue la primera tras el inicio de la dictadura, se otorga al Ejecutivo la facultad de aprobar los arbitrios de los ayuntamientos (art. 49.21). Por lo demás, el art. 79 de la Reforma de 1908 consagró como principales obligaciones de los ayuntamientos el servicio de instrucción primaria y gratuita, así como los de sanidad, ornato y policía.

³⁷ Con ciertos matices, esto había sido consagrado en el proyecto de Ley Fundamental del patricio Juan Pablo Duarte.

³⁸ Este mismo artículo dispuso que tal reglamentación no debía contrariar las leyes ni disposiciones establecidas por el Legislativo o Ejecutivo.

Al cabo de cinco años de la Reforma de 1908, se emite la Ley de Organización Comunal núm. 5189, de 11 de enero de 1913, que concretiza lo relativo a la formación, funcionamiento y atribuciones de los ayuntamientos, reafirmando su independencia en lo relativo a sus atribuciones administrativas (art. 8)³⁹. La naturaleza jurídica de las comunes quedó consagrada en el art. 1 de dicha ley, al disponer que «la común constituye una persona moral y forma además una unidad administrativa con su administración y autoridades propias [...]», cuyo gobierno económico y administrativo recaía en los ayuntamientos.

Por otra parte, en comparación con la Ley sobre los Ayuntamientos de 1845, la Ley de Organización Comunal amplió sus atribuciones y las fuentes de ingreso para la elaboración del presupuesto municipal. En adición a las labores propias de sanidad, ornato, policía, gestión de mataderos y cementerios, sobresalen las funciones de los ayuntamientos en materia de alimentación, salud, educación, orden y seguridad dentro del municipio correspondiente. A modo ilustrativo, debían sostener escuelas primarias; crear y gestionar hospitales, casas de huérfanos, hogares de enfermos mentales y establecimientos de beneficencia; velar por el expendio y calidad de los comestibles y el acceso a medicamentos de primera necesidad. También, dictar las medidas necesarias contra epidemias y enfermedades contagiosas y reglamentar lo relativo a las edificaciones urbanas, de conformidad con la ley (arts. 32 y ss., Ley núm. 5189)⁴⁰.

Posteriormente, en 1952 fue promulgada la Ley núm. 3455, de Organización Municipal⁴¹, que amplió y precisó con mayor detalle lo relativo a las atribuciones de los ayuntamientos e introdujo nuevos elementos al régimen municipal dominicano. A diferencia del anterior, los distritos

³⁹ Las vacantes de regidores y síndicos, a falta de suplentes, continuarían siendo llenadas por el Poder Ejecutivo (art. 12 de la referida Ley).

⁴⁰ Lo anterior, sin desmedro de las múltiples atribuciones que le fueron conferidas por los artículos 32 y ss., de la Ley núm. 5189. Cabe destacar, que el aumento competencial de los ayuntamientos vino acompañado de una ampliación de las fuentes de sus ingresos (al respecto, Título IV de la Ley núm. 5189, sobre el presupuesto municipal).

⁴¹ Por igual, fue emitida la Ley núm. 3456, de «Organización del Distrito de Santo Domingo».

municipales debían ser creados por ley (art. 45), pero seguían fungiendo como una especie de órgano desconcentrado de los ayuntamientos. Además, se intensificó el control del Ejecutivo sobre las actuaciones de los gobiernos locales y se encomendaron funciones de supervisión y control a la Liga Municipal Dominicana, misma que había sido creada mediante la Ley núm. 49, de 1939, con la atribución, entre otras cuestiones, de propiciar la cooperación entre los municipios (art. 4, Ley núm. 49).

Por tanto, a pesar de las múltiples competencias que recaían sobre los ayuntamientos estos estaban lejos de ser verdaderamente autónomos, al verse sometidos a un intenso control, especialmente por parte del Ejecutivo, que desnaturalizaba su esencia como gobiernos locales. Contra ello, en 1961 se dictó la Ley núm. 5622, sobre Autonomía Municipal, que eliminó el requisito de la previa autorización del presidente de la República y/o del entonces secretario de Interior y Cultos para que los ayuntamientos pudiesen realizar determinadas actuaciones. Esto incluyó la eliminación del requisito de la aprobación por el Ejecutivo de las ordenanzas que establecieran arbitrios, impuestos o tasas⁴². Igualmente, esta ley eliminó la facultad de la Liga Municipal Dominicana para intervenir en el funcionamiento de los ayuntamientos, reivindicando así su naturaleza de órgano de asesoría técnica.

Si bien la Constitución de 1963 reivindicó la autonomía municipal, encomendando a la Constitución y la ley su regulación, la legislación en la materia no sufrió cambios mayores durante más de cuatro décadas, cuando fue emitida la Ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios que unificó y actualizó en su momento el régimen municipal dominicano.⁴³ Esta ley fue emitida al amparo de la Constitución de 2002, misma que en lo relativo a los ayuntamientos se mantuvo inalterable desde la reforma constitucional de 1966.

⁴² Sin embargo, el art. 2 de esta ley fue modificado por la Ley núm. 180, de 1966, que dispuso que los arbitrios se someterían previamente al entonces Consejo Nacional de Desarrollo por medio del Secretariado Técnico de la Presidencia, para estudio y recomendación del Poder Ejecutivo.

⁴³ La misma derogó en su totalidad un conjunto de leyes propias de la organización municipal, incluyendo las leyes núm. 3455 y 3456, antes referidas.

La Constituciones de 1966 y 2002 mantuvieron la facultad de los ayuntamientos para establecer arbitrios, siempre que los mismos no colindaran con los impuestos nacionales, el comercio intermunicipal o de exportación (art. 85). No obstante, refrendaron la facultad del presidente de la República para anularlos por decreto motivado (art. 55.25), lo cual supuso un retroceso en materia de autonomía municipal; autonomía que, como vimos, sería reivindicada por la Constitución de 2010, texto que rompió con la tradición de encomendar esta facultad al presidente de la República.

El régimen municipal dominicano se complementa con un conjunto de disposiciones legales y reglamentarias que completan el marco general establecido por la Ley núm. 176-07. En sentido general, los entes locales reconocidos en el art. 199 de la Constitución (*Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales*) están sujetos a la legislación administrativa y financiera del Estado. Además, hay que reconocer que tras la promulgación de la Ley núm. 176-07 no sólo se proclamó una reforma constitucional de gran impacto para el gobierno y la administración municipal, sino se han emitido un conjunto de leyes que —aunque no tienen por objeto el régimen local— obligan a los ayuntamientos y juntas de distritos municipales, afectando especialmente su organización y competencias.

Es el caso, por ejemplo, de la Ley sobre Función Pública y que crea la Secretaría de Estado de Administración Pública (núm. 41-08); Ley que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (núm. 1-12); Ley Orgánica de la Administración Pública (núm. 247-12); Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo (núm. 107-13); Ley de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (núm. 63-17); Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos (núm. 33-18). Ley de Alianzas Público-Privadas (núm. 47-20); Ley General de Gestión Integral y Coprocesamiento de Residuos Sólidos (núm. 225-20); Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos. Crea el Sistema Nacional de Información Territorial (núm. 368-22) y Ley Orgánica del Régimen Electoral (núm. 20-23), entre otras.

V. ENTIDADES LOCALES

Tanto el Distrito Nacional como los municipios y los distritos municipales constituyen las entidades básicas del territorio que debido a su proximidad con las personas, son *cauce inmediato* para garantizar la prestación de servicios y el derecho de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Sobre estos entes recae la Administración pública local, con la finalidad de procurar el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida dentro de su territorio. Comparten un conjunto de rasgos geográficos, socioeconómicos, culturales y políticos que le otorgan una identidad e idiosincrasia particular.

En cuanto a su naturaleza jurídica, ya advertimos que el art. 199 de la Constitución señala que son personas jurídicas de derecho público, dotados de patrimonio propio y autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo. La autonomía y potestades conferidas a los entes locales son reguladas por el legislador y se justifican en la propia naturaleza de las funciones que desempeñan para la comunidad, en el grado de legitimidad democrática que ostentan y en el interés estatal de promover una gestión descentralizada.

VI. EL MUNICIPIO: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.

El término municipio apareció en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Constitución de 1955 (Título XII) y la Ley núm. 4381 de 1956, que estableció que en todas las leyes, resoluciones, decretos, reglamentos o documentos que se dijera Común, en referencia a divisiones territoriales, se entendería como municipio (art. 1, Ley núm. 4381). A modo de referente histórico próximo en la región, la Constitución cubana de 1940 ofreció la siguiente definición de ‘municipio’ que condensaría, con ciertos matices, sus elementos constitutivos: «El Municipio es la sociedad local organizada políticamente por autorización del Poder Legislativo en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio, y con personalidad jurídica

a todos los efectos legales» (art. 209)⁴⁴. Por tanto, y en sentido similar al Estado, el municipio tiene los siguientes elementos que lo conforman (*territorio, población y gobierno local*)⁴⁵.

A. POBLACIÓN

La población del municipio se constituye por «los habitantes que tienen su residencia habitual en el territorio municipal» (art. 14, Ley núm. 176-07). A fin de determinar su población, los ayuntamientos deberán contar con un listado de residentes dentro de su territorio. Para ello, podrán solicitar a la Junta Central Electoral una relación de las personas que se encuentran inscritas como electores del mismo (art. 17, Ley núm. 176-07). A diferencia del régimen anterior, la Ley 176-07 dispuso, como requisito para la creación de nuevos municipios, la existencia de una población superior a los 15,000 habitantes. En caso de modificación del territorio municipal este requisito poblacional aplica tanto para el nuevo municipio como para aquel del cual se segregue (art. 27, párrafo, Ley núm. 176-07).

El establecimiento de requisitos poblacionales mínimos para la existencia de municipios y distritos municipales se sitúa como una conquista que viene a contrarrestar la mala praxis de constituir entidades locales sin criterios de densidad poblacional razonables. Lo anterior, sin desmedro de los recursos que implica la creación y puesta en funcionamiento de un gobierno local. Esto ha tenido como consecuencia histórica que un alto

⁴⁴ Constitución cubana de 5 de julio de 1940, disponible en línea: [Constitución de la República de Cuba de 1940 \(unam.mx\)](http://unam.mx) [consultado el 14 de junio de 2024].

⁴⁵ El tercer elemento se relaciona directamente con el *poder*. Se ha advertido que el poder, como elemento constitutivo del municipio, va más allá porque «aunque indudablemente el aspecto más importante del poder del municipio sea el gobierno, que “es el conjunto de órganos de esa sociedad infraestatal” [...] no debemos restar trascendencia a los otros grupos de apoyo y disidencia que se presentan en la vida local, especialmente por medio de los partidos políticos y los grupos de presión...», en HERNÁNDEZ (Antonio María), *Derecho Municipal*, Serie Doctrina Jurídica núm. 159, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2003, p. 220. Sin embargo, hemos optado por utilizar directamente el término gobierno, más acorde con el aspecto en que nos centraremos. También resulta representativa la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en España, Publicado en: «BOE» núm. 80, de 03/04/1985, que sitúa a la organización como tercer elemento constitutivo del municipio (arts. 11y 19). En este aspecto, se refiere al gobierno y a la administración local.

porcentaje de los municipios no supere los 15,000 habitantes⁴⁶. Si bien la mayoría de estas subdivisiones territoriales fueron creadas bajo regímenes municipales anteriores, es un reflejo de cómo la subdivisión del territorio no ha encontrado punto de retorno.

B. TERRITORIO

El territorio municipal es el espacio geográfico dentro del cual el ayuntamiento ejerce sus atribuciones. En la ley de creación del municipio, el legislador deberá establecer la delimitación del respectivo territorio y el núcleo urbano en el que estará la sede del ayuntamiento (art. 22, Ley núm. 176-07). El territorio del municipio de encuentra subdividido en aquellos distritos municipales, secciones y parajes que sean creados por ley. Sin embargo, los ayuntamientos podrán determinar mediante ordenanza los límites de sus áreas urbanas y crear otras divisiones de su territorio de carácter administrativo (art. 23, Ley núm. 176-07). De manera específica, pueden crear otros órganos territoriales de gestión desconcentrada para una mejor gestión de las competencias municipales y facilitar la participación ciudadana, bajo la coordinación y supervisión de la alcaldía (*delegaciones municipales*)⁴⁷. Sobresale la creación de órganos de este tipo en aquellos núcleos urbanos con una población significativa (*delegaciones barriales*)⁴⁸.

La creación, modificación o supresión de municipios debe realizarse mediante ley previo estudio de factibilidad justificativo del cambio, por parte del Congreso Nacional, algunas de sus cámaras o en quien este delegue (art. 30, Ley núm. 176-07)⁴⁹. Puede suceder que parte del territorio

⁴⁶ Al respecto, nos remitimos a los datos y estadísticas del X Censo Nacional de Población y Vivienda 2022, disponible en línea: <https://one.gob.do/datos-y-estadisticas/temas/censos/poblacion-y-vivienda/2022/> [consulta 21 febrero 2024].

⁴⁷ Arts. 67 y 68, Ley núm. 176-07.

⁴⁸ Arts. 22-25, Ley núm. 176-07.

⁴⁹ Cabe recordar que el artículo 93.1.d) de la Constitución establece dentro de las atribuciones del Congreso: «Crear, modificar o suprimir regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, por el procedimiento regulado en esta Constitución y previo estudio que demuestre la conveniencia política, social y económica justificativa de la modificación».

de un municipio sea segregado para anexarlo a otro, que un distrito municipal sea elevado de categoría o que dos o más municipios se fusionen convirtiéndose en uno (art. 27, Ley núm. 176-07). En aquellos casos en que parte del territorio de un municipio pretenda ser agregado a otro colindante, el legislador dispuso que, por lo menos, debe producirse una de las situaciones siguientes⁵⁰: a) que el núcleo urbano del municipio existente se confunda con el del municipio que se pretende agregar (*fenómeno de la conurbación*) o b) que existan motivos justificados de la necesidad o conveniencia de la modificación (art. 28, Ley núm. 176-07).

Aunque en este escenario el legislador haya indicado que sólo debe producirse una de las situaciones descritas (*fenómeno de la conurbación* o motivos justificados de la modificación) para el caso en cuestión resulta relevante sólo el primero. Lo anterior, en vista de que la necesidad de estudio justificativo o de factibilidad es transversal a cualquier proceso de creación, modificación o supresión de regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes. El art. 30 de la Ley núm. 176-07, especifica que el estudio previo de factibilidad debe demostrar la «conveniencia social, política, económica y administrativa» de la modificación, incluyendo otros aspectos más concretos, como su «potencial fiscal, sus posibilidades económicas y su identificación como área territorial de desarrollo».

En cuanto al proceso de creación o modificación de municipios y en adición al número de habitantes que debe tener el territorio municipal, la Ley núm. 176-07 dispuso que el municipio resultante debe tener una identidad geográfica, social, económica y cultural, además de contar con la infraestructura física y condiciones socioeconómicas básicas que garanticen su desarrollo futuro. Por igual, debe disponer de fuentes de ingresos constantes y suficientes que superen el 10% del presupuesto municipal, con la finalidad de garantizar su adecuado funcionamiento e independencia financiera. Por último, las comunidades afectadas deben

⁵⁰ Lo anterior, en adición a la población de 15,000 habitantes.

ser consultadas mediante encuesta con el objetivo de conocer su parecer al respecto (art. 27).

La modificación de los territorios municipales trae como consecuencia una distribución de bienes, derechos, acciones, deudas, cargas y obligaciones existentes entre los municipios afectados. Cuando parte de un territorio municipal sea incorporado a otro, los bienes de dominio público aplicables a la porción segregada pasarán al municipio al cual se le agregue el territorio, incluyendo activos y pasivos. No ocurre lo mismo en el caso de los bienes patrimoniales que, no estando destinados a algún uso o servicio público, seguirán siendo propiedad del municipio segregado, salvo disposición legal distinta (art. 29, Ley núm. 176-07).

1. Los distritos municipales

La Ley núm. 176-07 concibe a los distritos municipales como subdivisiones del municipio. A diferencia de las delegaciones municipales, no son creados por el ayuntamiento, sino mediante ley «para la administración desconcentrada de áreas del territorio perfectamente diferenciadas y que comparten derechos o condiciones socioeconómicas similares [estando] bajo la coordinación superior del municipio a que pertenecen» (art. 77, Ley núm. 176-07). En este sentido, la Ley núm. 176-07 parte de que el principio de desconcentración supone la «delegación de autoridad y funciones a un nivel jerárquicamente inferior sin que el receptor de esta delegación deje de pertenecer al organismo o institución pública que delega» (art. 6.b)⁵¹.

Para la creación de distritos municipales se requiere de una población mínima de 10,000 habitantes, en adición al estudio de factibilidad requerido con carácter previo a la creación de divisiones político administrativas del territorio. Asimismo, el territorio afectado debe tener una identidad natural, social, económica y cultural, así como generar ingresos propios

⁵¹ Como vimos, lo anterior ha sido cuestionado bajo el alegato de que la Constitución del 2010 configuró a los distritos municipales como entidades dotadas de verdadera autonomía, lo cual sería incompatible con el carácter de órganos desconcentrados de los ayuntamientos.

equivalentes por lo menos a un 10% de los recursos que le serán transferidos por ley para el cumplimiento de sus funciones. Además, no podrá consensuarse en distrito municipal el núcleo urbano y la zona suburbana del territorio donde se encuentre el ayuntamiento (art. 78, Ley núm. 176-07).

2. Secciones y parajes

Los siguientes niveles de subdivisión del territorio municipal, que deben ser creados mediante ley, corresponden a las secciones y luego a los parajes. En cada sección habrá un alcalde pedáneo que representa al alcalde del municipio y en cada paraje un ayudante de alcalde, que actuará bajo la dependencia directa del alcalde pedáneo de su sección (arts. 163 y 164, Ley núm. 176-07). En estos espacios se impulsa la participación del munícipe en los asuntos de la comunidad, especialmente en lo que respecta al sistema de presupuesto participativo municipal.

C. GOBIERNOS LOCALES: AYUNTAMIENTO Y JUNTA DE DISTRITO

Un municipio sólo empieza a funcionar como tal cuando se constituye su gobierno, conformado por la Alcaldía y el Concejo de Regidores (art. 26, párr. II, Ley núm. 176-07). Lo mismo ocurriría con los distritos municipales, que cuentan con sus propios órganos de gobierno, aunque con competencias más limitadas. Los integrantes de los gobiernos locales son electos cada cuatro años en las elecciones municipales. Como advertimos en el acápite relativo a las Previsiones Constitucionales del Régimen Local, la Constitución definió la estructura básica de los gobiernos locales, a partir de la cual el legislador debe regular su organización y funcionamiento.

El gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios se encuentra a cargo de un ayuntamiento. La ley señala que es una «persona jurídica descentralizada, con autonomía política, fiscal, administrativa y funcional, gestora de los intereses propios de la colectividad local, con patrimonio propio y con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios y útiles para garantizar el desarrollo sostenible de sus habitantes

y el cumplimiento de sus fines», de conformidad con la Constitución y las leyes (art. 2, Ley núm. 176-07). No obstante, recordemos lo establecido más arriba, en el sentido de que la entidad política administrativa básica del Estado es el municipio y no el ayuntamiento.

El ayuntamiento está conformado por dos órganos de gestión complementarios, el Concejo de Regidores y la Alcaldía. El primero, es exclusivamente *normativo, reglamentario y de fiscalización*, integrado por regidores. El segundo, es el órgano ejecutivo del ayuntamiento encabezado por un alcalde. Tanto los regidores como el alcalde tendrán suplentes; en este último caso se denomina vicealcalde (art. 201 CRD). Son independientes en el ejercicio de sus funciones, sin desmedro de las interrelaciones que se dan entre ambos en atención a sus atribuciones, competencias y obligaciones (art. 31, Ley núm. 176-07). Aunque la Constitución encomienda al legislador la determinación del número de regidores y sus suplentes —lo que deberá hacer en proporción al número de habitantes— no podrán ser menos de 5 para el Distrito Nacional y los municipios (art. 202, párrafo I, CRD)⁵².

En el caso de los distritos municipales, su gobierno está a cargo de una Junta de Distrito, conformada por un director, que actuará como órgano ejecutivo y una Junta de Vocales que ejercerá funciones similares al Concejo de Regidores, aunque con las limitaciones establecidas en la Constitución y las leyes. La Constitución previó que el director —quien es el representante legal de los distritos— tendrá suplente (art. 201, párrafo I y 202 CRD). El mecanismo de sustitución en caso de vacantes en los cargos de director o vocales de los distritos municipales se estableció en el artículo 81 de la Ley 176-07⁵³. Aunque corresponde al legislador

⁵² En relación a la composición al número de regidores y vocales, así como otros aspectos relacionados, nos remitimos a la Ley núm. 341-09 del 26 de noviembre de 2009, que introduce modificaciones a la Ley núm. 176-07 del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios. G.O. No. 10550, del 30 de noviembre de 2009.

⁵³ En lo que respecta al gobierno de los distritos municipales, el art. 80 de la Ley núm. 176-07 fue modificado por el art. 3 de la Ley núm. 341-09, que dispuso lo siguiente: «El gobierno y la administración de los distritos municipales estarán a cargo de un director(a). A su vez, le acompañará un subdirector(a) en el cargo, quien además de las funciones que la ley le asigne, asumirá las del director

determinar el número de vocales, el mismo no podrá ser inferior a 3 (art. 201, párrafo II, CRD). Al igual que los miembros de los ayuntamientos, los de las juntas de distritos municipales son electos cada cuatro años por la población apta para votar dentro de dicha demarcación territorial.

VII. EL AYUNTAMIENTO

A. ALCALDÍA

La alcaldía es el órgano ejecutivo de los ayuntamientos, que se encuentra encabezado por el alcalde. Este representa al ayuntamiento y preside sus actos públicos (art. 60.1, Ley núm. 176-07). Sin embargo, la representación en justicia del ayuntamiento por parte del alcalde requiere de la previa autorización del Concejo de Regidores (art. 52 u, Ley núm. 176-07). Por su propia naturaleza, hasta cierto punto, desempeña funciones similares a las del Ejecutivo estatal, aunque dentro de su demarcación territorial y con las limitaciones que impone la necesidad de garantizar el carácter unitario del Estado dominicano.

El alcalde desempeña un rol protagónico en la dirección de la Administración pública municipal, en sus dimensiones *ad intra* y *ad extra*, aunque sin desmedro de las competencias del Concejo de Regidores en materia normativa y de fiscalización⁵⁴. En este sentido, dirige, impulsa e inspecciona las obras y servicios municipales, además de ejercer la dirección superior de todo el personal al servicio de la alcaldía, incluyendo a los inspectores designados por el ayuntamiento y alcaldes pedáneos (arts. 60.2, 60.14 y 60.16). De manera concreta, se encarga de nombrar y destituir a

en caso de ausencia temporal o definitiva de éste». Por otra parte, la Ley núm. 15-19 modificó el método de escogencia del director y los vocales de distrito, de modo que «los votos emitidos en los distritos municipales solo serán válidos para la elección de los directores y vocales de dichos distritos municipales, sin que en ningún caso se les computen a los municipios a que pertenezcan». La Ley núm. 15-19 fue derogada por la Ley núm. 20-23 Orgánica del Régimen Electoral. Deroga la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral y sus modificaciones. G.O. No. 11100, del 21 de febrero de 2023, misma que mantiene la disposición citada en su art. 108, párrafo VII.

⁵⁴ En la TC/0296/16, de 18 de julio, el Tribunal estableció que el otorgamiento de permisos de uso de suelo y edificación es una facultad del Concejo de Regidores, y no de la Alcaldía (párr. 10.g y 10.k).

los empleados y funcionarios del ayuntamiento, de conformidad con la normativa aplicable (art. 60.4)⁵⁵. Por igual, le corresponde sancionar las faltas cometidas por el personal, salvo en aquellos casos en que esta facultad le corresponda al Concejo Municipal (art. 60.24).

Por otra parte, debe ejecutar las ordenanzas y reglamentos municipales, debiendo publicar los mismos, así como las resoluciones y acuerdos aprobados por el Concejo (arts. 60.5 y 60.25). Asimismo, debe velar por la conservación de los bienes y derechos del municipio, por la exactitud de las pesas y medidas y por el cumplimiento de las disposiciones relativas a la administración de bienes municipales (arts. 60.11, 60.28 y 60.12). Le corresponde requerir a los sujetos obligados el fiel cumplimiento de los servicios u obligaciones de carácter público (art. 60.7). Una de las potestades con que la ley reviste a los ayuntamientos es la potestad sancionadora y de ejecución forzosa, teniendo «los mismos derechos, preferencias y prelación reconocidos al Estado en favor de sus créditos y deudas» (art. 8, párrafo c, Ley núm. 176-07).

Para el cumplimiento de sus funciones, el ayuntamiento cuenta con el auxilio de la Policía Municipal⁵⁶, cuerpo policial único y especializado para asuntos municipales, de naturaleza jerárquica, adscrito al ayuntamiento y bajo la autoridad inmediata del alcalde. Sin embargo, este cuerpo policial se encuentra bajo la supervisión técnico profesional del Ministerio de Interior y Policía (art. 173). La finalidad de este órgano es preservar los bienes de los municipios y hacer cumplir las normativas y disposiciones municipales (art. 174). Se advierte lo escueto que ha sido el legislador al desarrollar las atribuciones de la Policía Municipal, que en la práctica se limita a «custodiar de manera limitada el espacio del dominio público, preservar los bienes del municipio y proteger los parques y plazas»⁵⁷. Además

⁵⁵ Sin desmedro de las aprobaciones de nombramientos por parte del Concejo de Regidores dispuestas por la Ley núm. 176-07 o el nombramiento de aquellos puestos que se le atribuyen expresamente a este órgano.

⁵⁶ El Capítulo V del Título XI de la Ley núm. 176-07 se encuentra dedicado a la Policía Municipal y al Cuerpo de Bomberos.

⁵⁷ ROA (Julián), *op. cit.*, p. 322.

de la Policía Municipal, otro órgano de gran relevancia en materia de seguridad y asistencia ciudadana es el cuerpo de bomberos, dependencia del ayuntamiento, que debe funcionar con por lo menos cinco miembros en cada municipio (art. 175, Ley núm. 176-07). La ley les encomienda un rol protagónico en materia de emergencias y gestión de riesgos que va más allá de la prevención y extinción de incendios (art. 176).

Por otra parte, la Ley núm. 176-07 encomienda al alcalde la concesión de licencias de obras y de apertura de establecimientos fabriles, industriales, comerciales o de cualquier índole, salvo lo establecido en las legislaciones sectoriales, en la normativa municipal correspondiente y las competencias reconocidas al Concejo de Regidores en esta materia (art. 60.8)⁵⁸. Como representante del ayuntamiento, suscribe en nombre y representación del mismo los contratos y demás documentos. Tiene el deber de llevar un registro de los contratos de arrendamiento suscritos por los ayuntamientos y velar por su cumplimiento (arts. 60.10 y 60.13, Ley núm. 176-07).

Otra de las atribuciones de la alcaldía es proponer al Concejo Municipal las solicitudes de expropiación de inmuebles al Poder Ejecutivo, quien deberá aprobar o no la solicitud (art. 60.9). Adicionalmente, la alcaldía se encarga de formular el proyecto de presupuesto municipal y desarrollar la gestión económica del ayuntamiento (arts. 60.17 y 60.9)⁵⁹. Ley núm. 176-07 le encomienda expresamente la organización de los servicios de tesorería y recaudación, la asistencia a los arqueos ordinarios y extraordinarios, incluyendo su aprobación, la aprobación de las facturas correspondientes al desarrollo normal del presupuesto, la disposición de los pagos de lugar y la autorización de documentos que impliquen la

⁵⁸ Véase art. 60.8, Ley núm. 176-07. Sobre esta atribución otorgada al alcalde, el municipalista ROA (Julián) recuerda que «la alcaldía y el concejo de regidores funcionan como dos órganos independientes, pero complementarios y específicamente para permisos y licencias en el territorio se debe tener la aprobación de ambos órganos. La solicitud del alcalde y la aprobación del del concejo de regidores, independientemente de que la solicitud sea para un plan colectivo o individual», *Ibidem*, p. 315.

⁵⁹ Conforme al presupuesto finalmente aprobado por el Concejo de Regidores, a quien debe rendir cuentas de su gestión.

formalización de ingresos en la tesorería del ayuntamiento (arts. 60.20, 60.21, 60.18).

Cabe destacar, que en la elaboración del presupuesto municipal se deberán respetar los siguientes límites en relación a los ingresos recibidos (*Los propios y los recibidos por las diferentes modalidades*):

- a. Hasta el veinticinco por ciento (25 %) para gastos de personal, sean estos relativos al personal fijo o bajo contrato temporal.
- b. Hasta el treinta y un por ciento (30 %), para la realización de actividades y el funcionamiento y mantenimiento ordinario de los servicios municipales de su competencia que prestan a la comunidad.
- c. Al menos el cuarenta por ciento (40 %), para obras de infraestructura, adquisición, construcción y notificación de inmuebles y adquisición de bienes muebles asociados a esos proyectos, incluyendo gastos de preinversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social.
- d. Un 4 % dedicado a programas educativos, de género y salud. (art. 21, Ley núm. 176-07)⁶⁰.

Por otra parte, ante situaciones de catástrofe, infortunios públicos o grave riesgo, le corresponde adoptar las medidas necesarias, urgentes y adecuadas, así como ejercer acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia. No obstante, en todos estos supuestos debe dar cuenta al Concejo de Regidores en la primera sesión que se celebre (art.27). Esta es una facultad que el alcalde debe ejercer con suma prudencia, de modo que no sea confundido con los estados de excepción previstos en la Constitución, cuya declaratoria corresponde al presidente de la República, con la autorización del Congreso Nacional (Título XIII CRD).

⁶⁰ Sólo en caso de emergencias y desastres podrán sobrepasarse los porcentajes fijados en los literales a) y b) del artículo citado bajo cumplimiento de los siguientes requisitos: i) aprobación favorable de 2/3 de la matrícula del concejo municipal; ii) visado de la contraloría interna del ayuntamiento (art. 21, párr. III). La violación del artículo 21 «será sancionado con penas de 2 a 5 años de prisión, con el pago de una indemnización de cinco (5) a veinte (20) salarios mínimos, así como también a la inhabilitación para el servicio público prevista por la legislación penal dominicana para estos casos. En el caso de que el tesorero y el contralor municipal no denuncien ante las autoridades de control y persecución competentes, se castigarán como infractores y de acuerdo con la sanción antes mencionada» (artículo 21, párrafo IV).

Por último y en consonancia con el principio de participación del munícipe, corresponde al alcalde «convocar las consultas populares municipales y el período de exposición pública a la población de las resoluciones que lo ameriten y las que estén especificadas en la presente ley o cualquier otra norma que defina obligaciones al respecto» (art. 60.26) . Esto no es casual, en vista de que la participación del munícipe en los asuntos locales es uno de los principios transversales de la legislación municipal, redimensionado en la Constitución de 2010.

En el ejercicio de estas atribuciones, la alcaldía, y en sentido general, los ayuntamientos, están sujetos no sólo a la legislación estatal, sino que se impone la propia normativa interna producida a través de ordenanzas y reglamentos. Así, las acciones de personal están sujetas no sólo a la legislación sobre función pública, sino al manual de funciones y descripción de puestos aprobado por el Concejo de Regidores (art. 60.4). En materia presupuestaria los ayuntamientos deben observar los requisitos establecidos en la legislación presupuestaria, de planificación e inversión pública y contabilidad gubernamental (art. 317.d). Lo mismo sucede en materia de compras y contrataciones, y así sucesivamente (art. 221). Todo lo anterior, sin desmedro de la validación de las instancias de control interno y externo que correspondan en cada caso.

B. CONCEJO DE REGIDORES

Como se estableció previamente, el Concejo de Regidores es el órgano colegiado del ayuntamiento con atribuciones normativas y de fiscalización (art. 52, Ley núm. 176-07). En este sentido, se asemeja al Poder Legislativo, aunque con atribuciones limitadas a sus respectivas demarcaciones territoriales y con las limitaciones propias que impone la existencia de un Estado unitario. Está compuesto por los regidores que resulten electos en los comicios electorales de nivel municipal. Cuenta con un presidente y un vicepresidente, electos anualmente y con la posibilidad de ser reelegidos, además del secretario del Concejo y demás dependencias del Concejo (arts. 52.q, 53 y 57).

Corresponde a este órgano «la fiscalización de las unidades de gestión y administración de las entidades territoriales adscritas al municipio, los

organismos autónomos que de él dependen y las empresas municipales» (art.52). En el caso de los distritos municipales, asumidos por el legislador como órganos de gestión desconcentrada adscritas al municipio⁶¹, debe ratificar sus presupuestos, así como conocer y aprobar los informes trimestrales de ejecución presupuestaria que deben presentar sus directores. También, se encomienda al Concejo aprobar la organización, puestos, estructura de la administración, cuentas y servicios del ayuntamiento y de las entidades y organismos que dependen del mismo (art. 52.e y 52.k)⁶².

Además, conoce los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales⁶³, así como los informes y resoluciones relativos a la modificación del territorio municipal, de sus entidades y de la creación de órganos desconcentrados o descentralizados. (art. 52.a)⁶⁴. También, el Concejo tiene la atribución de aprobar las delegaciones municipales, arriba definidas (art. 52.b). Por otra parte, se encarga de aprobar «los planes de desarrollo operativos anuales y demás instrumentos de ordenamiento del territorio, uso de suelo y edificación» (art. 52.e). Se encarga de aprobar y modificar el presupuesto, a iniciativa de la alcaldía y de ratificar el presupuesto de los distritos municipales (art. 52.g y 52.h).

Este órgano colegiado conoce y aprueba los empréstitos del municipio en sus distintas modalidades (*emisión pública de deuda, contratación de préstamos o créditos, así como conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes*), de conformidad con la legislación de crédito

⁶¹ La Ley 176-07 no realiza una distinción clara entre “órganos” y “entidades”. Por tanto, se refiere a los distritos tanto como órganos desconcentrados del ayuntamiento del municipio y como entidades del municipio.

⁶² Con relación a la aprobación de las cuentas, la Ley incluye expresamente a las empresas dependientes del ayuntamiento (art. 52.k). En relación a la organización, puestos y estructura del ayuntamiento, especifica que el Concejo de Regidores realiza esto a iniciativa de la alcaldía (art. 52.e).

⁶³ Sería el caso, por ejemplo, de la participación del ayuntamiento en mancomunidades con el objetivo de ejecutar en común obras y servicios

⁶⁴ La Ley núm. 247-12 dispone lo siguiente «La Administración Pública Central, el Distrito Nacional y los municipios podrán desconcentrar competencias prestacionales o que no impliquen potestades de imperio, por medio de decreto expedido por el o por la Presidente de la República, o mediante ordenanza del Consejo de Regidores de los ayuntamientos, según sea el caso. En tal supuesto, para que el órgano competente pueda recuperar la competencia, deberá previamente intervenir un decreto u ordenanza, que modifique o derogue el decreto u ordenanza anterior» (art. 71, párrafo I).

público (arts. 52.o y 300). Corresponde al presidente de la República la aprobación de aquellos contratos que constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales (artículo 128. 3. d, CRD). Por otra parte, a iniciativa de la alcaldía, el Concejo tiene la atribución de conceder aplazamientos en relación al pago de tributos, rentas, deudas e ingresos que correspondan al municipio (art. 52.p).

Una de las funciones neurálgicas del Concejo de Regidores y que concreta la potestad normativa de los ayuntamientos, consiste en la aprobación de los reglamentos y ordenanzas municipales, ya sea a iniciativa propia, de la alcaldía, de las organizaciones debidamente registradas en el ayuntamiento o cualquier munícipe, debiendo contar con el apoyo firmado del 3 % del padrón electoral municipal (art. 52.f y 115.c)⁶⁵. Aunque las ordenanzas y reglamentos se consideran disposiciones generales de carácter normativo, su objeto es distinto.

Las ordenanzas están destinadas a «la regulación de la convivencia ciudadana, el desarrollo de las actividades de los munícipes o la imposición y ordenación de arbitrios, contribuciones y derechos de carácter económico en favor del ayuntamiento» (art. 109, párr.). Distinto a las ordenanzas, mediante los reglamentos el ayuntamiento «ordena la organización y funcionamiento de la propia administración municipal, los servicios públicos que presta a la ciudadanía y las relaciones de estos con los munícipes» (art. 109, párr.)⁶⁶.

Como órgano normativo, el Concejo de Regidores tiene la atribución de regular el aprovechamiento, administración y explotación de los bienes del municipio (art. 52.v). En relación a estos, decide sobre la adquisición o enajenación de bienes y derechos del ayuntamiento, debiendo aprobar la enajenación del patrimonio municipal, en cuyo caso requerirá el voto

⁶⁵ Aprueba, además, el reglamento de funcionamiento interno del propio Concejo (art. 52.d).

⁶⁶ Las resoluciones y acuerdos son otros instrumentos a través de los cuales el ayuntamiento ejerce sus atribuciones. Las resoluciones son definidas por la ley municipal como «las disposiciones en asuntos administrativos internos del gobierno local o las referidas a materia individualizada, específica de efectos limitados que no impongan obligaciones de carácter general a los habitantes del municipio» (art. 119, párr., Ley núm. 176-07).

favorable de $\frac{3}{4}$ de la matrícula del Concejo y la puesta en conocimiento a la ciudadanía con por lo menos 15 días de antelación, a fin de que la misma manifieste sus consideraciones (arts. 52.w y 52.x). No obstante, como vimos, le corresponde al presidente de la República «Autorizar o no a los ayuntamientos a enajenar inmuebles y aprobar o no los contratos que hagan, cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales» (art. 128.3.d CRD).

Aunque en sentido general, la ley señala que el alcalde nombra y destituye a los funcionarios y empleados del ayuntamiento, encomienda al Concejo la aprobación de los nombramientos y renunciaciones del personal bajo dependencia de la alcaldía (art. 52.r). Sin embargo, el Concejo se encarga de nombrar directamente al personal que se encuentra bajo su dependencia, así como al gerente financiero, tesorero y contralor municipal (art. 52.q y 52.s)⁶⁷. En el caso del contralor, le compete también su supervisión (art. 52.t). Es entendible que estos funcionarios sean nombrados directamente por el Concejo, al ser órganos de apoyo fundamentales para el control y fiscalización interna de la actividad municipal. Sin embargo, consideramos que debería considerarse el carácter independiente e inamovible de estos funcionarios con miras a garantizar el ejercicio de su función con mayores niveles de objetividad y transparencia.

Otra de las funciones del Concejo consiste en el conocimiento y resolución de las propuestas presentadas por la ciudadanía de acuerdo a los procedimientos establecidos en materia de iniciativa popular (art. 52.y). De hecho, gran parte de la actividad municipal requiere de la participación o consulta previa a la ciudadanía. Vemos, por ejemplo, cómo la aprobación de delegaciones municipales o participación del ayuntamiento en mancomunidades, deben someterse a consulta (art. 67, párr. II y 73.d). Lo mismo sucede para la aprobación del presupuesto, ya que previo a su discusión por parte del Concejo de Regidores, este debe poner en conocimiento público la documentación de lugar para la ciudadanía y bloques partidarios (art.

⁶⁷ Estos últimos a propuesta del alcalde (art. 52.s).

52.g)⁶⁸. Dedicamos más adelante un acápite a la participación ciudadana en materia municipal.

La mayoría de las atribuciones del Concejo requieren de la iniciativa o impulso previo de la alcaldía. Concomitantemente, las actuaciones medulares de la alcaldía requieren de la aprobación o validación del Concejo. Para mantener debidamente informado a este de sus actuaciones, el alcalde está llamado a participar con voz en las sesiones del Concejo, debiendo dar cuenta de las decisiones adoptadas en cada sesión ordinaria y rendir los informes que le sean requeridos (arts. 60.3 y 61). Finalmente, algunas de las decisiones del Concejo requieren del voto favorable de la mayoría absoluta de la matrícula (art. 59, párr.). Ello se justifica en la necesidad de que ciertas cuestiones sean sometidas a una mayor deliberación. Algo similar ocurre en el Congreso Nacional con aquellas materias que deben ser decididas mediante ley orgánica.

VIII. JUNTA DE DISTRITO

Ya hemos precisado antes que las juntas de distritos municipales constituyen el gobierno de los distritos municipales, estando conformadas por dos órganos de gestión complementaria: director(a) y Junta de vocales (art. 201, párr. CRD). Recordemos que la Ley núm. 176-07 se refiere a los distritos municipales como subdivisiones del territorio municipal para la administración desconcentrada de los ayuntamientos, bajo la coordinación superior del municipio al que pertenecen (arts. 23 y 77). No obstante, recordemos que el art. 199 de la Constitución de 2010 los reconoció como personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, autonomía presupuestaria y potestad normativa, administrativa y de uso de suelo.

Los distritos municipales se corresponderían con los cantones mencionados en algunas constituciones del S. XIX que los incorporaron junto

⁶⁸ El plazo previsto por la ley para la comunicación previa de documentos relativos al presupuesto municipal es de quince días previos a su discusión por el Concejo (art. 52.g).

a las comunes como divisiones del territorio en distintos niveles⁶⁹. La Ley de Organización Comunal núm. 5189 de 1913 los estableció expresamente como la unión de dos o más secciones dentro del municipio que, bajo ciertos requisitos, podían conformar un distrito municipal, previa solicitud al ayuntamiento correspondiente por parte de la mayoría de los vecinos de las secciones (art. 81). De ser aprobada la solicitud por parte del ayuntamiento, este nombraba una Junta Municipal, compuesta de tres miembros que ejercerían las funciones de síndico, tesorero y secretario (art. 82). Correspondía a las juntas municipales ejercer por delegación las atribuciones del ayuntamiento, quedando sus actuaciones sometidas a la aprobación del mismo (art. 83).

A partir de la Ley núm. 125, de División Territorial de la República, de 31 de mayo de 1939, la creación de distritos municipales y secciones sólo podían hacerse mediante ley (art. 19). Posteriormente, la Ley núm. 3455 de Organización Municipal, de 21 de diciembre de 1952, precisó que dentro de cada municipio el legislador podía crear uno o varios distritos municipales. Esta ley determinaría su territorio, nombre y lugar de cabecera (art. 45). El ayuntamiento continuó reteniendo la función de nombrar a los miembros de la Juntas municipales; sin embargo, en sentido similar al régimen anterior, sus acuerdos y resoluciones no podían ser ejecutados sin la previa aprobación del ayuntamiento correspondiente (art. 46-47)⁷⁰.

Aunque la Ley núm. 176-07 introdujo algunas modificaciones al régimen jurídico de los distritos municipales, continuó manteniendo su esencia de órganos de gestión desconcentrada de los ayuntamientos, para una mayor eficiencia y eficacia en la administración del territorio⁷¹. Sobre las razones que motivaron el cambio se alegan el accionar de los representantes de las juntas de distritos en favor de alcaldes y regidores y no en base a los intereses de los munícipes⁷². Al respecto, ROA señala lo siguiente:

⁶⁹ ROA (Julián), *op. cit.* p. 601.

⁷⁰ De acuerdo al art. 46 de esta ley, las juntas municipales estaban compuestas por un jefe de Distrito, quien la presidiría y ejercería las funciones de síndico, así como de dos vocales, un secretario y un tesorero.

⁷¹ ROA (Julián), *op. cit.*, p. 602.

⁷² *Ibidem.*, p. 604.

[...] A raíz de numerosas anomalías y malas prácticas en la selección y en el ejercicio de sus encargados, el legislador en la aprobación de la Ley 176-07 buscó una vía para quitar esa competencia de selección al concejo de regidores y otorgárselo a los munícipes del territorio del distrito municipal.

[...]En vista de que las juntas de distritos municipales manejaban un presupuesto, que por poco que fuera les permitía a sus autoridades actuar en muchos casos al margen de la ley y de los intereses de sus munícipes, la consecuencia inmediata fue despertar el interés de los funcionarios de los ayuntamientos en que los nombramientos de las juntas estuviesen vinculados a sus intereses, llámese alcaldes y regidores [...]⁷³.

En consecuencia, el legislador se vio en la necesidad de democratizar la forma de elegir a los miembros de las juntas de distritos, sin que ello desnaturalizara su esencia de órganos desconcentrados del ayuntamiento del municipio. Les otorgó una mayor legitimidad democrática, sin suprimir las labores de fiscalización y control que los ayuntamientos realizan sobre estos. De ahí que, en comparación con los ayuntamientos, las juntas de distritos no ejerzan plenamente funciones de gobierno y administración en sus respectivos territorios, debiendo rendir cuentas de sus actuaciones al gobierno municipal. Sin embargo, el protagonismo de los distritos municipales ha ido creciendo a raíz de la Constitución de 2010 que les reconoce un nuevo estatuto jurídico constitucional, y la más reciente legislación en materia de ordenamiento territorial y gestión de residuos sólidos.

A. ATRIBUCIONES Y LIMITACIONES DE LA JUNTA DE DISTRITO

Los directores y vocales que integran las juntas de distritos municipales tienen dentro de su demarcación territorial las mismas atribuciones que los alcaldes y regidores del respectivo municipio (art. 82, Ley núm. 176-07). Sin embargo, el artículo 82 de la Ley núm. 176-07 indica

⁷³ *Ibidem*, pp. 603-604.

que requieren de la previa autorización del Concejo Municipal para las siguientes actividades: «a. Realizar empréstitos; b. Apropiar y enajenar bajo cualquier forma bienes municipales sin importar su naturaleza C. La creación de arbitrios de cualquier naturaleza; d. Autorizar el inicio de contrataciones en lo referente a licitaciones y concesiones de conformidad con ley que regula la materia». Además, sus directores deben presentar un informe trimestral de ejecución presupuestaria al correspondiente concejo de regidores, al tiempo que están sometidos a los mecanismos de control establecidos para los ayuntamientos (art. 82, párrafo). El TC se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de estas limitaciones, de conformidad con lo establecido en el acápite relativo a las relaciones entre los municipios y los distritos municipales.

IX. EL DISTRITO NACIONAL

La ciudad de Santo Domingo de Guzmán es el Distrito Nacional, capital de la República y sede del gobierno central, lo que le otorga una identidad particular como entidad política y administrativa (art. 13 CRD). Está dirigida por un Ayuntamiento, con su correspondiente alcaldía y concejo de regidores. Aunque la Ley núm. 176-07 lo denomina como municipio sede del gobierno nacional (art.7), se diferencia de los municipios en que el Distrito Nacional cuenta con representación senatorial, asimilándose en este aspecto a las provincias. Tampoco su territorio está dividido en distritos municipales, sino que para fines electorales, se divide en tres circunscripciones. Sin embargo, cabe recordar, que mediante ordenanza, el ayuntamiento del D.N. puede crear dentro de su área urbana divisiones administrativas para promover una eficiente gestión en la prestación de los servicios públicos y fomentar el desarrollo comunitario (art. 71, Ley núm. 176-07).

En esencia, el Distrito Nacional, es una «demarcación especial», y al igual que los demás entes locales ya señalados, goza de personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad para realizar los actos necesarios tendentes al cumplimiento de sus fines, de conformidad con la Constitución y las leyes (art. 69, Ley núm. 176-07). Desde sus orígenes, pasando luego por la

Ley núm. 3456 de Organización del Distrito de Santo Domingo (*derogada por la Ley núm. 176-07*) ha experimentado profundas transformaciones demográficas, urbanísticas y socioeconómicas que se han reflejado en su organización política y administrativa. Un ejemplo relativamente reciente fue lo que ocurrió en el año 2001, cuando mediante la Ley núm. 163-01, se disminuyeron los límites territoriales del entonces Distrito Nacional y se creó la provincia de Santo Domingo, integrada por cuatro municipios con sus propios órganos de gobierno y gestión administrativa⁷⁴.

X. LAS MANCOMUNIDADES

El legislador ha prestado especial atención a las mancomunidades, reconociendo el derecho de los municipios a asociarse con otros utilizando esta vía para la ejecución en común de obras y prestación de servicios de su competencia (art. 72, Ley núm. 176-07). No se exige que los municipios que deseen optar por esta forma asociativa intermunicipal e, inclusive, supramunicipal, pertenezcan a la misma provincia o que sean contiguos territorialmente (art. 72, párr.). Para los propósitos de la mancomunidad, ayuntamientos y mancomunidades pueden crear empresas de capital público o mixto, «pudiendo incorporar tributos del sector privado cuando se considere que el mismo pueda realizar contribuciones significativas de carácter financieras o de tecnologías, según lo previsto en la ley» (art. 72, párr. II).

Las mancomunidades se crean en virtud de la Ley núm. 122-05, para la Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro (art. 73.6, Ley núm. 176-07). La Ley núm. 176-07 sí define el procedimiento a seguir a lo interno del ayuntamiento para su creación, modificación o supresión, así como para la elaboración de sus estatutos, mismos que, entre otras cosas, determinarán sus fines, y número de miembros. Por otra

⁷⁴ Al respecto, nos remitimos la Ley núm. 163-01, que crea la provincia de Santo Domingo, y modifica los artículos 1 y 2, de la Ley núm. 5220, sobre división territorial de la República Dominicana. Para detalles sobre la evolución y transformaciones de la ciudad de Santo Domingo, ROA (Julián), *op. cit.*, pp. 61-65.

parte, su órgano de dirección se conforma con los representantes de los ayuntamientos y juntas de distritos (*alcaldes, regidores, directores y vocales*), quienes actuarán en representación de las entidades a la que pertenecen. Es preciso someter a consulta popular la integración del ayuntamiento en la mancomunidad a fin de contar con el aval popular frente a una decisión de esta naturaleza (arts. 72-76, Ley núm. 176-07).

XI. COMPETENCIAS Y POTESTADES DE LOS MUNICIPIOS. ADMINISTRACIÓN LOCAL

En materia de Administración pública distinguimos dos niveles (*nacional y local*)⁷⁵, conformándose este último por el conjunto de entes y órganos que ejercen funciones de naturaleza administrativa a nivel local, entendiéndose como *función administrativa* las actividades comprendidas en el art. 2 de la Ley núm. 247-12⁷⁶. La Ley núm. 247-12 parte de una distinción entre entes y órganos, reconociendo al Distrito Nacional, a los municipios y a los distritos municipales como entes territoriales fundamentales del Estado, con autonomía política y administrativa, cuya finalidad consiste en «procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de su respectivo territorio» (art. 46, Ley núm. 247-12). Los entes locales cuentan con órganos que son las unidades administrativas que en nombre de estos ejercen las distintas competencias que tienen encomendadas y que veremos más adelante (art. 6, Ley núm. 247-12)^{77 78}.

⁷⁵ Cfr. Considerando Primero de la Ley núm. 247-12.

⁷⁶ El artículo 2 de la Ley núm. 247-12, define «función administrativa» en el sentido siguiente: «la función administrativa comprende toda misión, competencia o actividad de interés general, otorgada conforme al principio de juridicidad para regular, diseñar, aprobar, ejecutar, fiscalizar, evaluar y controlar políticas públicas o suministrar servicios públicos, aunque éstos tengan una finalidad industrial o comercial y siempre que no asuman carácter legislativo o jurisdiccional».

⁷⁷ El artículo 6 de la Ley núm. 247-12, define a los órganos como «las unidades administrativas habilitadas a ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyen».

⁷⁸ En sentido similar a lo que ocurre en la Administración pública del Estado, a nivel local también encontraríamos un sector centralizado y otro descentralizado, en la medida de que se trate de dependencias subordinadas u órganos desconcentrados o de organismos autónomos y empresas municipales. Al respecto, Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ (Jorge), *Derecho administrativo del Estado de México*,

El tratamiento de los distritos municipales como entes territoriales dotados de autonomía política y administrativa difiere del esquema definido por el legislador en la Ley núm. 176-07 y resulta más próximo a lo establecido en el art. 199 de la Constitución. De ahí que el magistrado CASTELLANOS PIZANO haya emitido el voto disidente referido con anterioridad, donde se distancia del criterio mayoritario que reconoce a los distritos municipales como órganos de gestión desconcentrada, y en su lugar, apela a su naturaleza descentralizada. Como vimos, esto afecta la interacción e interrelaciones establecidas por la Ley núm. 176-07 entre estos entes⁷⁹.

A. FUNCIONES PÚBLICAS MUNICIPALES

La función pública municipal se rige por la legislación estatal en la materia (Ley núm. 41-08); sin embargo, la Ley núm. 176-07 distingue entre funciones públicas necesarias y obligatorias en los municipios. Las necesarias son aquellas que implican «ejercicio de autoridad, las de fe pública, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad, recaudaciones y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente ley, se reserven a determinados funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función» (art. 151). Especial relevancia tienen los inspectores municipales, designados por el Concejo a propuesta del alcalde para «vigilar y supervisar establecimientos, proventos y servicios públicos municipales y velar por el cumplimiento de las ordenanzas, resoluciones y reglamentos municipales» (art. 159). Como antes se ha apuntado respecto del contralor municipal, esta designación en manos de los órganos municipales también tiene sus riesgos, ante la eventual falta de objetividad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Serie Doctrina Jurídica, núm. 1004, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2023, p. 282.

⁷⁹ Nos remitimos al acápite III. A, relativo a las Relaciones entre Municipios y Distritos Municipales.

Por su parte, tienen carácter obligatorio en todos los ayuntamientos las funciones de «tesorería, contabilidad, recaudaciones, contralor interno y secretaría del concejo de regidores» (art. 151, párr. II), mientras que en las juntas de distritos municipales sólo las dos primeras y la secretaría son obligatorias (art. 151, párr. III). Otras funciones son exclusivas para los ayuntamientos que cuenten con un determinado número de habitantes. Es el caso del secretario general y la gerencia financiera, aplicables para ayuntamientos con más de 100,000 y 30,000 habitantes, respectivamente (art. 151, párr. IV y V).

B. POTESTADES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Si bien el artículo 199 de la Constitución reconoce al Distrito Nacional, a los municipios y a los distritos municipales autonomía presupuestaria y potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, la Ley núm. 176-07 ya había reconocido a los ayuntamientos las siguientes potestades: normativa y de autoorganización; tributaria y financiera; programación y planificación; sancionadora y de ejecución forzosa; revisión de oficio de sus acuerdos, decisiones y resoluciones; expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, así como cualquier otra emanada de la Constitución, leyes sectoriales y relaciones interadministrativas (art. 8). En el ejercicio de las potestades administrativas, la Administración pública local está sujeta, además, al cumplimiento de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, ya abordada en otros capítulos del presente Manual.

La potestad normativa de los ayuntamientos se concreta básicamente a través del dictado de ordenanzas y reglamentos municipales⁸⁰. La Ley núm. 176-07 dispone que mediante estos instrumentos estos podrán adecuar y complementar las disposiciones legales a fin de ajustar su aplicación a las

⁸⁰ Lo relativo a las sanciones e infracciones municipales se encuentra en los arts. 117-121, Ley núm. 176-07. La misma dispone que el Tribunal competente para conocerlas es el juzgado de paz municipal y donde éste no exista, el juzgado de paz ordinario (art.120, párr.).

condiciones, necesidades y características de sus comunidades (art. 9, párr.). Ello sugiere un amplio margen de configuración normativa por parte de los gobiernos locales. Sin embargo, esto dependería de la materia de que se trate, puesto que en algunos ámbitos (*p.ej., en materia sancionadora*) la intervención legislativa sería más intensa. Sobre la competencia normativa de los municipios, FERNÁNDEZ ESTRELLA señala lo siguiente:

[...] la autonomía municipal en materia normativa ha sido entendida por la doctrina dominicana, como por la española, como la vinculación negativa de la ordenanza a la ley: el ayuntamiento no debe hacer aquello que la ley prohíbe, ya que los municipios ejercen sus funciones, con las restricciones y limitaciones «fijadas de manera expresa por la ley» (art. 199). En otras palabras, la potestad normativa municipal se ejerce no de acuerdo con la ley sino en el marco de ésta: la ley es la frontera que no debe ser traspasada por la ordenanza municipal. Pero en principio nada de lo municipal le es ajeno a la ordenanza municipal.

Es así que la competencia normativa de los ayuntamientos puede ser de dos tipos: 1. Cuando no tipifiquen infracciones y sanciones sólo se exige que dichas disposiciones no contradigan el contenido de la ley, y; 2. Si las ordenanzas y reglamentos establecen infracciones y sanciones, éstas deberán ser reguladas respetando el principio de reserva de ley en materia sancionadora que se deriva de los arts. 40.13 CD y 9 CADH. Esto significa que los municipios no pueden aprobar Reglamentos con contenido sancionador si previamente una ley no establece, como mínimo, los criterios de antijuridicidad y los límites máximos de las sanciones. De esta manera los reglamentos municipales tienen que contar con un marco legal que les sirva de referencia, y no deben crear *ex novo* infracciones y sanciones⁸¹.

El reconocimiento de estas potestades no implica la ausencia de aprobación previa, intermediación y/o validación de algunas actuaciones por parte de otros entes u órganos estatales. Así, por ejemplo, en el ámbito

⁸¹ FERNÁNDEZ ESTRELLA (Aracelis), *El Derecho Administrativo Sancionador para la protección del medio ambiente: análisis de los ordenamientos jurídicos español y dominicano*, Fundación Pellerano & Herrera, Santo Domingo, República Dominicana, p. 476. Para algunas precisiones adicionales sobre la potestad reglamentaria de los municipios nos remitimos al capítulo III de este manual.

de la potestad tributaria, los ayuntamientos sólo podrán establecer los arbitrios que de manera expresa establezca la ley (art. 200 CRD), mientras que la potestad expropiatoria a nivel local requiere de la intermediación y aprobación del Ejecutivo para ser verdaderamente operativa. Lo anterior, sin desmedro de la participación que se requiera de los municipios en las distintas fases del procedimiento expropiatorio. Y así sucesivamente, en atención a las exigencias que emanan del carácter unitario del Estado.

La Ley núm. 176-07 reconoce como prerrogativas de los ayuntamientos: i) la inembargabilidad de sus bienes y derechos de conformidad con la ley; ii) la presunción de legitimidad de sus actos y normas; iii) iguales derechos, preferencias y prelación que el Estado en favor de sus créditos y deudas (art. 8, párr., Ley núm. 176-07).

C. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Aunque los entes locales gestionan sus asuntos bajo responsabilidad propia, lo hacen de forma cooperativa y coordinada con las instancias correspondientes de la Administración Pública estatal (art. 47, Ley núm. 247-12). Estas relaciones interadministrativas se enmarcan dentro de los principios de colaboración, coordinación, cooperación mutua, concurrencia, subsidiariedad, respeto a sus respectivas competencias, debiendo el Gobierno asistir a los ayuntamientos en la prestación de los servicios municipales cuando, por causas justificadas, estos resultan insuficientes (arts. 12 y 98, Ley núm. 176-07).

D. CONTROL DE LA GESTIÓN LOCAL

En adición a los mecanismos de control interno establecidos en el seno de la administración municipal, las cuentas y gestión económica de los entes locales están sujetas a una doble fiscalización por parte de la Contraloría General de la República —en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Control Interno (SINACI) (arts. 2 y 5, Ley núm. 10-07)— y de la Cámara de Cuentas, en tanto «órgano superior externo de control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos

y del patrimonio del Estado» (art. 248 CRD). Entre otras cosas, la Ley núm. 176-07 dispone que estos deben ajustarse a las normativas emanadas de estas instituciones, y a sus recomendaciones sobre las auditorías realizadas, así como realizar las debidas coordinaciones con estas instancias (art. 154.c, t, u). Además, la Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas verifican el cumplimiento de la Ley núm. 5-07, sobre el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE) que abarca a los ayuntamientos (art. 15, Ley núm. 5-07).

En adición al poder de fiscalización del Estado, los entes locales están sometidos al *control social* de la ciudadanía y *control jurisdiccional* a través del Poder Judicial⁸², el Tribunal Superior Electoral y el Tribunal Constitucional. En lo que respecta al control social, se reconoce a las y los munícipes el derecho de participar en la gestión municipal; formar asociaciones para la defensa de los intereses colectivos en el ámbito comunitario; realizar reclamaciones contra los actos u omisiones que le perjudiquen individual o colectivamente, así como denunciar los hechos y actos que lesionen el patrimonio municipal (art. 15, Ley núm. 176-07). Tanto la Constitución como la Ley núm. 176-07 reconocen vías de participación ciudadana en el ámbito municipal a las que nos referiremos al abordar este tema⁸³.

E. CLASES DE COMPETENCIAS DE LOS AYUNTAMIENTOS

La Ley núm. 176-07 y las distintas legislaciones sectoriales definen los ámbitos de actuación de los ayuntamientos y juntas de distritos municipales. En sentido general, SÁNCHEZ MORÓN indica que las competencias

⁸² En lo que respecta al contencioso administrativo municipal, a excepción del Distrito Nacional y la Provincia Santo Domingo, el Juzgado de Primera Instancia en atribuciones civiles es competente para conocer, en única instancia, y de conformidad al procedimiento contencioso administrativo, de las controversias de esta naturaleza que surjan entre las personas y los entes locales, incluyendo las demandas en responsabilidad patrimonial contra éstos y sus funcionarios y los casos de vías de hecho administrativa, con exclusión de las cuestiones originadas en la conducción de vehículos de motor (art. 3, Ley núm. 13-07).

⁸³ Sobre el sistema de monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal), nos remitimos al Decreto núm. 85-15, que crea e integra la Comisión Presidencial para la Reforma Municipal. G.O. No. 10795, del 6 de mayo de 2015. Informes e información relevante disponible en línea, <https://www.sismap.gob.do/municipal/ranking/rankingview?tipoOrganismoID=17>

son «la medida de la potestad que corresponde a cada entidad y a cada órgano o, si se prefiere, es el conjunto de facultades, poderes, atribuciones y responsabilidades que corresponden a una determinada entidad administrativa o a un determinado órgano por relación a los demás»⁸⁴.

El legislador ha considerado que las competencias de los ayuntamientos recaerán sobre todos los ámbitos de la administración pública, salvo aquellas que la Constitución reserve para la Administración Central (art. 4, Ley núm. 176-07). Esto resulta entendible si consideramos la mayor proximidad de los gobiernos locales a la población y consecuentemente, su potencial para garantizar de un modo más eficiente y eficaz la prestación de servicios públicos; por supuesto, en la medida en que cuenten con las herramientas financieras y técnicas para ello⁸⁵.

La Ley núm. 176-07 distingue entre competencias propias, coordinadas y/o delegadas de los ayuntamientos. Las propias son «aquellas cuyo ejercicio le corresponde exclusivamente a los municipios», mientras que las coordinadas o compartidas son «aquellas en cuyo ejercicio, los diferentes entes de la administración pública le corresponden fases sucesivas o concurrentes, y las delegadas «aquellas que el Gobierno Central, previa aceptación, y con la garantía de la suficiencia financiera, transfiere parcial o totalmente al ayuntamiento, para asegurar mayor eficiencia, eficacia, transparencia y participación ciudadana en su ejercicio» (art. 18, párr. II, III y III). En este sentido, no sorprende que la Constitución disponga que el Estado propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, lo que conllevará políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización del personal (art. 204 CRD).

1. Competencias propias

El artículo 19 de la Ley núm. 176-07 le confiere competencias propias a los ayuntamientos sobre un conjunto de materias, que en sentido general

⁸⁴ SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho administrativo*, parte general, 11ª edición, Tecnos, Madrid, España, 2016, p. 249.

⁸⁵ *Cfr.*, art. 6.c, Ley núm. 176-07 relativo al principio de subsidiariedad. el principio de subsidiariedad.

incluyen: tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales; espacio público; incendios y estaciones de bomberos; ordenamiento del territorio, gestión del suelo y planeamiento urbano; áreas verdes, parques y jardines; salubridad pública; infraestructuras y equipamientos urbanos y rurales; patrimonio histórico y cultural; mataderos, mercados y ferias; cementerios y servicios funerarios; alumbrado público; limpieza y ornato público; residuos sólidos; transporte público urbano y desarrollo económico local.

El desarrollo de estas competencias suele encontrarse en la legislación sectorial propia de la materia, donde las atribuciones ‘exclusivas’ pasan a ser más bien ‘compartidas’ entre los distintos niveles de la Administración Pública. De ahí que, resulte aplicable la afirmación de SÁNCHEZ MORÓN respecto a las competencias propias de los municipios en España, en el sentido de que «lo habitual es que la legislación sectorial [les] atribuya competencias no exclusivas sobre muchas de aquellas materias, sino compartidas con otras Administraciones... [E]l ejercicio de esas competencias propias en régimen de autonomía no obsta a que pueda quedar sometido a la coordinación que corresponda a otras Administraciones públicas»⁸⁶.

En consecuencia, el carácter propio de una competencia no elimina la posibilidad de concurrencia o coordinación con otros niveles superiores de la Administración pública⁸⁷. Sin embargo, ello no debe implicar el vaciamiento o sustitución de la autonomía municipal en la ejecución de las competencias propias, sino que debe garantizarse la libertad de autogestión de los entes locales con la consecuente responsabilidad por sus actuaciones. Además, el legislador da un mandato a los ayuntamientos para normar, organizar y/o gestionar determinadas materias. Aunque estos deben observar la legislación nacional y coordinarse con las entidades sectoriales que correspondan, también deben disponer de un margen de actuación que

⁸⁶ SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *op.cit.*, p. 385.

⁸⁷ Los principios de concurrencia y coordinación se incluyen dentro de los principios rectores del régimen municipal (arts. 6.d y 6.e., Ley núm. 176-07).

les permita desenvolverse como verdaderos gobiernos locales; más aún, cuando se trata de competencias consideradas exclusivas o propias de los ayuntamientos.

Las competencias propias conferidas a los ayuntamientos se ven especialmente impactadas por la legislación sectorial que desarrolla la materia y la jurisprudencia que interpreta las mismas. Una de las tareas más delicadas de los ayuntamientos es el ordenamiento del territorio y la gestión del uso de suelo. Recordemos que la potestad de uso de suelo del Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales es reconocida por la propia Constitución, que reserva su desarrollo al legislador (art. 199 CRD).

Sin embargo, este no es completamente libre al hacerlo, puesto que debe respetar la autonomía municipal, garantía institucional establecida por la Carta Magna (art. 199 CRD)⁸⁸. Las leyes núm. 675, sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones y núm. 6232, sobre Planificación Urbana, ya introducían elementos sobre algunos aspectos de estas materias, sin desmedro de lo establecido por la Ley núm. 176-07, que estableció que en cada ayuntamiento habría una oficina de planeamiento urbano, como órgano de asistencia técnica en materia de planes de desarrollo municipales, planeamiento urbanístico, uso de suelo y edificaciones, a partir de «criterios de inclusión y equidad social y de género, participación y eficiencia» (art. 126, Ley núm. 176-07)⁸⁹.

Un punto de inflexión en materia de ordenamiento territorial y con un gran impacto a nivel local, lo representa la Ley núm. 368-22, de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos, además de crear el Sistema Nacional de Información Territorial. Esta contiene el marco regulatorio para el ordenamiento territorial, uso de suelo y los planes de ordenamiento territorial en sus distintos niveles, tomando en

⁸⁸ Nos remitimos al acápite III sobre la Autonomía Municipal.

⁸⁹ Los municipios que no tuvieran posibilidad de sostener tales oficinas podrían hacerlo en asociación con otros municipios.

consideración aspectos económicos, sociales, culturales, ambientales, de gestión de riesgos y de desarrollo sostenible. Aunque esta ley no deroga expresamente las leyes núm. 675 y 6232, contiene numerosos aspectos no abordados hasta el momento y redefine las atribuciones de los gobiernos locales en materia de ordenamiento territorial, uso de suelo y asentamientos humanos.

A nivel municipal, la Ley núm. 368-22 dispone que la gestión del ordenamiento territorial recae en los gobiernos locales, con la asesoría y asistencia del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) como órgano rector del ordenamiento del territorio y en coordinación con las entidades sectoriales del gobierno nacional localizadas en el territorio municipal (arts. 15 y 16, Ley núm. 368-22). Esto responde al principio de coordinación entre la administración pública local y los distintos niveles de la administración general del Estado (art. 6.e, Ley núm. 176-07). Por igual, es una concreción del principio de integridad territorial que considera el territorio como un todo conformado por aspectos espaciales, ambientales, socioeconómicos, políticos, culturales y jurídicos (art. 5.6., Ley núm. 368-22). En consecuencia, debe existir una armonía entre los distintos órganos e instrumentos que conforman el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (*Plan nacional, regional y municipal*). Ello estará a cargo del MEPyD, que se encargará de la coordinación vertical entre los distintos niveles de gestión, con el fin de garantizar la coherencia global entre políticas, planes, programas y acciones (art. 16, párrafo II).

El Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT) es el instrumento técnico-político aprobado por los gobiernos locales que define para sus respectivas demarcaciones territoriales la clasificación y calificación del uso del suelo, además de la ocupación que es permitida, en cada caso, por un período de 10 años (art. 23, Ley núm. 368-22). Para su elaboración, los gobiernos locales deben considerar el régimen de uso de suelo y demás prescripciones establecidas en la referida ley. A través de sus oficinas de planeamiento urbano estos gobiernos deben impulsar la formulación, ejecución y evaluación del PMOT, el cual será objeto de revisión técnica y

validación por parte del MEPyD y aprobación mediante ordenanza municipal (art. 23, párrafos II y III)⁹⁰.

Los gobiernos locales podrán unirse mediante mecanismos asociativos para elaborar y aprobar sus PMOT, ya sea para lograr una mayor articulación entre varios planes o, cuando resulte viable que un mismo PMOT rijan para más de un municipio (art.25, Ley núm. 368-22). En cuanto a los planes especiales de impacto supramunicipal, que definen proyectos estructurantes del territorio (aeropuertos, carreteras, etc.) o se dedican a la ordenación de grandes espacios (cuencas hidrográficas, áreas metropolitanas, etc.), los mismos serán sometidos a revisión técnica por parte del MEPyD y a la aprobación del Concejo de Ministros. Sin embargo, estos planes deberán ser socializados con los gobiernos locales (arts. 26-28, Ley núm. 368-22).

El financiamiento para la formulación, gestión y ejecución de los distintos planes de ordenamiento territorial provendrá de las partidas consignadas para este fin en el Presupuesto General del Estado al MEPyD y las directrices de la Estrategia Nacional de Desarrollo; de las contrapartidas que consignen los gobiernos locales, de las multas cobradas por estos debido a violaciones a Ley de Ordenamiento Territorial y de los fondos provenientes de la cooperación internacional (art. 106, Ley núm. 368-22).

Una de las grandes diferencias advertidas entre las leyes núm. 6232-63, 176-07 y la núm. 368-22 viene dada por la creación de oficinas de planeamiento urbano. Acorde a la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional en la TC/0152/13, de 12 de septiembre, los distritos municipales «no tiene[n] competencia para la creación de una oficina de planeamiento urbano y la concesión de permisos relacionados a la construcción y uso de suelo» (párr. 10.1.17). Sin embargo, el criterio utilizado en la ley núm. 368-22 es que los *gobiernos locales* que tengan «la capacidad productiva, económica y de recaudación en su demarcación con

⁹⁰ De conformidad con el párr. IV del art. 23, Ley núm. 368-22, el PMOT se revisará al menos cada 6 años.

una población mayor a quince mil habitantes conforme al Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2010, gestionan y autorizan el uso de suelo, a través de la Oficina de Planeamiento Urbano creada para tales fines, y en coordinación con el MEPyD para el ordenamiento territorial» (art. 124, párr. I).

Nótese que en la disposición citada, la habilitación para la gestión y autorización del uso de suelo se concede a los «gobiernos locales», en la medida en que cumplan con los requisitos de capacidad económica y de densidad poblacional establecidos. El término es comprensivo, tanto del Distrito Nacional como de los municipios y distritos municipales. Entonces, las oficinas de planeamiento urbano podrán ser creadas en las juntas de distritos municipales que cumplan con estos requisitos⁹¹. Inclusive, la ley indica que los gobiernos locales que no satisfagan tales condiciones realizarán la gestión en acuerdo con el municipio al que corresponde su demarcación territorial. En caso de ser necesario y a solicitud de parte, la Liga Municipal Dominicana servirá como canal de mediación entre los gobiernos locales (art. 24, párr. II). Por otra parte, la Ley encomienda los gobiernos locales la competencia para imponer las sanciones establecidas en la Ley (art. 90).

Otra de las competencias de los ayuntamientos que se ha visto impactada por la más reciente legislación, son los «servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos» (art. 19.m, Ley núm. 176-07). La Ley núm. 176-07, encomendó a las unidades ambientales municipales la elaboración de programas de educación ciudadana para el manejo y tratamiento de los residuos sólidos, sin desmedro de la demás normativa dispersa referida a las competencias municipales en esta materia (art. 128).

⁹¹ Adicionalmente, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), «145 preguntas y 145 respuestas contenidas en la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos (Ley 368-22)», disponible en: <https://mepyd.gob.do/las-145-preguntas-de-ley-ordenamiento-territorial> [Consulta 14 de marzo de 2024].

No obstante, la Ley núm. 225-20 estableció de manera sistemática el marco jurídico para la prevención y gestión integral de residuos sólidos. La misma pone a cargo de los ayuntamientos y juntas de distritos municipales, el establecimiento y aplicación del Plan Municipal de Gestión de Residuos Sólidos (PMGIR), que fungirá como el instrumento que orientará las acciones municipales en materia de gestión integral de residuos sólidos, debiendo ser elaborado a partir de los lineamientos del Plan Nacional dispuesto a esos fines (art. 16.1) . Para ello, contarán con el apoyo técnico del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, entidad que, además, deberá aprobar el PMGIR (arts. 14.11, 14.12 y 16). Al igual que el PMOT, el PMGIR podrá ser elaborado de forma mancomunada entre varias municipalidades (art. 30).

En síntesis, las leyes núm. 368-22 y 225-20 desarrollan las competencias de los ayuntamientos y juntas de distritos municipales en materia de ordenamiento territorial y manejo de residuos sólidos, con la consecuente responsabilidad de desarrollar los instrumentos o planes municipales que aseguren el adecuado desenvolvimiento de estas competencias. Ello amerita el establecimiento de relaciones recíprocas y de coordinación entre las entidades municipales y las instancias sectoriales involucradas a nivel nacional, quedando la aprobación y/o validación de los PMOT y los PMGIR a cargo de las mismas, sin desmedro de las respectivas aprobaciones mediante ordenanza municipal. Las leyes se refieren a las fuentes de financiamiento para el cumplimiento de las atribuciones asignadas, quedando pendiente una valoración de su viabilidad o suficiencia en proporción a las mismas. Sobre todo, considerando las tradicionales dificultades de los gobiernos locales para generar ingresos propios y su alta dependencia de las asignaciones presupuestarias del Estado.

De igual manera, los ayuntamientos y juntas de distritos municipales tienen potestad sancionadora en ocasión de las violaciones a las leyes núm. 368-22 y 225-20. En el caso de la Ley núm. 225-20, ejercen esta potestad con relación a las infracciones menos graves, correspondiéndoles los fondos de las multas aplicados por este concepto (arts. 164 y 169). Sin embargo, en el caso de la Ley núm. 368-22, las autoridades locales, en sentido general,

tienen la atribución de imponer las sanciones que correspondan (art. 90)⁹². En sentido general, el procedimiento administrativo sancionador deberá desarrollarse de conformidad con la Ley núm. 107-13 (arts. 168, Ley núm. 225-20 y 95, Ley núm. 368-22).

2. Competencias coordinadas o concurrentes

La Ley 176-07 establece un listado específico —aunque no cerrado— de competencias compartidas o coordinadas entre los ayuntamientos y demás niveles de gobierno. Estas competencias recaen sobre un sinnúmero de materias (servicios sociales y protección de grupos vulnerables; seguridad ciudadana y mantenimiento del orden público; atención primaria de salud; educación inicial, básica y capacitación técnico-profesional; agua potable, alcantarillado y aguas residuales; cultura, deporte y recreación; defensa civil, emergencias y previsión de desastres; prevención de violencia intrafamiliar y de género; derechos humanos; políticas públicas dirigidas a mujeres jefas de hogar y madres solteras; turismo) (art. 19, párrafo I).

La coordinación de competencias entre los distintos niveles de la administración pública no debe implicar un desplazamiento de los ayuntamientos en la toma de decisiones. De ahí que la Ley haya dispuesto como criterios mínimos en favor de los ayuntamientos el derecho a estar debidamente informados, a ser tomados en cuenta, a participar en la coordinación y a la suficiencia financiera para su adecuada participación (art. 19, párrafo I).

3. Competencias delegadas

Los ayuntamientos podrán solicitar a las instancias sectoriales correspondientes, de planificación de la administración pública en la materia y a las de control interno y externo, la delegación de ciertas competencias para

⁹² En caso de violaciones producto de la ejecución de proyectos estructurales en relación a los planes especiales supramunicipales, estas serán sancionada por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) (art. 90, párr. II).

responder a las demandas de su población. Consecuentemente, se debe demostrar que pueden hacer un ejercicio más eficiente, eficaz, transparente y participativo de las mismas. De no recibir respuesta en un plazo de tres meses, la solicitud se reputa aprobada, en una especie de silencio administrativo positivo en su favor (art. 18, párrafos IV y V).

Se trata de una concreción del principio de subsidiariedad en materia municipal, ya que los ayuntamientos—por su cercanía a la población—se encuentran en una posición privilegiada para ejercer las distintas competencias propias, coordinadas o delegadas, por lo que se promueve la transferencia de competencias y recursos a los ayuntamientos, sin que el delegante pierda la titularidad de la misma (art. 6.c, Ley núm. 176-07). Consecuentemente, el Estado «desarrollará acciones tendentes a fortalecer sus capacidades para mejorar la eficiencia, la eficacia, la participación, la transparencia de sus intervenciones y la satisfacción de los(as) ciudadanos(as) de la gestión pública local» (art. 6.c, Ley núm. 176-07)⁹³.

Con el objetivo de operativizar el artículo 204 de la Constitución relativo a la transferencia de competencias a los gobiernos locales, el Poder Ejecutivo emitió el decreto núm. 734-2022, mediante el cual crea el «Gabinete para el Desarrollo del Sistema de Transferencia de Competencias desde los Órganos y Entes del Poder Ejecutivo hacia la Administración Local». Este órgano tiene la función de identificar en cuáles ámbitos recaerían las transferencias y los instrumentos, procedimientos y ajustes necesarios para lograrlo (art. 2). No obstante, gozan de prioridad las actividades vinculadas a seguridad y convivencia ciudadana, desarrollo

⁹³ La Ley núm. 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo, incorpora como objetivo específico «Impulsar el desarrollo local, provincial y regional, mediante el fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión de los municipios, la participación de los actores sociales y la coordinación con otras instancias del Estado, a fin de potenciar los recursos locales y aprovechar las oportunidades de los mercados globales», y como línea de acción en este sentido «Transferir gradualmente a los municipios las competencias, recursos y funciones tributarias para mejorar la oportunidad y calidad de los bienes y servicios públicos prestados a los munícipes, en función de las potencialidades y limitaciones que presenta el territorio municipal, sobre la base de mecanismos y procedimientos legales que respeten los principios de subsidiaridad y transparencia y asegurando que su potestad tributaria no colida con impuestos nacionales» (art. 21, objetivo específico 1.1.2, línea de acción 1.1.2.2).

socioeconómico de los colectivos de mayor vulnerabilidad y acceso de la población a mejores servicios públicos (art. 1, párrafo).

F. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

La Ley núm. 176-07 categoriza como servicios públicos municipales aquellos prestados por los municipios en el ámbito de sus competencias propias, coordinadas o delegadas (art. 210). Estos podrán gestionarse de manera directa o indirecta. La gestión directa la realiza la propia entidad municipal, un organismo autónomo, entidad pública empresarial o sociedad mercantil de carácter municipal, en cuyo caso el capital social debe pertenecer en su totalidad al municipio o a un ente público de la misma (art. 211.A.)⁹⁴. La gestión indirecta puede realizarse mediante distintos mecanismos: concesión o delegación, gestión interesada, arrendamiento, consorcio, sociedad mercantil y cooperativas cuyo capital pertenezca parcialmente al municipio (art. 211.B). Quedan excluidas aquellas atribuciones que impliquen ejercicio de autoridad (art. 211, párr.).

La ley incorpora un conjunto de normas aplicables a los convenios de gestión indirecta de los servicios municipales, a excepción de los servicios prestados por concesión o delegación. La gestión indirecta mediante concesión se realizará respetando los procedimientos establecidos a tal fin en la legislación de compras y contrataciones públicas y sólo podrán ser objeto de concesión los servicios cuya instalación haya hecho directamente el ayuntamiento o que sea propiedad de este (art. 214).

1. Servicios municipales mínimos

En vinculación con las competencias propias de los ayuntamientos, existen un conjunto de servicios municipales con carácter obligatorio. Estos son:

Cementerios y servicios fúnebres, recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos urbanos y rurales, limpieza vial, acceso a los

⁹⁴ Respecto de la gestión directa desarrollada por organismos autónomos o entidades públicas empresariales se especifica su naturaleza 'municipal' (art. 211, A).

núcleos de población, reconstrucción y mantenimiento de calles, aceras, contenes y caminos rurales, plazas, parques públicos, biblioteca pública, instalaciones deportivas, matadero, mercado, protección y defensa civil, prevención y extinción de incendios, protección del medio ambiente, planeamiento urbano y servicios sociales básicos. (art. 20.a).

En atención a las limitadas capacidades técnicas y financieras de muchos ayuntamientos, la Ley núm. 176-07 prevé la posibilidad de que estos soliciten a otros municipios o instituciones públicas la cooperación y asistencia técnica necesaria para garantizar la prestación de estos servicios (art. 20, párr. I). Además, pueden hacerlo ellos mismos o en asociación con otros municipios. La asistencia y colaboración del Poder Ejecutivo a los ayuntamientos se dirigirá con carácter preferente al desarrollo de sus competencias propias, a la prestación adecuada de estos servicios municipales mínimos y a garantizar la suficiencia financiera para su prestación (art. 20, párr. II).

Por ello, la Tesorería Nacional debe transferir de manera íntegra a los ayuntamientos los recursos previstos en las leyes (art. 20, párrafo II). A partir del año 2005, la participación de los Ayuntamientos debió ser de un 10 % en relación a los montos totales de los ingresos del Estado establecidos en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, incluyendo ingresos adicionales y recargos. Sin embargo, este porcentaje es reajustado por un monto inferior en las leyes anuales de presupuesto. No obstante, la Ley núm. 166-03 dispuso un mínimo de participación en los ingresos del Estado de RD\$ 500,000.00 para los municipios y de RD\$ 250,000 para los distritos municipales, debiendo ser aumentados anualmente en proporción a los ingresos del Estado (art. 5).

G. COMPETENCIAS DE LOS DISTRITOS MUNICIPALES

La Ley núm. 176-07 otorga a los distritos municipales competencias sobre las siguientes materias: constitución y conservación de calles, aceras, contenes, caminos vecinales, puentes, fuentes y demás infraestructuras; cementerios y servicios funerarios; efemérides patrias y

fechas importantes; registros de marcas, señales y estampas de animales; registro urbano de solares y predios rústicos; alumbrado público; recogida y disposición final de desechos sólidos; vigilancia y protección de caminos, campos, fuentes y recursos naturales; limpieza de calles y ornato público; administración y conservación de su patrimonio; ejecución de obras y prestación de servicios incluidos en la competencia municipal y de exclusivo interés del distrito (art. 79).

Aunque el ordenamiento del territorio, gestión del suelo y planeamiento urbano figura en la Ley núm. 176-07 como competencia propia de los ayuntamientos, la Ley núm. 368-22 reconoce en esta materia atribuciones a los gobiernos locales, en sentido general. Ambos son responsables de impulsar el proceso de formulación, ejecución y evaluación de Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, que es aprobado por los gobiernos locales. Adicionalmente, en ausencia de planes de ordenamiento territorial, la Ley núm. 368-22 indica que municipios y distritos municipales deberán elaborar un Instrumento de Delimitación del Suelo Urbano, cuya aprobación definitiva —tras la validación técnica del MEPyD— deberá ser llevada a cabo por el Concejo de Regidores o la Junta de Distrito correspondiente (arts. 66-68).

Aunque la recogida y disposición final de residuos sólidos sí figura dentro de las competencias expresas de los distritos municipales, la Ley núm. 225-20 redimensiona la misma confiriéndole atribuciones concretas tanto a los ayuntamientos como a las juntas de distrito, incluyendo el establecimiento y aplicación del Plan Municipal de Gestión de Residuos Sólidos (PMGIR) (art. 16.1). Además, están obligados a garantizar el servicio de recolección de forma selectiva, accesible, periódica y eficiente, así como centros de recuperación de materiales (art. 16.3).

XII. AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS ENTES LOCALES ESPECIAL REFERENCIA A LOS ARBITRIOS

El artículo 205 de la Constitución reconoce la obligación de los ayuntamientos y juntas de distritos municipales de «formular, aprobar

y a mantener [en sus presupuestos] las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios, de conformidad con la ley». Por tanto, tienen el derecho de contar con recursos suficientes para ejercer libremente sus competencias (art. 254, Ley núm. 176-07). La Ley señala cuáles son las fuentes de los ingresos municipales, y en el caso de los recursos transferidos desde la Tesorería Nacional, especifica sus distintas modalidades (arts. 271 y 254).

En sentido general, los ingresos municipales provienen de las siguientes fuentes: tributos establecidos en su favor por leyes especiales; arbitrios; derechos, contribuciones u otros ingresos que se les asignen; ingresos provenientes de su patrimonio, rentas y derechos; tributos propios clasificados en impuestos, tasas y contribuciones especiales; participación en los ingresos del Estado; subvenciones y situados a título complementario; venta de productos y servicios; operaciones de crédito y demás prestaciones de derecho público (art. 271, Ley núm. 176-07).

Los ingresos de los ayuntamientos provienen tanto de fuentes públicas (estatales) como privadas. Estos últimos son, por ejemplo, las adquisiciones a título de herencia, legado, donación o el producto de la enajenación de bienes que integran el patrimonio de los municipios (art. 272 y 272, párrafo II). El régimen aplicable en cada caso será distinto, puesto que, para el cobro de los ingresos de derecho público, los ayuntamientos tienen las mismas prerrogativas de la Administración Pública, mientras que el cobro de los ingresos privados se rige por las normas del derecho privado (arts. 271, párrafo y 272).

Una de las cuestiones que más ha acaparado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el ámbito de los gobiernos locales es el sistema tributario municipal, en especial la facultad de los ayuntamientos de imponer arbitrios mediante ordenanza del Concejo Municipal, de conformidad con la Constitución y las leyes.

Cabe destacar que la facultad de los ayuntamientos de imponer arbitrios es reconocida en el artículo 200 de la Constitución, mismo que señala sus límites. En este sentido, tales tributos deben establecerse expresamente en la ley, son aplicables a la demarcación territorial que corresponda, no

colindarán con impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con las Constitución o leyes.

El acento en la *exclusividad territorial* de los arbitrios es especificado en el artículo 274 de la Ley núm. 176-07, que señala que estos no gravarán bienes, actividades desarrolladas, rendimientos originados, gastos realizados, negocios, actos o hechos realizados fuera del territorio municipal. Tampoco, «el ejercicio o la transmisión de bienes, derechos u obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio».

Parecería que los límites de los ayuntamientos para imponer arbitrios aparecen con mayor claridad que su propia naturaleza. En sentido general, se asume que estos forman parte de los tributos municipales, junto a las tasas, contribuciones especiales y aquellos tributos especializados por ley para los municipios. Sin embargo, el artículo 271 de la Ley núm. 176-07 es confuso, porque en el ámbito de los ingresos municipales el ordinal *a)* se refiere a los tributos establecidos en favor de los ayuntamientos por leyes especiales, el *b)* a los arbitrios establecidos mediante ordenanza municipal y el *e)* los tributos propios clasificados en impuestos, tasas y contribuciones especiales. Sobre estos últimos, BARNICHTA GEARA señala que son los mismos consignados en el literal *a)*, al tiempo que sitúa los tres ordinales bajo la sombrilla de los *arbitrios municipales*⁹⁵. Sin embargo, nos llama la atención que el legislador los haya establecido en literales distintos. Por igual, que consigne los arbitrios en un acápite diferente al de los tributos cuando, en esencia, entrarían dentro de esta categoría.

En este sentido, BARNICHTA GEARA señala que «los arbitrios municipales son tributos que se aplican únicamente en una localidad del territorio nacional, ya sea en una o varias Provincias o en varios Municipios[...] son pagados únicamente por los habitantes que viven o transitan en esas localidades [...] tienen como finalidad dotar al Municipio o Provincia de

⁹⁵ BARNICHTA GEARA (Edgar), *Derecho Tributario. Recursos Tributarios, Infracciones y Sanciones, Cobro Compulsivo, Tributos Municipales, Parafiscalidad y Tratados Internacionales*, Tomo II, Editora Centenario, Santo Domingo, República Dominicana, 2011, pp. 1643-1644.

recursos económicos, y generalmente se obtienen por los servicios que ofrece cada ayuntamiento o por el uso de los bienes del dominio público que pertenecen ese (*sic*) Municipio»⁹⁶. En términos parecidos, ROA sostiene que los arbitrios municipales son tributos locales que implican «una contraprestación por el ofrecimiento de un servicio público por parte de los gobiernos locales o porque haga uso de los bienes del municipio, el dominio público del municipio con fines de comercio, es decir, los arbitrios municipales se establecen a través de unas tasas o valores fijados que se pagan para la prestación del servicio y el mantenimiento de este, individualizado en el contribuyente»⁹⁷.

En su sentencia TC/0067/13, el Tribunal Constitucional reconoció a los arbitrios como tributos «cuyo hecho generador está supeditado a la prestación de un servicio o al uso que se le dé a unos de los bienes del ayuntamiento» (párr. 9.2.2). Bajo este esquema, el TC distinguió entre arbitrios e impuestos, indicando que dentro de los fines directos de los arbitrios no estaba «el someter a tributo a una persona física o moral con el interés único de recaudar los fondos para el mantenimiento del Estado o cubrir gasto público, sino que...[su] objeto [es] buscar que los ayuntamientos perciban ingresos por los servicios prestados a los munícipes o las facilidades que se le den a estos para el uso de sus bienes, sin tomar en cuenta su capacidad contributiva» (párr. 9.2.3 y 9.2.4).

A fin de explicar cuándo un arbitrio tendría la vocación de interferir en el artículo 200 de la Constitución, el Tribunal inicia clasificando a los arbitrios en tasas y contribuciones especiales. Estas últimas operan «cuando un munícipe obtiene un beneficio o un aumento del valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter municipal» (TC/0067/13, párr. 9.3.17). Por su parte, la tasa «tiene un carácter resarcitorio o de contraprestación, ya que la misma se establece por la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, la

⁹⁶ *Ibidem*, pp. 1636-1637.

⁹⁷ ROA (Julián), *op. cit.*, pp. 415 y 416.

prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia municipal que se refieran, afecten o beneficie de modo particular a los sujetos activos» (TC/0067/13, párr. 9.3.20). A juicio del TC, las tasas se convierten en un impuesto cuando exceden su valor de contraprestación o compensación. Por tanto, cuando el ayuntamiento obra de tal manera, estaría creando un impuesto, al margen del artículo 200 de la Constitución (TC/0067/13, párr. 9.3.21 y 9.3.22)⁹⁸.

Bajo este esquema, el TC ha estimado conforme a la Constitución el artículo 134 de la Ley General de Electricidad núm. 125-01 que establece la obligación de las empresas distribuidoras de electricidad de pagar mensualmente a cada municipio un 3 % de la facturación corriente recaudada dentro de cada municipio y sus distritos municipales. Ha indicado que este importe no es un impuesto, sino un arbitrio municipal establecido en una ley especial. Se trataría, pues, de una tasa de contraprestación por la utilización y aprovechamiento del dominio público municipal (TC/0100/13, de 20 de junio, 13.11).

El artículo 134 de la Ley General de Electricidad se compadece con el artículo 284 de la Ley núm. 176-07 que dispone el pago de unas 'tasas' por «utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, en favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario».

Entre otras cosas, con base en la alegada ausencia de una «contraprestación», el Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de algunos arbitrios municipales. A título enunciativo, en la TC/0067/13, de 18 de abril, lo hizo respecto de una resolución que fijaba un arbitrio de un 4 % del valor de las taquillas o tickets vendidos a cada cliente de las empresas que realizan actividades de excursiones en dicha demarcación⁹⁹. En la

⁹⁸ Véase también numeral 11.3 de la TC/0089/14, de 26 de mayo.

⁹⁹ Aparte de que el arbitrio había sido impuesto por un distrito municipal sin previa autorización del Concejo de Regidores, el TC entendió que la medida era inconstitucional porque no existía una «contraprestación que se derive de la existencia de un contrato que se haya originado de un proceso de contratación para la explotación o aprovechamiento del dominio público municipal o la provisión

TC/0089/14, de 26 de mayo, declaró inconstitucional una resolución que establecía a cargo de cada persona física o moral que manejara establecimientos públicos para vehículos un pago mensual por cada espacio de estacionamiento de un vehículo¹⁰⁰.

En la TC/0107/15, de 29 de mayo, el Tribunal declaró inconstitucional una resolución del Ayuntamiento de Santo Domingo Norte que establecía un arbitrio de RD\$5.00 pesos por cada metro cúbico que vendieran las empresas hormigoneras que operaran en dicho municipio y un impuesto por rodaje para aquellas que no tuvieran su sede dentro del municipio cuando ingresaran o transitaran en el mismo. También, en la TC/0418/15, de 29 de octubre, declaró inconstitucional unas resoluciones emitidas por varios ayuntamientos que imponían arbitrios a la publicidad móvil circulante en sus respectivas demarcaciones. Más adelante, en las TC/0456/15, de 3 de noviembre, TC/0139/18, de 17 de julio y la TC/0727/23, de 6 de diciembre¹⁰¹, señaló que, en materia de publicidad exterior, los ayuntamientos sólo pueden gravar el establecimiento de esta cuando haya una afectación o uso de un bien municipal, no así del dominio privado. En la TC/0485/23, de 28 de julio, declaró inconstitucional un arbitrio establecido por cada parqueo privado propiedad de entidades comerciales.

En síntesis, la exigencia de una contraprestación o beneficio directo como presupuesto para la imposición de arbitrios ha sido una constante en la jurisprudencia del TC, ya se trate del uso de bienes públicos municipales o la prestación de servicios a los munícipes. En este punto equipara los arbitrios a las tasas, definidas en el artículo 284 de la Ley núm. 176-07. Sin embargo, la clasificación que ha realizado de los arbitrios como tasas y

de servicios de suministros» (párr. 10.1.1). Sobre la prohibición de los distritos municipales de imponer arbitrios sin autorización previa del Concejo Municipal, véanse también TC/0260/15, de 16 de septiembre; TC/0389/14, de 30 de diciembre y TC/0083/16, de 7 de abril.

¹⁰⁰ Ante las quejas del accionante, el Ayuntamiento de Santiago aclaró en su opinión que la misma «simplemente se convierte en agente de retención del ITBIS que le es cargado a los usuarios del parqueo de que se trata, quienes deben pagar por cada hora utilizada en el espacio destinado a parqueo por la hoy accionante» (6.3.4).

¹⁰¹ En este último caso dictó una sentencia interpretativa.

contribuciones especiales parece dar un giro en la TC/0306/20, de 21 de diciembre, al referirse a las tasas y arbitrios como categorías distintas. A esto se suma la exigencia de proporcionalidad entre la prestación otorgada y el monto a pagar por el contribuyente como criterio para determinar la constitucionalidad de la medida tributaria. Fuera de estos supuestos, el Tribunal ha asumido que los arbitrios se convierten en una especie de impuestos encubiertos que entrañarían una doble vulneración: por un lado, al principio de legalidad tributaria, y por otro, en reiteradas ocasiones colidirían con impuestos nacionales, tales como el Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados (ITBIS), el Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria (IPI) o el Impuesto sobre Activos Fijos.

En la TC/0306/20, de 21 de diciembre, el magistrado VALERA MONTERO emitió un voto disidente donde cuestionó el criterio que —casi invariablemente— el TC ha sostenido sobre la potestad tributaria municipal, especialmente sobre la naturaleza y clasificación de los arbitrios municipales. A juicio del magistrado, el criterio sentado por el TC a partir de la sentencia TC/0067/13, antes indicado, «no se compadece con el ordenamiento jurídico dominicano [...] pues esto sólo sucede en el caso de las tasas» (p. 76). Inclusive, advierte la contradicción entre dicha sentencia y la TC/0306/20, ya que —a diferencia de la primera— esta última trata a las tasas y a los arbitrios como categorías independientes. El magistrado continúa afirmando que la contraprestación se encuentra limitada a las tasas, cuya desproporcionalidad implicaría una vulneración al principio de no confiscatoriedad, sin convertirla en una figura jurídica distinta, como reiteradamente ha sostenido el criterio mayoritario (p. 76).

El magistrado reconoce cómo el criterio del TC ha sufrido alteraciones en casos puntuales, poniendo de relieve la TC/0499/19, de 21 de noviembre, en la cual el Tribunal distingue entre los impuestos nacionales y los arbitrios a partir de un análisis minucioso de los elementos esenciales de cada tributo. En vista de todo lo anterior, advierte la necesidad de que el TC dicte una sentencia de unificación, donde aclare la naturaleza jurídica de los arbitrios, la extensión de la potestad

normativa de los municipios y la constitucionalidad del artículo 274 de la Ley núm. 176-07¹⁰² y los derechos fundamentales pasibles de afectación¹⁰³.

La dilucidación de estos aspectos es vital para garantizar la autonomía financiera de los ayuntamientos, misma que implica la posibilidad de establecer y exigir arbitrios de conformidad con la Constitución y las leyes (art. 255, Ley núm. 176). Aunque la Ley núm. 176-07 no contiene un listado concreto de los ámbitos para la fijación de arbitrios, dispuso en su artículo 255 que los ayuntamientos mantendrían los ámbitos establecidos en las legislaciones anteriores y otros que hubieran existido al momento de aprobarse la ley. En este sentido, la Ley núm. 3455, del 21 de diciembre de 1952, contenía en su artículo 124 una enumeración limitativa de materias sujetas a arbitrio, como por ejemplo: ventas de carnes; anuncios, muestras y carteles; uso de aparatos radiorreceptores, reproductores o amplificadores de sonido para fines de propaganda comercial o de especulación; bailes y fiestas; juegos permitidos y apuestas: registro de vehículos; concesión de permisos y licencias, etc.

Muchos de los arbitrios cuestionados ante el TC —sobre todo, los conocidos en los primeros años— fueron aprobados bajo esta ley y sobre materias señaladas en dicho artículo. Aunque la Ley núm. 3455 fue derogada en su totalidad por la Ley núm. 176-07, es el propio legislador quien remite a las leyes anteriores para determinar los ámbitos de fijación de

¹⁰² El artículo 274 de la Ley núm. 176-07 establece lo siguiente: «Los arbitrios que establezcan los ayuntamientos, respetarán los siguientes principios: a) No colindarán con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes de la República; b) No gravarán bienes situados, actividades desarrolladas, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva entidad; c) No gravarán, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio del municipio que impone el tributo, ni el ejercicio o la transmisión de bienes, derechos u obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio».

¹⁰³ Otro punto donde el magistrado Valera muestra su disidencia es respecto a la decisión mayoritaria que señaló que el Concejo Municipal no tenía la obligación legal de recabar la opinión de los destinatarios de la ordenanza (párr. 8.2.12). El magistrado señaló que el criterio mayoritario debió considerar art. 138 de la Constitución; el artículo 23 de la Ley núm. 200-04 y el 31.3 de la Ley núm. 107-13, para fijar su posición sobre el tema; además de tratarse de una norma que impone cargas económicas que afectan el pleno goce y disfrute del derecho de propiedad.

arbitrios, ámbitos que no necesariamente se compadecen con una contraprestación o beneficio directo. Esto último parece ser una característica de las tasas municipales, previstas en el artículo 279 de la Ley núm. 176-07 y clasificadas en su artículo 280 en función de: i) la utilización y aprovechamiento especial del dominio público municipal y ii) la prestación de servicios o realización de actividades administrativas.

Sobre la naturaleza jurídica de los arbitrios, el Ayuntamiento del D.N. ha advertido que la distinción entre impuestos y arbitrios es meramente denominativa y no sustancial, llegando a afirmar en sus escritos ante el TC que los arbitrios son impuestos locales establecidos mediante ordenanzas municipales (TC/0089/14, de 26 de mayo, 6.2.2 y TC/418/15, de 29 de octubre, p. 29). En otras legislaciones se distingue expresamente entre los tributos del Estado de los cuales participa el municipio y aquellos tributos propios clasificados en impuestos, tasas y contribuciones especiales. Por tanto, se parte de una distinción entre los impuestos generales del Estado y los impuestos locales. En este sentido, los impuestos municipales encontrarían su fundamento en la ley —en base al principio de legalidad tributaria— pero su gestión, recaudación y fiscalización quedaría a cargo de las municipalidades que, a su vez, desarrollan las normativas destinadas a este fin. Algunas materias sobre las cuales recaen estos impuestos locales son: bienes inmuebles, vehículos de tracción mecánica, construcciones, instalaciones y obras¹⁰⁴.

Por otra parte, en países donde la legislación tributaria parece asimilar los arbitrios municipales como un tipo de tasa, se vislumbra la posibilidad

¹⁰⁴ A modo de ejemplo, *Cfr.* el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (España). En nuestro caso, algunas leyes que han establecido tributos en favor de los ayuntamientos: la Ley núm. 2334, de registro de los actos civiles, judiciales y extrajudiciales. De las oficinas de registro, del 20 de mayo de 1885; Ley núm. 2914, sobre Registro y Conservación de Hipotecas y sus modificaciones, del 21 de junio de 1980; la Ley núm. 483, sobre ventas condicionales de muebles, del 9 de noviembre de 1964; la Ley núm. 10-96, de 9 de septiembre, establece «un impuesto de un 10 % (diez por ciento), diariamente, al precio de la habitación cobrado al usuario de hoteles, moteles, apartahoteles, paradores y condohoteles», y otro «de un 2 % (dos por ciento), diariamente, al precio de la habitación cobrado al usuario de los negocios llamados dormitorios» y la Ley General de Electricidad núm. 125-01 (antes referida), sin desmedro de lo establecido en el artículo 284 de la Ley núm. 176-07.

de financiar prestaciones no individualizables a través de arbitrios. En un voto singular, los ex magistrados del Tribunal Constitucional de Perú, MIRANDA CANALES y ESPINOSA SALDAÑA-BARRERA, enfatizan lo siguiente:

[...] los arbitrios se utilizan para financiar o realizar servicios, que si bien son esenciales, no pueden traducirse en un beneficio directo o divisible en favor del contribuyente... [el arbitrio municipal] puede tener como hecho generador la prestación de un servicio público que, enmarcándose dentro de las competencias establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, proporcione un beneficio a los contribuyentes no susceptible necesariamente de ser dividido o individualizado¹⁰⁵.

La Corte Constitucional colombiana ha distinguido entre las competencias del Congreso de la República y de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales en materia de tributos:

[...] les corresponde definir: (i) al Congreso, la autorización del gravamen y el hecho generador, y (ii) a las asambleas y concejos, sus elementos estructurales. En efecto, la noción de “elementos básicos” se concentra en la autorización para la creación del tributo y el delineamiento, en todo caso genérico y sin pretensión alguna de exhaustividad, de los elementos estructurales. Esto requiere, como es apenas natural, un ejercicio autorrestringido de la competencia legislativa del Congreso, que se muestre compatible con el ámbito reconocido por la Constitución a los órganos representativos de las entidades territoriales¹⁰⁶.

El panorama anterior pone de manifiesto la complejidad de los regímenes tributarios locales, advirtiéndose, en nuestro caso, ciertas confusiones que ameritan una atención legislativa y jurisprudencial a corto plazo. Ello,

¹⁰⁵ Sentencia del 5 de junio de 2018, Tribunal Constitucional de Perú, caso Arbitrios-Chiclayo, Ex p. 00017-2012-PVTC, Voto singular de los magistrados Miranda Canales y Espinosa Saldaña-Barrera, disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00017-2012-AI.pdf> [consulta 24 de febrero 2024]. Los referidos magistrados ponen como ejemplo los servicios de limpieza pública, parques y jardines.

¹⁰⁶ Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia C-101/22, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-101-22.htm> [consulta 24 de febrero 2024].

considerando las implicaciones del tema para la autonomía financiera de los entes locales y el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. El magistrado VALERA MONTERO ha reiterado su postura acerca de la necesidad de que el TC dicte en un futuro cercano una sentencia de unificación de criterios (TC/0485/23, de 28 de julio). La TC/0499/19, de 21 de noviembre, parece ser un buen punto de partida.

XIII. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL

La Constitución de 2010 apunta a la participación ciudadana directa en los asuntos públicos, convirtiendo a la ciudadanía en sujeto activo del proceso político más allá del reconocimiento del derecho al voto. Este es, apenas, un estadio —aunque esencial— de todo un sistema que potencializa la participación directa, reconociendo en favor de los ciudadanos ciertas facultades que en un pasado eran monopolizadas por los poderes públicos. La Constitución reconoce el referendo, plebiscito e iniciativa normativa municipal como mecanismos directos de participación municipal, encomendando al legislador su regulación (arts. 201, párrafo II y 203). Además, la Constitución establece que «la inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local» (art. 206 CRD).

En su art. 22, la CRD establece como derechos de ciudadanas y ciudadanos el de decidir sobre los asuntos que se le propongan mediante referendo; formular peticiones a los poderes públicos; denunciar las faltas cometidas por funcionarios y ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal. Más aún, cuando una reforma constitucional verse sobre el ordenamiento territorial se someterá a referendo aprobatorio¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Art. 272 de la Constitución: «Cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, el régimen de la moneda, y sobre los procedimientos de reforma instituidos en esta Constitución,

Asimismo, se reconoce la existencia de movimientos y agrupaciones políticas que tienen carácter local. La Ley núm. 176-07 ya había incluido la participación del munícipe como uno de los principios orientadores del régimen municipal, de forma tal que «durante los procesos correspondientes al ejercicio de sus competencias, los ayuntamientos deben garantizar la participación de la población en su gestión...» (artículo 6.j).

Con base en la naturaleza política de los municipios, HERNÁNDEZ señala que «la participación del ciudadano en el municipio es una especie de la participación política referida a la conducción de la sociedad política local y consiste en tomar parte activa en las decisiones gubernativas correspondientes»¹⁰⁸. Este mismo autor distingue entre las distintas formas de participación en el municipio democrático: elecciones de autoridades locales, existencia de partidos políticos, institutos de democracia directa o semidirecta, así como otros mecanismos de participación vecinal, especial y sectorial. Es decir, que en adición a lo esencialmente político, existe una participación complementaria «... que apunta a los aspectos concretos, cotidianos, de la vida... se orienta a la superación de la relación dialéctica entre representación y participación y es la que corresponde a la democracia social... se trata de posibilitar los canales de participación de los hombres según sus actividades y necesidades específicas, ya sean vecinales o sectoriales»¹⁰⁹.

De hecho, el legislador ya había establecido un conjunto de instituciones de *democracia directa o semidirecta* como mecanismo para perfeccionar el principio democrático¹¹⁰. Estas vías de participación ciudadana son en el ámbito municipal son el derecho de petición; el referéndum y el plebiscito municipal; el cabildo abierto y el presupuesto participativo (art. 230). Nos

requerirá de la ratificación de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas con derecho electoral, en referendo aprobatorio convocado al efecto por la Junta Central Electoral, una vez votada y aprobada por la Asamblea Nacional Revisora».

¹⁰⁸ HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 381.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 408.

¹¹⁰ *Cfr. Ibidem*, p. 399.

limitaremos a realizar algunas reflexiones, puesto que estas fueron definidas en el Capítulo XIV de esta obra.

El derecho de petición permite que las y los munícipes presenten solicitudes, reclamos e, inclusive, propuestas de carácter normativo, sobre asuntos de interés y competencia del municipio (art. 232, Ley núm. 176-07). Sin embargo, aunque cualquier munícipe tiene derecho a presentar ordenanzas y reglamentos (*iniciativa normativa*), debe contar con el apoyo del 3 % del padrón electoral municipal (art. 115.c., Ley núm. 176-07). Esto permite que los gobiernos locales evalúen aquellas propuestas normativas que gozan de cierto nivel de consenso y legitimación entre la población.

Mediante el referéndum, la comunidad se pronuncia sobre una propuesta de normativa municipal u otros temas de interés de la población y organizaciones del municipio (art. 233, Ley núm. 176-07). Se distingue del plebiscito en que este último está reservado para consultar a la ciudadanía sobre lineamientos de medio ambiente, proyectos de infraestructura o de ordenamiento territorial (art. 234, Ley núm. 176-07). En ambos casos se requiere que la solicitud sea presentada por el 5 % de las personas que figuren en el registro electoral del municipio. En el caso del plebiscito se especifica, además, que la solicitud puede realizarla el alcalde o la mayoría absoluta del Concejo de Regidores (art. 233, párrafo I y 234.a)¹¹¹. Los resultados de los referéndums y los plebiscitos son vinculantes para las autoridades municipales, quienes deben respetarlos y actuar en consecuencia (arts. 233, párrafo III y 234, párrafo).

En otro orden, uno de los objetivos del Presupuesto Participativo es contribuir con la elaboración del Plan Participativo de Inversión Municipal, permitiendo la intervención de los munícipes y las diversas organizaciones e instancias sectoriales y comunitarias en la identificación y priorización

¹¹¹ En adición a lo anterior, la Ley núm. 176-07 impone como límites la imposibilidad de someter a referéndum leyes nacionales o la modificación de la división político administrativa del territorio (art. 233, párrafo II). Por su parte, los proyectos y lineamientos sometidos a plebiscitos no pueden modificar la división político administrativa (art. 234). Esto es entendible, en vista de que lo relativo a la división política administrativa del territorio es una competencia esencialmente estatal.

de proyectos y obras (art. 237, Ley núm. 176-07). La Ley núm. 176-07 —precedida por la Ley núm. 170-07, que instituye el Presupuesto Participativo Municipal— regula su procedimiento básico y general, que incluye tres etapas: *Preparación, Diagnóstico y Elaboración de Visión Estratégica de Desarrollo; consulta a la población y Transparencia y Seguimiento* (art. 239, Ley núm. 176-07).

Mediante Cabildo Abierto o Asamblea Municipal se aprueba el Plan de Inversión Municipal que contiene las necesidades prioritarias identificadas y los proyectos y obras que deberán ejecutarse al año siguiente (art. 242, Ley núm. 176-07). Una vez aprobado definitivamente, el mismo debe ser incluido en el presupuesto municipal (art. 247). La Ley instituye diversos mecanismos e instancias comunitarias con funciones concretas para garantizar el control social sobre el adecuado cumplimiento de dicho Plan (*Comités de Seguimiento y Control Municipal y Seccionales; Comités de Auditoría Social o Comités Comunitarios de Obras*) (arts. 243-245).

Por otra parte, la Ley núm. 176-07 establece ciertos órganos de carácter participativo (art. 231). En primer lugar, se establecen los *Consejos Económicos y Sociales Municipales* y los *Consejos Comunitarios*, con la finalidad de «propiciar la participación ciudadana y comunitaria en los procesos de diseño de políticas públicas, de planificación, y en la toma de decisiones para la gestión municipal» (art. 252). En segundo lugar, los *Comités de Seguimiento Municipal* se encargan de «velar por el buen funcionamiento de un servicio público, la buena realización de una obra pública, la idoneidad de un procedimiento de compra, la selección de un personal para un puesto municipal y la correcta erogación de los fondos municipales» (art. 253).

Como criterio general, los gobiernos locales deben fomentar la colaboración ciudadana en la gestión municipal con lo cual promueven la democracia local, garantizan una mayor legitimación de sus decisiones y la transparencia de la gestión municipal¹¹². En este contexto deben

¹¹² Sobre la democracia local, véase art. 226, Ley núm. 176-07.

promover el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil impulsando su participación en la gestión municipal e, inclusive, permitiéndole el uso de los medios públicos y el acceso a ayudas económicas (art. 229, Ley núm. 176-07)¹¹³. Para esto último, el presupuesto municipal debe incluir una partida denominada Fondo Concursable de Asociaciones sin Fines de Lucro (art. 227).

Para que podamos hablar de una participación efectiva, los munícipes deben tener acceso a información útil, de calidad y oportuna. Por tanto, las autoridades locales proporcionarán a la ciudadanía la más amplia información sobre sus actuaciones permitiendo, inclusive, la consulta a sus archivos y registros, de conformidad con la ley (arts. 222-223). A través de sus respectivas Oficinas de Acceso a la Información Municipal (OAIM), atenderán las diversas peticiones formuladas por la ciudadanía y canalizarán lo relacionado con la publicidad de sus actuaciones (art. 225, Ley núm. 176-07). Esta se rige por los criterios y medios establecidos en la Ley núm. 176-07 y la Ley núm. 200-04, de Libre Acceso a la Información Pública (art. 224, Ley núm. 176-07).

La equidad de género en el ámbito local es uno de los puntos neurálgicos del régimen municipal. En materia de nominaciones y propuestas de candidaturas a diputados, regidurías y vocales se establece una cuota por demarcación territorial de no menos de un 40 % ni mayor de un 60 % de hombres y mujeres (arts. 142, Ley núm. 20-23 y 53, Ley núm. 33-18)¹¹⁴. Por otra parte, en el reglamento de participación ciudadana que deben aprobar los ayuntamientos, deberá garantizarse que la participación de la mujer sea al menos de un 50 % (art. 226, párrafo I, Ley núm. 176-07).

¹¹³ Art. 229, Ley núm. 176-07. «Uso de los Medios Públicos Municipales. «Las organizaciones comunitarias y sociales del municipio podrán acceder al uso de medios de propiedad municipal, especialmente los locales y los medios de comunicación, con las limitaciones que imponga la coincidencia del uso por parte del propio ayuntamiento o de otras entidades».

¹¹⁴ El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la parte *in fine* del artículo 142 de la Ley núm. 20-23, que establecía que estas nominaciones debían ser de la propuesta nacional. En su lugar, el Tribunal dictó una sentencia interpretativa indicando que la medida debía ser por demarcación territorial (TC/0620/23, de 6 de octubre).

XIV. PROSPECTIVA DE FUTURO

En vista de lo anterior, entendemos que los siguientes puntos deben ser objeto de atención especial en relación al régimen local:

Modificación de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios. Tras más de 15 años de haberse promulgado, la Ley núm. 176-07 amerita una adecuación acorde a la Constitución de 2010 y la legislación sectorial que se ha desarrollado con posterioridad, especialmente en materia de organización y procedimiento administrativo; movilidad y tránsito terrestre; gestión de residuos sólidos; alianzas público privadas; ordenamiento territorial y uso de suelo. Una eventual reforma debería atender, por lo menos, los siguientes aspectos: i) naturaleza, autonomía y competencias de los distritos municipales en su condición de gobiernos locales, así como el régimen de interacción entre estos y los municipios; ii) suficiencia financiera de los ayuntamientos y sistema de ingresos municipales, con énfasis en la potestad tributaria municipal; iii) desarrollo de las competencias municipales en sus distintas modalidades; iv) relaciones interadministrativas entre los distintos niveles de la Administración pública (*nacional y local*) v) vías de participación ciudadana en los asuntos locales; vi) controles a la proliferación de municipios y distritos municipales; vii) límites en cuanto a la distribución de ingresos; viii) asociacionismo municipal; ix) mecanismos de fiscalización de la gestión municipal y rendición de cuentas; x) policía municipal y cuerpo de bomberos.

Proliferación de municipios y distritos municipales. El aumento de las unidades político-administrativas¹¹⁵ en las cuales se subdivide el territorio ha sido una constante en la historia constitucional dominicana. Sin embargo, la creación, modificación o supresión de las mismas sólo puede hacerse por ley, previo estudio de su conveniencia social, política

¹¹⁵ Con unidades político-administrativas del territorio nacional nos referimos especialmente al Distrito Nacional y las regiones, provincias, municipios y distritos municipales (art. 4.22, Ley núm. 368-22).

y económica. Tal medida encuentra sustento en los principios de unidad, identidad y racionalidad que rigen a la organización territorial (art. 193 CRD). A pesar del reforzamiento de los requisitos establecidos por la Ley núm. 176-07, un gran número de municipios y distritos municipales no alcanzan la población mínima establecida en la norma, sin desmedro de los problemas estructurales que tienen los gobiernos locales en cuanto a la capacidad administrativa y financiera para garantizar, inclusive, los servicios municipales mínimos.

Suficiencia y autonomía financiera. Los gobiernos locales continúan dependiendo en exceso de las transferencias recibidas del gobierno central, las que, además, están lejos de alcanzar el porcentaje del 10 % establecido en la Ley núm. 166-03. Asimismo, cuentan con una potestad bastante limitada para generar ingresos propios a través de la imposición de tributos locales. No queda claro el alcance de esta potestad ni las distinciones entre los distintos tributos municipales. Además, están imposibilitados para cobrar “tasas” por alumbrado público, limpieza y vigilancia de la vía pública (art. 281, Ley núm. 176-07)¹¹⁶. A esto se suman los límites que les impone el artículo 21 de la Ley núm. 176-07 en cuanto al destino de los fondos, ya se trate de ingresos propios o de aquellos recibidos por otras vías. Estudios destacados sugieren revisar a fondo el sistema de descentralización fiscal para hacerlo más efectivo¹¹⁷. Todo lo anterior afecta la adecuada prestación de los servicios públicos, y consecuentemente, atenta contra el derecho que tienen los munícipes de recibir servicios públicos de calidad.

Fortalecimiento de las competencias municipales. Aparte de la falta de correspondencia entre las competencias municipales y los recursos con que cuentan los gobiernos locales para ejercerlas efectivamente, la Ley núm.

¹¹⁶ Art. 281, Ley núm. 176-07: «Las entidades municipales no podrán exigir tasas por los servicios siguientes: a) Abastecimiento de aguas en fuentes públicas. b) Alumbrado de vías públicas, c) Vigilancia pública en general d) Defensa civil e) Limpieza de la vía pública».

¹¹⁷ En este sentido, nos remitimos a MARTÍNEZ- VÁSQUEZ (Jorge), RADICS (Axel) y PÉREZ RINCÓN (Belinda), *op cit.*, p. 23.

176-07 contiene un listado genérico y exhaustivo de las distintas competencias municipales (*propias, coordinadas y delegadas*), que no necesariamente permiten vislumbrar su alcance real o las atribuciones concretas que conciernen a los gobiernos locales. Esto es más evidente en el ejercicio de las competencias coordinadas. Frente a ello, se ha sugerido explicitar el nivel de gobierno responsable de cada uno de los atributos de la función designada: *regulación, financiación y la implementación del servicio*¹¹⁸. En el caso de los distritos municipales, se incluye dentro de su ámbito competencial «la ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés del distrito municipal» (art. 79, k, Ley núm. 176-07). La ambigüedad de esta disposición ante la falta de precisión de los medios y recursos para ejecutarla la hacen prácticamente inoperante. Sobre todo, si consideramos las dificultades que tienen los distritos municipales para cumplir efectivamente aún con las competencias que les encomienda el art. 79 de la Ley núm. 176-07.

Ordenamiento territorial y gestión de residuos sólidos. Las leyes de Gestión Integral y Coprocesamiento de Residuos Sólidos (núm. 225-20) y de Ordenamiento Territorial (núm. 368-22) redimensionan y desarrollan las atribuciones de los gobiernos locales en estas materias. Esto implica un cambio de paradigma en la gestión local, que les obliga a modernizarse, ampliar sus servicios en estas materias y coordinarse de un modo más intenso con las instancias sectoriales encargadas de la coordinación vertical de estos procesos. Es importante garantizar a los entes locales los recursos suficientes y la formación profesional y técnica necesaria para cumplir con estos cometidos, más aún, tratándose de competencias propias reconocidas a los ayuntamientos.

La posibilidad que tienen los gobiernos locales de asociarse para la elaboración de los planes municipales de ordenamiento territorial (PMOT) y de gestión integral de residuos sólidos (PMGIR) parece ser un camino, aunque no el único, para que puedan garantizar estos servicios de un modo más eficiente. También resulta de vital importancia la implicación de la

¹¹⁸ *Ibidem.*, pp. 32, 62.

ciudadanía para lograr el cumplimiento efectivo de estas leyes. La Ley núm. 368-22 prevé la posibilidad de integrar consejos de asesores multidisciplinarios en materia gestión territorial, sobre la base de los principios de participación y corresponsabilidad (art. 17, párr.). El involucramiento de la población y otros actores estratégicos es aún más acentuado en materia de residuos sólidos, sobre la base del principio de responsabilidad compartida en la gestión integral de los mismos (art. 3.2 y 48, Ley núm. 225-20).

Además, es importante que las relaciones interadministrativas que se desarrollen en el marco del cumplimiento de estas normativas obedezcan a criterios de coordinación y no conduzcan a una suplantación o vaciamiento de la autonomía municipal en el ejercicio de estas competencias. Aquí volvemos a insistir en la necesidad de fortalecer normativa, técnica y financieramente a los gobiernos locales.

Fortalecimiento de la participación ciudadana local. Continuar fortaleciendo la participación ciudadana —especialmente de la mujer— en el ámbito local es vital para garantizar la calidad de la democracia. El presupuesto participativo municipal constituye una valiosa herramienta para que la comunidad identifique y decida sobre el destino de las inversiones de los gobiernos locales en obras y servicios. Se ha advertido sobre la necesidad de que los ayuntamientos «prioricen parte de sus esfuerzos en la difusión y educación sobre los instrumentos y mecanismos necesarios para implementar el PPM conforme lo establecido en la Ley No. 176-07, procurando la más amplia incidencia de los sujetos sociales...»¹¹⁹
¹²⁰. El apoyo y asistencia técnica de instituciones como Liga Municipal

¹¹⁹ PARRAS GALLARDO (Manuel), Coordinador, et al., «Manual de Gestión Municipal 2020», en GONZÁLEZ MARTÍNEZ (Andrés), HERNÁNDEZ (Pedro), tercera edición, Programa de «Apoyo a la Reforma de la Administración Pública y a la Calidad del Servicio. Público (PARAP II)» y del proyecto de «Fortaleciendo Capacidades para la Gobernanza Local y Servicios de Calidad, Inclusivos y Sostenibles, República Dominicana, 2020, p. 22, disponible en línea, <https://www.sismap.gob.do/Municipal/uploads/Guia/01.%20Manual%20de%20Gesti%C3%B3n%20Municipal%202020.pdf> [consulta 24 febrero 2024].

¹²⁰ De conformidad al informe del SISMAP municipal de diciembre de 2023, el promedio del indicador de Presupuesto Participativo correspondiente a los 158 municipios alcanzaba un 42.56 %, mientras que para los distritos municipales, este indicador permanecía inactivo. Para mayor precisión y am-

Dominicana, la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y la Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM) constituye una valiosa herramienta para continuar fortaleciendo la participación ciudadana a nivel local.

XV. BIBLIOGRAFÍA

- BARNICHTA GEARA (Edgar), *Derecho Tributario*, Tomo II, Centenario, Santo Domingo, República Dominicana, 2011.
- GALLEGO ANABITARTE (Alfredo), «Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda», *Revista de Administración Pública*, núm. 122, España, 1990.
- FERNÁNDEZ ESTRELLA (Aracelis), *El Derecho Administrativo Sancionador para la protección del medio ambiente: análisis de los ordenamientos jurídicos español y dominicano*, Fundación Pellerano & Herrera, Santo Domingo, República Dominicana, 2009.
- FERNÁNDEZ RUIZ (Jorge), *Derecho administrativo del Estado de México*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 1004, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2023.
- HERNÁNDEZ (Antonio María), *Derecho Municipal*, Serie Doctrina Jurídica núm. 159, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2003
- MARTÍNEZ- VÁSQUEZ (Jorge), RADICS (Axel) y PÉREZ RINCÓN (Belinda), «Descentralización en República Dominicana. Desempeño actual y perspectivas de reforma», Banco Interamericano de Desarrollo (BID), República Dominicana, 2017.
- RAY GUEVARA (Milton), «Bases constitucionales de la Administración Local», *Revista de Administración Pública*, año 1, núm. 1, vol. 1, Ministerio de Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2018.
- REYES TORRES (Amaury), «La Administración local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano», *Revista de Administración Pública*, año 1, núm. 1, vol. 1, Ministerio de Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2018.

pliación de esta y otras informaciones, nos remitimos al Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP MUNICIPAL), informe diciembre 2023, disponible en línea, <https://www.sismap.gob.do/Municipal/uploads/Guia/01.%20Manual%20de%20Gesti%C3%B3n%20Municipal%202020.pdf> [consulta 24 febrero 2024].

- ROA (Julián), *Tratado de Derecho Municipal Dominicano*, Impresora Soto Castillo, Santo Domingo, República Dominicana, 2020.
- SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho administrativo*, parte general, 11ª edición, Tecnos, Madrid, España, 2016.
- SANTANA VIÑAS (Rafael), «El Municipio en la República Dominicana», *Revista de Administración Pública*, núm. I., Publicaciones ONAP, República Dominicana, 2007.
- VEGA (Wenceslao) y MORETA CASTILLO (Américo), *Historia del Poder Judicial Dominicano*, Editora Corripio, Suprema Corte de Justicia, Santo Domingo, República Dominicana, 2005.
- VEGA (Wenceslao), *Historia del Derecho Dominicano*, Quinta edición, República Dominicana, 2006.
- VEGA (Wenceslao), «Antecedentes constitucionales dominicanos (1801-1843)», Academia Dominicana de la Historia, Santo Domingo, República Dominicana, 2009.
- VELASCO CABALLERO (Francisco), *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, España, 2009.

CAPÍTULO VIII

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Víctor Rafael Hernández-Mendible¹

Docente en las maestrías de Derecho Administrativo y Constitucional PUCMM

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICO-POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. III. EL CONCEPTO DE LEY Y LOS TIPOS DE LEYES. IV. LA APROXIMACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. V. LAS CONDICIONES QUE CONFORMAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. VI. LA VINCULACIÓN ENTRE LA JURIDICIDAD Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. VII. LA VINCULACIÓN ENTRE LAS POTESTADES Y LA JURIDICIDAD. VIII. LA RELACIÓN ENTRE LAS POTESTADES Y LOS TÉRMINOS JURÍDICOS INDETERMINADOS. IX. LA PROSPECTIVA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. X. CONSIDERACIONES FINALES. XI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El Estado de Derecho contemporáneo se fundamenta en cinco principios esenciales reconocidos por la Constitución¹: legalidad², respeto a las situaciones jurídicas subjetivas³, separación de los órganos que ejercen

¹ ARAUJO-JUÁREZ (José), *Tratado de Derecho Administrativo General y Comparado*, Volumen 1, CIDEP, Caracas, Venezuela, 2024, p. 17.

² Arts. 4, 74.2, 138 y 139 CRD.

³ Arts. 5, 7, 8, 38, 68 y 74.4 CRD.

el Poder Público⁴, responsabilidad del Estado⁵ y control jurisdiccional pleno⁶.

En lo que concierne a la Administración pública, tanto desde una perspectiva orgánica⁷ como desde una perspectiva material⁸, por exigencia constitucional debe realizar toda su actuación con sujeción al ordenamiento jurídico del Estado⁹ y para comprobar que ello ocurra así, se atribuye al Poder Judicial el control jurisdiccional de tal actividad¹⁰, a través de los órganos que integran la jurisdicción contencioso administrativa, quienes deberán verificar su conformidad o no a Derecho¹¹.

Ello así, la Administración pública dentro del Estado de Derecho se encuentra vinculada en su actuación -actividad e inactividad- al ordenamiento jurídico del Estado, y por tanto, está sometida al control del Poder Judicial, que confirma o niega la compatibilidad de aquella con el susodicho ordenamiento jurídico.

Conforme a ello, resulta de interés conocer el surgimiento del principio de legalidad, su evolución y su estado actual en el Derecho administrativo, para tratar de comprender la relación entre dicho principio con las potestades públicas en general y las administrativas en particular, dedicando especial atención a aquellas que se consideran regladas y a las calificadas como discrecionales.

Para una mayor claridad en la exposición de las ideas, el presente trabajo se dividirá de la siguiente manera: los antecedentes histórico-políticos contemporáneos del principio de legalidad (II); el concepto de ley y los tipos de leyes (III); la aproximación al principio de legalidad

⁴ Arts. 4 y 7 CRD.

⁵ Art. 148 CRD.

⁶ Arts. 69, 139, 149 y 164 CRD.

⁷ Arts. 3 y 6 de la Ley núm. 247-12.

⁸ Arts. 2 y 4 de la Ley núm. 247-12.

⁹ Art. 138 CRD.

¹⁰ Art. 139 CRD.

¹¹ HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Víctor R.), «El proceso administrativo en la Constitución de República Dominicana», en BREWER-CARÍAS (Allan R.), PAREJO ALFONSO (Luciano) y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (Libardo) coordinadores, *La protección de los derechos frente al Poder de la Administración. Libro Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Editorial Temis, AIDA, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá-Caracas, Colombia-Venezuela, 2014, pp. 596-605.

(IV); las condiciones que conforman el principio de legalidad (V); la vinculación entre la juridicidad y la Administración pública (VI); la vinculación entre las potestades y la juridicidad (VII); la relación entre las potestades y los términos jurídicos indeterminados (VIII); la prospectiva del principio de legalidad (IX); y las consideraciones finales (X).

II. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICO-POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Los procesos de transformación política que se experimentaron a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX en América y Europa, generaron un nuevo modelo estatal, que inspirado en la Declaración de Derechos de Virginia, en los Estados Unidos de América de 12 de junio de 1776¹², la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en París, Francia, de 24-26 de agosto de 1789¹³, la Declaración de los Derechos del Pueblo en Caracas, Venezuela, de 1º de julio de 1811¹⁴, seguida por la Constitución Federal de los Estados de Venezuela, de 21 de diciembre de 1811 y luego por la Constitución de Cádiz, España, de 19 de marzo de 1812¹⁵, produjo el nacimiento del denominado Estado de Derecho de corte liberal¹⁶ en las antiguas colonias españolas en América¹⁷.

¹² BREWER-CARÍAS (Allan R.), *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 1992.

¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Civitas, Madrid, España, 1994.

¹⁴ BREWER-CARÍAS (Allan R.), *Las declaraciones de derechos del pueblo y del hombre de 1811*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales (ACIENPOL), Caracas, Venezuela, 2011.

¹⁵ Sobre la influencia de la Constitución de Cádiz en la Constitución de San Cristóbal, véase RAY GUEVARA (Milton), *Constitución de Cádiz de 1812 a la de la República Dominicana de 2010*, 16 de mayo de 2012, disponible en línea, <https://tribunalconstitucional.gob.do/sala-de-prensa/noticias/conferencia-de-la-constitución-de-cádiz-de-1812-a-la-de-la-república-dominicana-de-2010/#:~:text=La%20Constitución%20Dominicana%20es%20heredera,aportes%20a%20la%20Patria%20Dominicana> [consultada 17 enero 2024]

¹⁶ JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional*, Vol. I, 4ª ed., Ius Novum, Santo Domingo, República Dominicana, 2013, p. 37; VEGA B (Wenceslao), *Historia Constitucional Dominicana*, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, 2022, pp. 19-120.

¹⁷ BREWER-CARÍAS (Allan R.), El paralelo proceso constituyente desarrollado en Cádiz y Caracas entre 1810 y 1812, y la influencia de la Constitución de Cádiz en el constitucionalismo moderno,

Con el Estado liberal de Derecho también aparece un nuevo modelo de organización y gestión de las funciones del Estado, al quedar distribuidas estas -gracias al influjo del pensamiento político de LOCKE y MONTESQUIEU-, en la legislativa, la ejecutiva y la judicial¹⁸, en lo que se conoce como el principio de la separación de los órganos que ejercen el Poder Público¹⁹, que son autónomos, independientes e iguales entre sí.

También vio la luz la categoría de los derechos públicos subjetivos, bajo la cual se reconocían los derechos²⁰ y libertades públicas²¹, que debían ser reconocidos, respetados y garantizados por aquellos órganos.

Sucesivamente, se introdujo en el nuevo orden estatal un cambio de paradigma, en cuanto a las relaciones del Estado con respecto a las personas, que dejan de ser súbditos y son considerados ciudadanos libres e iguales.

Para asegurar ese nuevo paradigma surge la noción de ley, que es el acto jurídico que emana del Poder Legislativo²², en aquel entonces considerada expresión de la soberanía popular²³ -con el surgimiento del Estado constitucional, la soberanía está residenciada en el pueblo, que la ejerce a través del poder constituyente²⁴- y la voluntad general

Texto preparado para la sesión plenaria sobre *La Constitución para dos hemisferios: La influencia de la Constitución de Cádiz en América*, (Ponencia General a cargo de Santiago Muñoz Machado), IX Congreso Internacional de la Lengua Española, Cádiz de 27-29 marzo de 2023, disponible en línea <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2023/03/Brewer-Carias-PARALELO-PROCESO-CONSTITUYENTE-EN-CADIZ-Y-CARACAS-ENTRE-1810-Y-1812-Y-LA-INFLUENCIA-DE-LA-CONSTITUCION-DE-CADIZ-EN-EL-CONSTITUCIONALISMO-MODERNO.-3-2023.pdf> [consultada 20 febrero 2024]

¹⁸ Art. V de la Declaración de Derechos de Virginia.

¹⁹ Art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

²⁰ Art. I de la Declaración de Derechos de Virginia.

²¹ Arts. 2 y 4 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

²² EISENMANN (Charles), *Le Droit administratif et le principe de légalité*, Etudes et documents. Conseil d'Etat, fasc. 11, París, Francia, 1957, p. 27.

²³ DUVERGER (Maurice), *Institutions politiques et droit constitutionnel, Les grands systèmes politiques*, Tomo I, PUF, París, Francia, 1975, p. 176.

²⁴ HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Victor R.), «La contribución del Poder Judicial a la desaparición de la Constitución, la democracia y el Estado de Derecho», en *El Nuevo Derecho Constitucional Venezolano*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela, 2000, pp. 81-108; el mismo autor, republicado posteriormente en BREWER-CARÍAS (Allan R.) coordinador, *La muerte de una Constitución, El proceso constituyente de 1999 desencadenado por dos sentencias de la Corte Suprema*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 2022, p. 360; ARAGÓN REYES (Manuel), «Principios ordenadores y criterios metodológicos para el derecho constitucional del siglo XXI», en ARAGÓN REYES (Manuel), VALADÉS (Diego) y TUDELA ARANDA (Jorge) coordinadores,

(ROUSSEAU)²⁵. Esta tiene una doble implicación: la positiva, respecto al Estado, pues habilita y a su vez condiciona la actuación de los órganos que ejercen el Poder Público; y la negativa, respecto a derechos de los ciudadanos, pues únicamente a través de la ley se puede limitar, restringir o prohibir el ejercicio de los derechos y las libertades públicas²⁶.

Ello va a permitir la aparición de un nuevo Derecho administrativo²⁷ -lejos de aquel que pudo existir y aplicarse en la Edad Antigua, la Edad Media o la Edad Moderna-. Ese nuevo Derecho, sustentado en el imperio o gobierno de la ley -no de los hombres (*government by laws, not of men*)-, va a ser el soporte del funcionamiento de una organización -que aunque ya existía²⁸- será conocida como Administración pública contemporánea²⁹.

A esta influencia no escapó la República Dominicana, luego de su independencia del Estado haitiano, el 26 de febrero de 1844. Esta es la atmósfera en que se forjó la Constitución de San Cristóbal, proclamada el 6 de noviembre de 1844.

Producto de sus sucesivas reformas, consecuencia de los avatares experimentados en la historia político constitucional del Estado dominicano, se ha transitado del Estado liberal de legalidad o legicéntrico, pasando por el Estado social de constitucionalidad, hasta llegar al Estado Social y Democrático de convencionalidad.

Cabe destacar que los anteriores constituyen la manifestación del Estado de Derecho en sus distintas generaciones, que no se suceden unas a otras de manera sustitutoria, sino complementaria, permitiendo admitir que el actual Estado se sustenta en una producción policéntrica del Derecho, en que concurren en su regulación el bloque de

Derecho Constitucional del Siglo XXI: Desafíos y oportunidades, Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, España, 2023, p. 21.

²⁵ Art. 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

²⁶ Arts. 4 y 5 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Real Academia Española, Madrid, España, 1994, p. 212.

²⁸ *Ibidem*, p. 201.

²⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, 4ª ed., Civitas, Madrid, España, 1994, pp. 41, 62-73.

legalidad³⁰, el bloque de constitucionalidad³¹ y el bloque de convencionalidad³², dando origen a la noción omnicompreensiva del principio de juridicidad.

Conforme a lo anterior, el presente desarrollo se centrará en abordar el principio de legalidad administrativa en su doble dimensión reconocida por la jurisprudencia constitucional³³ y en la versión más acabada, es decir, como principio de juridicidad³⁴, consecuencia de la evolución constitucional en la República Dominicana.

III. EL CONCEPTO DE LEY Y LOS TIPOS DE LEYES

La Constitución es el fundamento supremo de todo el ordenamiento jurídico del Estado³⁵ y junto a la ley³⁶, contiene los límites de la actuación de los órganos que ejercen el Poder Público.

Conscientes de ello, los representantes del pueblo declaran, en el preámbulo de la Constitución, que actúan «regidos por los valores supremos y los principios fundamentales de la dignidad humana, la libertad,

³⁰ HAURIOU (Maurice), *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 12e édition, Sirey, París, Francia, 1933, pp. 577-578.

³¹ FAVOREU (Louis), «Le principe de constitutionnalité», en *Recueil d'Etudes en hommage à Charles Eisenmann*, Cujas, París, Francia, 1975, p. 33; FAVOREU (Louis) y RUBIO LLORENTE (Francisco), *El bloque de la constitucionalidad*, Civitas, Sevilla, España, 1991.

³² FERRER MAC-GREGOR (Eduardo), «Reflexiones sobre el control difuso de constitucionalidad», *Opus Magna Constitucional*, Tomo III, Instituto de Justicia Constitucional, Guatemala, 2011, pp. 305, 315-316; en este mismo sentido, JINESTA LOBO (Ernesto), «Control de convencionalidad ejercido por los Tribunales y Salas Constitucionales», en FERRER MAC-GREGOR (Eduardo) coordinador, *El Control Difuso de Constitucionalidad*, Fundap, Querétaro, México, 2012; HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Victor R.), «El control de convencionalidad como expresión del control de constitucionalidad. Originalidad y desaciertos», en *Estudios sobre Control de Convencionalidad*, Editorial Jurídica Venezolana, Panamá, 2015, pp. 141-166, en especial pp. 158, 160; y el mismo autor, *El Estado Constitucional. Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Internacional y Derechos Humanos*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2019, p. 12. En contra del empleo de la expresión «bloque de la convencionalidad», GARCÍA BELAÜNDE (Domingo), «El control de convencionalidad y sus problemas», en *Pensamiento Constitucional* N.º 20, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú, 2015, pp.143-144.

³³ TC/0183/14, de 14 de agosto de 2014, párrs. 10.14 y 10.22

³⁴ GAMERO CASADO (Eduardo), *Desafíos del derecho administrativo ante un mundo en disrupción*, Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Granada, España, 2015, pp. 49 y 76.

³⁵ Art. 6 CRD.

³⁶ Arts. 4 y 138 CRD.

la igualdad, *el imperio de la ley*, la justicia, ...», para adoptar y proclamar la Constitución que asume el modelo de Estado social y democrático de Derecho³⁷.

El Estado de Derecho se traduce en el «imperio de la Ley», lo que lleva a «la convivencia dentro de las Leyes», pero no de cualesquiera leyes o normas, sino precisamente de las leyes que a su vez se produzcan «dentro de la Constitución», por «la voluntad popular» y con garantía plena de «los derechos humanos» o libertades fundamentales³⁸.

Es así como se debería acudir a la Constitución para entender a ¿qué se refiere la expresión ley?, y conocer ¿cuáles tipos de leyes están reconocidos en ella?

La respuesta a la primera pregunta no se encuentra en la Constitución. La lectura del texto constitucional no brinda una definición de ley, así como tampoco lo hace la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que tiene jerarquía constitucional y es de aplicación directa e inmediata por todos los órganos del Estado³⁹. Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ejercicio de la función consultiva señaló que la expresión «leyes» establecida en la Convención tiene el sentido de «ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado»⁴⁰, en razón de lo que concluye respondiendo la consulta efectuada en los siguientes términos: «que la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes».

³⁷ Art. 7 CRD.

³⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), «Principio de legalidad, estado material de derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional* N.º 10, CEPC, Madrid, España, 1984, p. 12.

³⁹ Art. 74.3 CRD.

⁴⁰ Corte IDH, *La expresión «leyes» en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86, de 9 de mayo de 1986, serie A, N.º 6, párr. 27.

Según esta interpretación, en el contexto dominicano la ley es el acto jurídico normativo expedido por el Poder Legislativo -que actúa en representación de la soberanía popular⁴¹, que lo elige mediante el sufragio universal, directo, libre y secreto (democráticamente)-, con sujeción al procedimiento constitucional legislativo de formación, reforma y derogación de la ley, que debe ser promulgada por el Poder Ejecutivo y, finalmente, publicada para su entrada en vigor⁴².

La vocación natural de la ley es regular las situaciones fácticas que pueden ocurrir en una sociedad y establecer las potenciales consecuencias jurídicas. Este supuesto conlleva a que la Administración pública -y también el Poder judicial- como autoridades que ejecutan o cumplen y hacen cumplir la ley deban constatar la ocurrencia del supuesto de hecho contenido en la misma y proceder a interpretar y aplicar la norma de conformidad con el ordenamiento jurídico⁴³, para resolver los asuntos que se le planteen.

La segunda pregunta sí encuentra una respuesta precisa en la norma suprema. En concreto, la Constitución permite realizar una distinción tripartita de las leyes, que se clasifican en leyes de orden público, las orgánicas y las ordinarias⁴⁴.

IV. LA APROXIMACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La doctrina científica francesa, al referirse al principio de legalidad sostiene que se relaciona con «la cualidad de aquello que es conforme a la ley»⁴⁵. Existen dos formas de entenderlo. En sentido amplio, este

⁴¹ Arts. 2, 67 y 93 CRD.

⁴² Para conocer en detalle la ley, sus tipos y el procedimiento constitucional de aprobación de las leyes se remite al Capítulo IV de este Manual.

⁴³ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 2ª ed., Civitas, Madrid, España, 1982, pp. 63, 93-96.

⁴⁴ MUÑIZ (Ysis), «Comentario a los artículos 96 al 113», en ACOSTA DE LOS SANTOS (Hermógenes) coordinador, *La Constitución de la República Dominicana. Comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, Tomo 2, Escuela Nacional de la Judicatura, Santo Domingo, República Dominicana, 2023, p. 158.

⁴⁵ VEDEL (George), *Derecho Administrativo*, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, España, 1981, p. 219.

principio se considera sinónimo de principio de juridicidad -noción esta formulada inicialmente por la Escuela de Viena, aunque no en el sentido que se la da actualmente, sino de necesidad de existencia de un precepto que sirva de fundamento a las actuaciones administrativas⁴⁶-, es decir, de sometimiento de los órganos que ejercen el Poder Público y especialmente la Administración pública en su actuación, a la integridad del ordenamiento jurídico del Estado (Constitución, tratados internacionales tengan o no jerarquía constitucional, leyes orgánicas y ordinarias, reglamentos, principios generales del Derecho); y en sentido restringido, el principio se refiere a la primacía de la ley formal como acto jurídico expedido por el Poder Legislativo y a la sujeción de la Administración pública a dicha ley⁴⁷.

El principio de legalidad originalmente perseguía dos fines esenciales: uno era la garantía de la libertad y la igualdad; y el otro, la organización de la autoridad pública, para que toda su actuación fuese con estricto sometimiento a la ley⁴⁸, es decir, por una parte, este principio se proyecta como una garantía de la libertad individual en general y del libre desarrollo de la personalidad. Esto, como consecuencia de que la ley es igual para todos, por lo que a nadie se le puede obligar a realizar lo que esta no manda, ni impedirle lo que ella no prohíbe. La ley únicamente puede ordenar aquello que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir sino aquello que le perjudica a esta⁴⁹. Por la otra, el principio de legalidad constituye una garantía frente a la potencial arbitrariedad de los órganos que ejercen el Poder Público, pues permite saber aquello que les está permitido o sobre lo que no pueden actuar o pronunciarse, en cumplimiento o ejecución de la ley⁵⁰.

⁴⁶ MERKL (Adolf), *Teoría General del Derecho Administrativo*, Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1953, pp. 212-215.

⁴⁷ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (Libardo), «El principio de legalidad: premisa fundamental de la democracia», en HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Victor R.) y VILLEGAS MORENO (José Luis) coordinadores, *Hacia un Derecho Administrativo para retornar a la Democracia. Liber Amicorum al profesor José R. Araujo-Juárez*, Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila y CIDEP, Caracas, Venezuela, 2018, pp. 92-110.

⁴⁸ RUBIO LLORENTE (Francisco), «El principio de legalidad», en *Revista Española de Derecho Constitucional* N° 39, Madrid, España, 1993, pp. 9-42.

⁴⁹ Art. 40.15 CRD.

⁵⁰ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (Libardo), *op. cit.*, p. 90.

El principio de legalidad, entendido en la concepción inicial formulada por HAURIUO, como bloque de la legalidad⁵¹, estaba conformado por las disposiciones contenidas en la ley, a la que luego se sumó el reglamento. Este principio ha experimentado una evolución, en la que se han incorporado las normas expedidas por órganos internacionales y supranacionales, que válidamente suscritas y ratificadas tienen rango de ley material, las leyes nacionales, los decretos dictados por el Poder Ejecutivo con sujeción a una ley que los habilita y los Principios Generales del Derecho, pasando a conformar estos junto a la Constitución, los textos jurídicos que integralmente definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder público -principio de juridicidad⁵²-, a los cuales deben sujetarse los actos y las actuaciones que realicen⁵³ y que establecen las limitaciones y restricciones al ejercicio de los derechos y libertades públicas⁵⁴. De allí se derivan las siguientes manifestaciones⁵⁵:

- a) El principio de legalidad administrativa⁵⁶, que habilita a la Administración pública, conforme al criterio de la vinculación positiva, para organizarse y actuar con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado⁵⁷.
- b) El principio de legalidad jurisdiccional⁵⁸, que le atribuye la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo sentenciado a los tribunales, conforme a la Constitución y la ley⁵⁹.

⁵¹ ARAUJO-JUÁREZ (José) considera que los Principios generales del Derecho integran parte del bloque de la legalidad, *Derecho Administrativo. Parte General*, Paredes Editores, Caracas, Venezuela, 2007, p. 231.

⁵² DEVOLVÉ (Pierre), *Le Droit Administratif*, 3ª ed., Dalloz, París, Francia, 2002, pp. 51-52.

⁵³ Art. 4 CRD.

⁵⁴ Art. 74.2 CRD.

⁵⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), «Principio de legalidad, Estado material de derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional* N° 10, Madrid, España, 1984, pp. 11-12.

⁵⁶ Arts. 138 y 139 CRD.

⁵⁷ TC/0267/15, de 16 de septiembre de 2015, párrs. 12.6 y 12.7; TC/0030/22, de 26 de enero de 2022, párrs. 12.k y 12.l.

⁵⁸ Arts. 69.7 y 149 CRD.

⁵⁹ TC/0285/17, de 29 de mayo de 2017, párr. 10.h.

- c) El principio de legalidad presupuestaria, que somete la ejecución del gasto público a su previsión y aprobación por el Poder Legislativo, a través de la ley de presupuesto⁶⁰.
- d) El principio de legalidad tributaria⁶¹, según el cual no podrán crearse ni cobrarse impuestos, tasas, ni contribuciones que no estén establecidos en la ley, así como tampoco podrán concederse exenciones, rebajas o beneficios fiscales, sino en los casos previstos en la ley⁶².
- e) El principio de legalidad sancionatoria⁶³, que exige que sea a través de una ley preexistente que se establezcan o modifiquen los delitos, las faltas y las penas, así como infracciones administrativas y las sanciones⁶⁴. A mayor abundamiento sobre este principio, nos remitimos *infra* al Capítulo XIV de este Manual.

La doctrina científica señala que el principio de legalidad administrativa es una proyección en el ámbito jurídico administrativo, de la transcendencia que se atribuyó a la Ley en el sistema jurídico y que inicialmente implicaba la sumisión de toda la actividad administrativa a esta, lo que se tradujo en el reconocimiento de que dicha actuación era de rango sublegal⁶⁵.

V. LAS CONDICIONES QUE CONFORMAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La doctrina científica -MOLES CAUBET, a quien se sigue en este subepígrafe- ha sostenido que el principio de legalidad, jurídicamente se configura por la concurrencia de cuatro condiciones⁶⁶:

⁶⁰ Arts. 93.1.a), 112 y 236 CRD.

⁶¹ Arts. 75.6, 93.1.a) y 243 CRD.

⁶² TC/0100/13, de 20 de junio de 2013, párr. 13.11; TC/0493/15, de 6 de noviembre de 2015, párr. 10.1.28.

⁶³ Arts. 40.13, 40.17 y 69.7 CRD.

⁶⁴ TC/0081/14, de 12 de mayo de 2014, párr. 10.4; TC/0075/16, de 4 de abril de 2016, párr. 10.4.2; TC/0169/16, de 12 de mayo de 2016, párr. 10.10.

⁶⁵ ARAUJO-JUÁREZ (José), *Derecho Administrativo Constitucional*, CIDEP-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 2017, p. 167.

⁶⁶ MOLES CAUBET (Antonio), *El principio de legalidad y sus implicaciones*, Instituto de Derecho Público N.º 3, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, 1974, pp. 281-282.

La primera condición consiste en la delimitación constitucional del espacio donde únicamente puede intervenir la ley, que se conoce como principio de reserva de ley. Ello, en razón de que la indeterminación conceptual del principio de legalidad obliga a tener en consideración aquellos asuntos que únicamente pueden ser regulados por ley formal. Según esto, la Constitución faculta al Poder Legislativo para «legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución»⁶⁷.

El principio de legalidad tiene rango constitucional, tal como se aprecia tanto del reconocimiento expreso de que ninguna persona puede ser compelida a hacer aquello que la ley no dispone y tampoco se le pueda impedir que haga lo que la ley no prohíbe (binomio libertad-legalidad)⁶⁸; como de la cláusula según la cual la Administración pública está facultada para actuar con sujeción plena «al ordenamiento jurídico del Estado» (binomio competencia-legalidad)⁶⁹, correspondiendo a los tribunales el control de «la legalidad de la actuación de la Administración pública»⁷⁰.

El principio de legalidad no está contenido en una sola norma constitucional, pues ella se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico, de cuya coherencia interna es factor decisivo⁷¹.

Entre los asuntos que el constituyente atribuyó a la reserva legal, se pueden mencionar enunciativamente los siguientes:

1. La regulación de los derechos fundamentales⁷².
2. El establecimiento de las potestades públicas⁷³, definiendo las competencias y atribuciones.

⁶⁷ Art. 93.1.q CRD.

⁶⁸ TC/0183/14, de 14 de agosto de 2014, párrs. 10.14 y 10.22.

⁶⁹ TC/0285/17, de 29 de mayo de 2017, párr. 11.t.

⁷⁰ Art. 139 CRD.

⁷¹ MOLES CAUBET (Antonio), *op. cit.*, p. 283.

⁷² Arts. 74.2 y 112 CRD.

⁷³ Art. 4, 138 y 149 CRD.

3. La creación, modificación y supresión de los entes y órganos públicos⁷⁴.
4. La regulación de los servicios públicos⁷⁵.

La segunda condición pretende asegurar la observancia del orden de prelación de las normas subordinadas a la ley, en razón de su jerarquía jurídica diferenciada.

En función de ello se deben analizar, tanto los actos jurídicos expedidos en subordinación de la ley, como aquellos criterios que pueden emplear los operadores jurídicos, para resolver los asuntos que les surjan y que carezcan de una solución expresa o directa en la ley o incluso en los reglamentos.

La tercera condición conlleva a la selección de la norma o normas precisas que hayan de aplicarse al caso concreto, es decir, la conexión del hecho y la norma, para que efectivamente se aplique al supuesto de hecho la norma preestablecida⁷⁶.

Finalmente, la cuarta condición conlleva a la determinación de las potestades que la norma confiere a la Administración pública, en atención a la relación norma-actividad administrativa.

El principio de legalidad se comprende así en su proyección dinámica, en movimiento o aplicación⁷⁷, lo que conduce a analizar en una primera fase, la tríada conformada por el derecho, es decir, la regla jurídica aplicable; los hechos, que constituyen los acontecimientos y las circunstancias, que determinarán la aplicación de la regla jurídica correspondiente; y las conclusiones, que establecen la síntesis de derecho (ordenamiento jurídico que contempla el hecho que lo hace aplicable) y hecho (valoración de los hechos y circunstancias), haciéndose indisociables, aunque sean distinguibles.

⁷⁴ Arts. 93.1.d), 93.1.q) y 112 CRD.

⁷⁵ Arts. 50.3 y 147 CRD.

⁷⁶ MOLES CAUBET (Antonio), *op. cit.*, pp. 312-314.

⁷⁷ MOLES CAUBET (Antonio), *op. cit.*, p. 340.

En la segunda fase, se analizan las potestades atribuidas a la autoridad administrativa por la regla jurídica aplicable, que permite delimitar su ejercicio y el margen de apreciación (ordenamiento jurídico); las circunstancias fácticas determinan las particularidades con que han de ser ejercitadas las potestades (hechos); y las conclusiones sintetizan el derecho y los hechos que dan lugar a un juicio de legalidad u oportunidad-conveniencia complejo.

VI. LA VINCULACIÓN ENTRE LA JURIDICIDAD Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se ha propuesto que el principio de legalidad sea considerado como equivalente del principio de juridicidad⁷⁸, en el sentido de que las autoridades, en todos sus actos y actuaciones se encuentran sometidas a la totalidad del ordenamiento jurídico, que se caracteriza por la unidad, coherencia y plenitud⁷⁹, esto es, a la Constitución, a las leyes expedidas por el Poder Legislativo, a los demás actos con fuerza material de ley, a los reglamentos, a los Principios generales del Derecho y a las demás normas que forman parte del llamado «bloque de legalidad»⁸⁰, de allí que el principio de legalidad sea entendido, doctrinal⁸¹ -incluida la dominicana⁸²- y jurisprudencialmente⁸³ como sinónimo del principio de juridicidad.

⁷⁸ WEIL (Prosper) et POUYAUD (Dominique), *Le Droit Administratif*, 24ª ed., Que sais-je? PUF, París, Francia, 2010, p. 82.

⁷⁹ JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional*, Vol. I, 4ª ed., Ius Novum, Santo Domingo, República Dominicana, 2013, pp. 274, 276-282.

⁸⁰ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (Libardo), «El principio de legalidad: premisa fundamental de la democracia», en HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Victor R.) y VILLEGAS MORENO (José Luis) coordinadores, *Hacia un Derecho Administrativo para retornar a la Democracia. Liber Amicorum al profesor José R. Araujo-Juárez*, Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila y CIDEF, Caracas, Venezuela, 2018, p. 96.

⁸¹ *Ibidem*, p. 97.

⁸² RODRÍGUEZ HUERTAS (Olivo A.), «Derecho Administrativo Dominicano», en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (Santiago) coordinador, *Derecho Administrativo Iberoamericano*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, Venezuela, 2024, p. 897.

⁸³ TC/0594/16, de 23 de noviembre de 2016, párr. 11.3

El principio de juridicidad ha sido analizado a partir de dos técnicas que permiten entender la relación entre las normas y los órganos que ejercen el Poder Público, en especial cuando realizan la función administrativa. Una ha sido calificada como la vinculación negativa, y la otra, como la vinculación positiva⁸⁴, que operan de la siguiente manera⁸⁵:

La primera es considerada vinculación negativa (*negative Bindung*), en cuyo caso, la norma jurídica se comporta como límite a la actuación válida de la autoridad pública, pudiendo esta actuar sin que exista una habilitación expresa y previa, siempre y cuando no exceda los límites o las prohibiciones contempladas en la norma⁸⁶. Cuando se analiza este criterio con relación a la Administración pública, se señala que la norma no constituye un presupuesto de actuación, sino un límite, pudiendo esta realizar a su arbitrio todo lo que no tenga expresamente prohibido por la ley. Constituye una suerte de equiparación ante la norma jurídica, de la Administración pública con las personas privadas⁸⁷.

La segunda es denominada vinculación positiva (*positive Bindung*), que consiste en la necesidad de que previamente exista una norma jurídica que opere como fundamento insoslayable para habilitar la actuación válida de la autoridad pública, estándole vedado a esta actuar ante la carencia de base normativa⁸⁸. Al aplicar este criterio respecto a la Administración pública, se trata de un supuesto en que el ordenamiento jurídico otorga la potestad y habilita a aquella para actuar, únicamente con sujeción a él, que determina y condiciona la actuación administrativa.

Mientras el primero constituye un vestigio del Estado absoluto y del autoritarismo imperante en aquel tiempo (tesis germano-italiana), el

⁸⁴ SCJ, sentencia núm. 267, de 16 de diciembre de 2020.

⁸⁵ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (Libardo), *op. cit.*, p. 110.

⁸⁶ SANTAMARÍA PASTOR (Juan Alfonso), *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, 1ª ed. Reimpresión, IUSTEL, Madrid, España, 2018, p. 196.

⁸⁷ ARAUJO-JUÁREZ (José), *El derecho administrativo. Introducción, fundamentos, sistemas de fuentes*, Olejnik, Santiago, Chile, 2021, p. 184.

⁸⁸ SANTAMARÍA PASTOR (Juan Alfonso), *op. cit.*, p. 196; ARAUJO-JUÁREZ (José), *op. cit.*, p. 183.

segundo es un derivado del surgimiento del Estado liberal de Derecho y tiene su fuente de inspiración en las ideas aportadas por la ilustración (tesis francesa).⁸⁹

En la doctrina científica se ha cuestionado la aplicación exclusiva y rígida de la vinculación positiva, como consecuencia de la evolución del Estado Liberal de Derecho (policial) al Estado Social de Derecho (prestacional)⁹⁰. Se considera que esta modalidad de vinculación surge necesaria en los supuestos que así lo exige la Constitución, como condición de actuación de los órganos que ejercen el Poder Público, cuando la actuación de estos pueda tener incidencia sobre los derechos fundamentales y en lo referente a la organización administrativa de tales órganos. No obstante, se concluye que estas técnicas se complementan, pues «el análisis de las técnicas de vinculación a la legalidad no puede basarse exclusivamente en la necesidad de habilitación previa para actuar, sino que es necesario igualmente tener en cuenta los límites que el ordenamiento fija a la actuación de la autoridad correspondiente, de tal manera que ella no sólo debe tener la mencionada habilitación, sino que, además, sólo puede actuar hasta los límites que el respectivo ordenamiento jurídico le permita, razón por la cual es indispensable que en los ordenamientos jurídicos se consagren instrumentos que permitan un control eficaz de las actuaciones de las autoridades»⁹¹.

VII. LA VINCULACIÓN ENTRE LAS POTESTADES Y LA JURIDICIDAD

Se debe señalar que cuando se habla de potestad -siguiendo a ROMANO⁹²- se hace referencia al poder jurídico unilateral que atribuye el bloque de juridicidad a los órganos que ejercen el Poder Público, con la

⁸⁹ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (Libardo), *op. cit.*, pp. 559-566.

⁹⁰ *Ibidim*, p. 101.

⁹¹ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (Libardo), *op. cit.*, p. 101.

⁹² ROMANO (Santi), *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, Tr. SENTIS MELENDO (Santiago), Editorial Comares, Granada, España, 2003.

finalidad de alcanzar los objetivos de interés general establecidos en el ordenamiento jurídico y que se encuentra sujeta a control jurisdiccional.

En tales términos se aprecia que conforme a la separación tripartita del Poder Público, dentro de las potestades públicas existe una legislativa, una ejecutiva y una jurisdiccional⁹³. No obstante, la evolución institucional de los órganos que ejercen el Poder Público ha llevado a considerar a estas potestades de manera funcional y no orgánica. Por su parte, los órganos extrapoder también cuentan con potestades públicas propias atribuidas por la Constitución. Ahora bien, con independencia de las potestades que preeminentemente les encomiende el texto constitucional, todos estos órganos tienen atribuidas potestades administrativas para cumplir con los fines que les establece el ordenamiento jurídico.

Esto permite afirmar que las potestades administrativas están condicionadas por el ordenamiento jurídico, a que las ejerzan las autoridades que las tengan jurídicamente atribuidas, en cumplimiento del procedimiento administrativo legalmente establecido, con sujeción a la finalidad contenida en la norma jurídica, que las ejecuten dando la debida motivación y en aplicación del principio de proporcionalidad.

Ahora bien, por más diligente y previsor que sea el legislador, no siempre le resulta posible regularlo todo exhaustivamente⁹⁴. De allí que este pueda incorporar en la ley potestades administrativas, para que la Administración pública pueda resolver los asuntos que le competen con apego a Derecho. Esto lleva a distinguir entre la potestad reglada y la potestad discrecional, lo que se hará seguidamente.

En la última década del pasado siglo, en España se generó un intenso debate en el seno de la Escuela de GARCÍA DE ENTERRÍA, entre dos

⁹³ GAMERO CASADO (Eduardo), *Desafíos del derecho administrativo ante un mundo en disrupción*, Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Granada, España, 2015, p. 29.

⁹⁴ BREWER-CARÍAS (Allan R.), «Los actos de gobierno y los actos preeminentemente discrecionales», en HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Víctor R.) coordinador, *La actividad e inactividad administrativa y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 2012, p. 175; CASSAGNE (Juan Carlos), *El principio de legalidad y el control judicial de la legalidad administrativa*, Marcial Pons, Buenos Aires-Madrid-Barcelona, Argentina-España, 2009, pp. 177-179.

de sus destacados discípulos, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁹⁵ y PAREJO ALFONSO⁹⁶, que llevó a intervenciones del propio maestro GARCÍA DE ENTERRÍA⁹⁷, así como de otros autores⁹⁸, algunos de los cuales participaron en la polémica y otros formularon sus reflexiones sobre la discrecionalidad administrativa y su control jurisdiccional.

Las siguientes líneas no se dedican a dar cuenta de la mencionada discusión, y menos aún, a terciar en ella, pues ambas actividades exceden el objeto de este trabajo, pero se menciona para destacar que se trata de un tema muy complejo, que ha ocupado la atención permanente de la doctrina científica y cuya revisión se considera que constituye una asignatura pendiente en el Derecho Administrativo español⁹⁹.

Ahora bien, la potestad reglada se presenta cuando la norma jurídica supedita la realización de una actuación determinada de la autoridad, a que ella proceda de la manera preestablecida para aplicar la consecuencia contemplada en tal norma, no contando con la posibilidad de resolver de manera distinta a la preceptuada, es decir, no hay margen de elección en

⁹⁵ FERNÁNDEZ (Tomás-Ramón), *De la arbitrariedad de la Administración*, 5ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, España, 2008; *De la arbitrariedad del legislador: una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Aranzadi, Pamplona, España, 1998; *Del arbitrio y de la arbitrariedad judicial*, Iustel, Madrid, España, 2005.

⁹⁶ PAREJO ALFONSO (Luciano), *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias un estudio del alcance y la intensidad del control judicial, a la luz de la discrecionalidad administrativa*, Tecnos, Madrid, España, 1993; «Regulación de sectores económicos, discrecionalidad y control judicial», en *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho* N.º 96-97, Madrid, España, 2021, pp. 4-17.

⁹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *Democracia, jueces y control de la Administración*, 6ª ed., Civitas, Madrid, España, 2009.

⁹⁸ SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, España, 1994; también de este autor, «Función, límites y control de la discrecionalidad administrativa», en *Revista Ius et Veritas* Vol. 21, N.º 43, PUCP, Lima, Perú, 2011, pp. 260-270; CASTILLO VEGAS (Jesús Luis), «Debate de la doctrina española sobre el control judicial de la discrecionalidad administrativa», en *Revista Tachirensis de Derecho* N.º 23, San Cristóbal, Venezuela, 2012, pp. 49-64; ATIENZA (Manuel), «Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica», en *Revista Española de Derecho Administrativo* N.º 85, Civitas, Madrid, España, 1995, pp. 5-26; BELTRÁN DE FELIPE (Miguel), *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Tecnos, Madrid, España, 1995; BACIGALUPO (Mariano), *La discrecionalidad administrativa. Estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*, Marcial Pons, Madrid, España, 1997.

⁹⁹ BACIGALUPO (Mariano), «La vinculación de la Administración Pública a la ley y el derecho», en VELASCO CABALLERO (Francisco) y DARNACULLETA GARDELLA (M. Mercè), coordinadores, *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, España, 2023, p. 138.

la actuación, pues lo que procede se encuentra indicado previamente en el bloque de juridicidad¹⁰⁰.

Lo anterior permite afirmar que la potestad administrativa reglada es aquella establecida en la norma jurídica, que atribuye a la Administración pública la facultad de actuar o decidir, conforme a los límites y las condiciones previstos en la misma, estableciendo con anticipación lo que debe hacer o resolver en el caso concreto, para alcanzar la satisfacción del interés general. Esta potestad está vinculada al ordenamiento jurídico, que indica la decisión que debe adoptar, es decir, la actuación viene anticipada por la regla de Derecho¹⁰¹.

La potestad discrecional se manifiesta cuando la norma jurídica habilita a la autoridad para efectuar una actuación determinada, con sujeción a la finalidad en ella contenida, aunque permitiendo que según su juicio, realice una actuación o adopte una decisión jurídicamente válida, entre varias posibilidades comprendidas en la norma o de aquella que considere más conveniente, siempre que sea compatible con la ley, al no contradecirla.

En este orden de ideas, la potestad administrativa discrecional será aquella establecida en la norma jurídica, que le atribuye a la Administración pública la iniciativa de escoger entre varias opciones posibles justas, en atención a la consideración de oportunidad y conveniencia de la actuación o de la decisión que debe adoptarse, con la finalidad de satisfacer el interés general¹⁰². La potestad no está conectada de forma cerrada al ordenamiento jurídico, pues este no predispone una única actuación o decisión, sino que admite la posibilidad de elegir la actuación o decisión más pertinente, para la consecución del interés general¹⁰³.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 136-137.

¹⁰¹ ARAUJO-JUÁREZ (José), *El derecho administrativo. Introducción, fundamentos, sistemas de fuentes*, Olejnik, Santiago, Chile, 2021, pp. 191-192.

¹⁰² SCJ, sentencia núm. 15, de 18 de enero de 2012; ratificada por la sentencia núm. 16, de 29 de octubre de 2014. En sentido similar, TC/0133/22, de 13 de mayo de 2022, párr. 13.3.14.

¹⁰³ ARAUJO-JUÁREZ (José), *El derecho administrativo. Introducción, fundamentos, sistemas de fuentes*, Olejnik, Santiago, Chile, 2021, p. 192.

Ello así, la ley le atribuye a la Administración pública en razón de su capacidad técnica y funcional¹⁰⁴, un espectro de libertad entre posibles opciones, que le permiten apreciar y valorar las circunstancias del caso y adoptar la decisión en el asunto analizado, que según su juicio considere más conveniente, oportuna y racional, siempre dentro de los límites del Derecho.

En la realidad no existen potestades absolutamente regladas o totalmente discrecionales. En todo ejercicio de la potestad administrativa existen aspectos reglados como la competencia, la finalidad, los procedimientos y las formalidades. Lo que puede suceder es que en algunos casos la norma condiciona la actuación administrativa a la materialización de un supuesto de hecho determinado, generando un acto administrativo preponderantemente reglado; mientras que en otros casos, la norma contempla la posibilidad de realizar la actuación o adoptar la decisión que se considere más adecuada y pertinente para resolver el asunto concreto, lo que coloca la actuación en el ámbito de lo preeminentemente discrecional.

Es el legislador quien concede, reduce o suprime el grado de intensidad de las potestades discrecionales¹⁰⁵, pues la discrecionalidad nace del ordenamiento jurídico existente y no de la ausencia de este¹⁰⁶. Se trata del otorgamiento de la facultad para valorar la oportunidad y conveniencia de la actuación que se puede realizar o de la decisión que se debe adoptar para

¹⁰⁴ PAREJO ALFONSO (Luciano), JIMÉNEZ BLANCO (Antonio) y ORTEGA ÁLVAREZ (Luis), *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. 1., 4ª ed., Ariel, Barcelona, España, 1996, p. 376.

¹⁰⁵ CASSAGNE (Juan Carlos), *El principio de legalidad y el control judicial de la legalidad administrativa*, Marcial Pons, Buenos Aires-Madrid-Barcelona, Argentina-España. 2009, p. 174.

¹⁰⁶ RIVERO YSERN (José Luis), «Reflexiones sobre la discrecionalidad administrativa en el urbanismo. Breve reseña jurisprudencial», en HINOJOSA MARTÍNEZ (Eduardo) y GONZÁLEZ DELEITO MARTÍNEZ (Nicolás) coordinadores, *Discrecionalidad administrativa y control judicial. I Jornadas del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Civitas, Madrid, España, 1996, p. 561; BREWER-CARÍAS (Allan R.), «Los actos de gobierno y los actos preeminentemente discrecionales», en HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Víctor R.) coordinador, *La actividad e inactividad administrativa y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 2012, p. 175; TORREALBA SÁNCHEZ, (Miguel Ángel), *Ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano (España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela)*, INAP, Madrid, España, 2017, p. 91.

alcanzar los cometidos de interés general y cumplir los fines establecidos por el ordenamiento jurídico¹⁰⁷.

La doctrina científica ha clasificado la discrecionalidad de la siguiente manera¹⁰⁸:

1. La discrecionalidad de actuación supone que la Administración pública una vez que constata la producción del supuesto de hecho contemplado en la norma jurídica tiene la facultad para decidir si procede a actuar o no, y aplica la consecuencia jurídica. En este caso no está obligada actuar de forma automática, ante la ocurrencia de los hechos preestablecidos en la norma.
2. La discrecionalidad de elección se produce en el momento en que la Administración pública corrobora la concreción del supuesto de hecho y por mandato legal tiene la obligación de actuar y aplicar la consecuencia jurídica, pudiendo elegir, entre varias posibles consecuencias jurídicas, aquellas que sean más compatibles con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
3. La discrecional de medios implica que las normas atribuyen a la Administración pública la posibilidad de proyectar su actuación, en función de los fines y objetivos que estas persiguen, pero sin establecer o precisar cuáles serán los medios que deberá emplear para alcanzarlos. En tal escenario, la Administración pública no está obligada previamente a constatar la producción de un supuesto de hecho definido en una norma para elegir los medios, no está limitada por las opciones que le pudiera brindar la susodicha norma.

¹⁰⁷ BREWER-CARÍAS (Allan R.), Los actos de gobierno y los actos preeminentemente discrecionales, en HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Víctor R.) coordinador, *La actividad e inactividad administrativa y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 2012, pp. 174-175.

¹⁰⁸ PAREJO ALFONSO (Luciano), JIMÉNEZ BLANCO (Antonio) y ORTEGA ÁLVAREZ (Luis), *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. 1., 4ª ed., Ariel, Barcelona, España, 1996, p. 377; BACIGALUPO (Mariano), «La vinculación de la Administración Pública a la ley y el derecho», en VELASCO CABALLERO (Francisco) y DARNACULLETA GARDELLA (M. MERCÈ), coordinadores, *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, España, 2023, pp. 138-139, 144.

Lo anterior lleva a concluir que el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración pública constituye una expresión de la sujeción de la actuación de esta al Derecho¹⁰⁹.

VIII. LA RELACIÓN ENTRE LAS POTESTADES Y LOS TÉRMINOS JURÍDICOS INDETERMINADOS

Un asunto aparte es el otorgamiento de la potestad para aplicar los tradicionalmente denominados conceptos jurídicos indeterminados, que no cabe duda son distintos al ejercicio de la potestad discrecional.

Cabe advertir que la expresión *Unbestimmter Rechtsbegriff*, de origen alemán, fue traducida como *conceptos jurídicos indeterminados*¹¹⁰. Por otro lado, es pertinente destacar que incluso en el derecho público alemán la expresión ha sido controvertida y la doctrina científica ha optado, desde finales del siglo XX, por emplear la expresión *Unbestimmter Gesetzesbegriff*¹¹¹, que se traduce como *conceptos legales indeterminados*, pues se considera que esta es menos abstracta.

Cualquiera de las dos expresiones empleadas conjugan los vocablos «conceptos indeterminados», lo que en castellano puede considerarse un oxímoron, pues el sustantivo «concepto», por definición o en su esencia, debería contener una precisión o determinación que permita distinguir una noción o idea de otra.

A pesar de esta comúnmente inadvertida contradicción, se prefiere emplear la expresión «términos jurídicos indeterminados»¹¹², entendi-

¹⁰⁹ PEÑA SOLÍS (José), *Manual de Derecho Administrativo. Adaptado a la Constitución de 1999*. Volumen 1, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, Venezuela, 2000, pp. 726-727.

¹¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), «La lucha contra las inmunidades del poder (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)», en *Revista de Administración Pública* N° 38, CEP, Madrid, España, 1962, pp. 171-174.

¹¹¹ WOLFF (Hans), BACHOF (Otto), STÖBER (Rolf), *Verwaltungsrecht I*, 10 Aufl, Beck, München, Deutschland, 1994, pp. 362-370.

¹¹² Se utiliza esta expresión conforme a la traducción más rigurosa propuesta por Herm-Joseph BLANKE, profesor de la Universität Erfurt, durante el seminario sobre «Las medidas coercitivas en el procedimiento administrativo», realizado en el marco del programa Estado de Derecho: Derecho Administrativo y Justicia Administrativa en América Latina (2009-2012), en la sesión de clausura que tuvo lugar en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, noviembre, 2012.

do el «término» en su acepción voz o vocablo; mientras que el adverbio «indeterminado» hace alusión a indefinido o impreciso, es decir, que se estaría haciendo referencia a un «vocablo jurídico indefinido o impreciso», sin incurrir en la contradicción lingüística y lógica antes mencionada, al referirse a un concepto indeterminado.

Los términos jurídicos indeterminados no habilitan el ejercicio de una potestad discrecional -se trata del ejercicio de una potestad reglada-, pues no existe libertad de elegir la actuación o la mejor decisión entre aquellas igualmente justas; estos términos son difíciles de delimitar con precisión en su enunciado, por lo que su aplicación por la autoridad administrativa supone la verificación de las circunstancias fácticas en un asunto específico y la constatación de que se está ante el término jurídico indeterminado, que conduce a la adopción de la decisión concreta y justa, que es la única que la norma aplicable contempla. Aunque esta es la posición mayoritaria de la doctrina científica iberoamericana, no se trata de una posición pacífica al menos en España¹¹³.

En este orden de ideas, la doctrina científica advierte dos grandes diferencias entre las potestades discrecionales y los términos jurídicos indeterminados¹¹⁴.

Una es que mientras estos últimos únicamente admiten una unidad de solución, aquellas habilitan a la autoridad administrativa a elegir entre varias posibles actuaciones o decisiones igualmente justas o cuando menos,

¹¹³ BACIGALUPO (Mariano), *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*, Marcial Pons, Madrid, España, 1997, p. 72; SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho Administrativo. Parte General*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, España, 2008, pp. 92-93; RODRIGUEZ DE SANTIAGO (José María), *Metodología del Derecho administrativo: Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, España, 2016; DOMÉNECH PASCUAL (Gabriel), «El juego del legislador, la administración y el juez», en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (José María), DOMÉNECH PASCUAL (Gabriel) y ARROYO JIMÉNEZ (Luis), *Tratado de derecho administrativo. Introducción. Fundamentos*, Volumen 1, Marcial Pons, Madrid, España, 2021, pp. 861-944; BACIGALUPO (Mariano), «La vinculación de la Administración Pública a la ley y el derecho», en VELASCO CABALLERO (Francisco) y DARNACULLETA GARDELLA (M. Mercè), coordinadores, *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, España, 2023, p. 150.

¹¹⁴ TORREALBA SÁNCHEZ, (Miguel Ángel), *Ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano (España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela)*, INAP, Madrid, España, 2017, pp. 98-99.

jurídicamente indiferentes¹¹⁵; y la otra consiste en que los términos jurídicos indeterminados plantean un trabajo intelectual, de interpretación y aplicación jurídica de una norma abstracta, que genera dificultades para efectuar esa labor de concreción; en tanto las potestades discrecionales suponen una expresión de voluntad de actuación o decisión, entre las opciones que brinda el ordenamiento jurídico¹¹⁶.

IX. LA PROSPECTIVA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El análisis tradicional del principio de legalidad y su relación con las potestades administrativas se han focalizado en una visión estatocéntrica, poniendo el acento sobre la extensión de los poderes que tiene la Administración pública para realizar su actuación y lograr la satisfacción del interés general, así como el potencial alcance del control jurisdiccional sobre dicha actuación; no obstante, en la actualidad, ante el cambio de paradigma que experimenta el Derecho Administrativo, al poner en el centro a la persona y el respeto a su dignidad, el principio de legalidad y su conexión con las potestades administrativas lleva a reflexionar sobre una interpretación y aplicación homocéntrica, en virtud de la cual habría que revisar la premisa tradicional, teniendo en consideración la vinculación a los derechos fundamentales exigible a todos los órganos que ejercen el Poder Público, y de la obligación de estos de garantizar la efectividad de los mismos, en los términos reconocidos en el ordenamiento jurídico del Estado¹¹⁷.

En razón de ello, cabe advertir que desde la perspectiva constitucional, la interpretación y ejecución de las potestades administrativas de los órganos que ejercen el Poder Público debe comprender el respeto al

¹¹⁵ LINDE PANIAGUA (Enrique), *Fundamentos de Derecho Administrativo. Del Derecho del poder al derecho de los ciudadanos*, 4º ed., UNED y Colex, Madrid, España, 2012, p. 274.

¹¹⁶ Cfr. En contra, BACIGALUPO (Mariano), *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*, Marcial Pons, Madrid, España, 1997, p. 203; el mismo autor, «La vinculación de la Administración Pública a la ley y el derecho», en VELASCO CABALLERO (Francisco) y DARNACULLETA GARDELLA (M. Mercè), coordinadores, *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, España, 2023, p. 150.

¹¹⁷ Art. 68 CRD.

contenido esencial de los derechos fundamentales, los principios de favorabilidad, interdicción de la arbitrariedad y razonabilidad, conforme a los demás Principios generales del Derecho, los valores y los criterios convencionales, constitucionales y legales; en tanto, los órganos jurisdiccionales administrativos dentro de sus competencias y de los procesos constitucionales y legales están obligados a asegurar la efectividad de los derechos fundamentales y una auténtica tutela judicial¹¹⁸.

Esto podría llevar a replantear el grado de extensión que puede alcanzar el control jurisdiccional sobre los actos jurídicos expedidos en ejercicio de las potestades administrativas, especialmente en las discrecionales, sin que se llegue al extremo que en el supuesto que se anulen por ser antijurídicos, este sustituya a la Administración pública de manera automática, en todos los casos cuando ha actuado en ejercicio de tales potestades, siendo tal sustitución extraordinaria y posible, siempre dentro del Derecho y en tanto sea la única manera de restablecer la juridicidad infringida y reparar la situación jurídica lesionada¹¹⁹. No obstante, siendo un tema controvertido, se deben considerar las diversas posturas existentes al respecto¹²⁰.

X. CONSIDERACIONES FINALES

Inicialmente, la ley no era un concepto asimilable a Derecho. Aquella constituía una especie concreta de norma, que era aprobada por el Poder Legislativo, con sujeción a la Constitución. Ella fue el acto jurídico que

¹¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás-Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Civitas, Madrid, España, 2023, pp. 552 y 554.

¹¹⁹ FERNÁNDEZ (Tomás-Ramón), *De la arbitrariedad de la Administración*, 5ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, España, 2008, p. 167.

¹²⁰ RODRIGUEZ DE SANTIAGO (José María), *Metodología del Derecho administrativo: Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, España, 2016; DÍEZ SASTRE, (Silvia) y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (José María), «Metodología del Derecho administrativo», en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (José María), DOMÉNECH PASQUAL (Gabriel) y ARROYO JIMÉNEZ (Luis), *Tratado de derecho administrativo_Introducción. Fundamentos*, Volumen 1, Marcial Pons, Madrid, España, 2021, pp. 443-494.

dio nacimiento al principio de legalidad en sentido estricto¹²¹, es decir, a la exigencia del sometimiento de la Administración pública a la ley, lo que llevó a la conclusión de que en sus orígenes, la actividad administrativa era de rango sublegal, de ejecución de la ley¹²².

Luego de su aparición, el principio de legalidad experimentó un proceso de progresiva expansión cuantitativa (pluralidad de fuentes jurídicas de distinta jerarquía) y de redimensión cualitativa (niveles de normativos de origen internacional, nacional y subnacional), hasta llegar a comprender la totalidad del ordenamiento jurídico vigente en el Estado¹²³.

Lo anterior es el reflejo de la evolución del Estado de Derecho, de su original concepción de sujeción a la legalidad, a la actual de sometimiento también a la constitucionalidad y convencionalidad. Ello ha llevado a afirmar que la Administración pública no se encuentra sujeta exclusivamente a aquella -como fue inicialmente concebida-, sino al Derecho, dando lugar al surgimiento del principio de juridicidad¹²⁴, -expresamente reconocido en las leyes-¹²⁵, constituido por la plenitud del ordenamiento jurídico del Estado.

En tales términos, la doctrina científica considera que la vinculación de la Administración pública al Derecho es una exigencia del principio de juridicidad, por constituir la función administrativa una actividad estatal, que sólo puede realizarse en el Derecho¹²⁶. Es importante destacar que no se trata del sometimiento al Derecho Público (administrativo,

¹²¹ EISENMANN (Charles), *Le droit administratif et le principe de légalité*, Etudes et documents. Conseil d'Etat, fasc. 11, Paris, Francia, 1957, pp. 25-40.

¹²² ARAUJO-JUÁREZ (José), *El derecho administrativo. Introducción, fundamentos, sistemas de fuentes*, Olejnik, Santiago, Chile, 2021, p. 174.

¹²³ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (Libardo), «El principio de legalidad: premisa fundamental de la democracia», en HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Victor R.) y VILLEGAS MORENO (José Luis) coordinadores, *Hacia un Derecho Administrativo para retornar a la Democracia. Liber Amicorum al profesor José R. Araujo-Juárez*, Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila y CIDEF, Caracas, Venezuela, 2018, p. 89.

¹²⁴ REBOLLO PUIG (Manuel), «Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del Gobierno», en *Revista de Administración Pública* N° 125, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1991, pp. 66-76.

¹²⁵ Artículos 12.2 de la Ley núm. 247-12 y 3.1 de la Ley núm. 107-13.

¹²⁶ ARAUJO-JUÁREZ (José), *El derecho administrativo. Introducción, fundamentos, sistemas de fuentes*, Olejnik, Santiago, Chile, 2021, p. 176.

constitucional, tributario, internacional), sino a todo el Derecho, pues sin perjuicio de la preeminencia del Derecho Público, también debe actuar con estricto apego al Derecho Privado¹²⁷ (civil, mercantil o comercial, libre competencia, propiedad intelectual) o Derecho Social (trabajo, seguridad social, agrario).

En fin, el principio de juridicidad que se deduce de la Constitución implica que la actuación de las autoridades públicas se ajuste al ordenamiento jurídico integralmente considerado, es decir, que estas deben aplicar el Derecho y resolver conforme a él; de lo que se deriva el deber del legislador de establecer el contorno y los criterios en que debe desenvolverse la actuación de la Administración pública¹²⁸, teniendo como principales límites el contenido esencial de los derechos fundamentales y la proscripción de la arbitrariedad¹²⁹ y en caso de que ello sea ignorado o que tal actuación se haga de manera incompatible a dichos límites, necesariamente deberá actuar el Poder Judicial, a través de los órganos jurisdiccionales administrativos, para restablecer la juridicidad eventualmente desconocida o infringida¹³⁰.

XI. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES (Manuel), «Principios ordenadores y criterios metodológicos para el derecho constitucional del siglo XXI», en ARAGÓN REYES (Manuel), VALADÉS (Diego) y TUDELA ARANDA (Jorge) coordinadores, *Derecho Constitucional del Siglo XXI: Desafíos y oportunidades*, Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, España, 2023.
- ARAUJO-JUÁREZ (José), *Derecho Administrativo. Parte General*, Paredes Editores, Caracas, Venezuela, 2007.

¹²⁷ SCJ, sentencia núm. 111, de 29 de septiembre de 2021.

¹²⁸ FERNÁNDEZ (Tomás-Ramón), «Sobre los límites constitucionales del poder discrecional», en *Revista de Administración Pública* N° 187, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2012, pp. 168 y 170.

¹²⁹ ARAUJO-JUÁREZ (José), *op. cit.*, p. 187.

¹³⁰ ODENT (Raymond), *Contentieux administratif*, 6e éd., fasc. I à VI, Les Cours de droit, Dalloz, París, Francia, 1977-1981, p. 17.

- ARAUJO-JUÁREZ (José), *Derecho Administrativo Constitucional*, CIDEP-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 2017.
- ARAUJO-JUÁREZ (José), *El derecho administrativo. Introducción, fundamentos, sistemas de fuentes*, Olejnik, Santiago, Chile, 2021.
- ARAUJO-JUÁREZ (José), *Tratado de Derecho Administrativo General y Comparado*, Volumen 1, CIDEP, Caracas, Venezuela, 2024.
- ATIENZA (Manuel), «Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica», en *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 85, Civitas, Madrid, España, 1995.
- BACIGALUPO (Mariano), *La discrecionalidad administrativa. Estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*, Marcial Pons, Madrid, España, 1997.
- BACIGALUPO (Mariano), «La vinculación de la Administración pública a la ley y el derecho», en VELASCO CABALLERO (Francisco) y DARNACULLETA GARDELLA (M. Mercè), coordinadores, *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, España, 2023.
- BELTRÁN DE FELIPE (Miguel), *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Tecnos, Madrid, España, 1995.
- BREWER-CARÍAS (Allan R.), *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 1992.
- BREWER-CARÍAS (Allan R.), *Las declaraciones de derechos del pueblo y del hombre de 1811*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales (ACIENPOL), Caracas, Venezuela, 2011.
- BREWER-CARÍAS (Allan R.), El paralelo proceso constituyente desarrollado en Cádiz y Caracas entre 1810 y 1812, y la influencia de la Constitución de Cádiz en el constitucionalismo moderno, Texto preparado para la sesión plenaria sobre *La Constitución para dos hemisferios: La influencia de la Constitución de Cádiz en América*, (Ponencia General a cargo de Santiago Muñoz Machado), IX Congreso Internacional de la Lengua Española, Cádiz de 27-29 marzo de 2023, disponible en línea <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2023/03/Brewer-Carias-PARALELO-PROCESO-CONSTITUYENTE-EN-CADIZ-Y-CARACAS-ENTRE-1810-Y-1812-Y-LA-INFLUENCIA-DE-LA-CONSTITUCION-DE-CADIZ-EN-EL-CONSTITUCIONALISMO-MODERNO.-3-2023.pdf> [consultada 20 febrero 2024]
- BREWER-CARÍAS (Allan R.), Los actos de gobierno y los actos preeminentemente discrecionales, en HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Víctor R.) coordinador, *La actividad e inactividad administrativa y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 2012.

- CASSAGNE (Juan Carlos), *El principio de legalidad y el control judicial de la legalidad administrativa*, Marcial Pons, Buenos Aires-Madrid-Barcelona, Argentina-España, 2009.
- CASTILLO VEGAS (Jesús Luis), «Debate de la doctrina española sobre el control judicial de la discrecionalidad administrativa», en *Revista Tachirensis de Derecho* N° 23, San Cristóbal, Venezuela, 2012.
- DEVOLVÉ (Pierre), *Le Droit Administratif*, 3ª ed., Dalloz, París, Francia, 2002.
- DÍEZ SASTRE, (Silvia) y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (José María), «Metodología del Derecho administrativo», en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (José María), DOMÉNECH PASCUAL (Gabriel) y ARROYO JIMÉNEZ (Luis), *Tratado de derecho administrativo. Introducción. Fundamentos*, Volumen 1, Marcial Pons, Madrid, España, 2021.
- DOMÉNECH PASCUAL (Gabriel), «El juego del legislador, la administración y el juez», en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (José María), DOMÉNECH PASCUAL (Gabriel) y ARROYO JIMÉNEZ (Luis), *Tratado de derecho administrativo. Introducción. Fundamentos*, Volumen 1, Marcial Pons, Madrid, España, 2021.
- DUVERGER (Maurice), *Institutions politiques et droit constitutionnel, Les grands systèmes politiques*, Tomo I, PUF, París, Francia, 1975.
- EISENMANN (Charles), *Le Droit administratif et le principe de légalité*, Etudes et documents. Conseil d'Etat, fasc. 11, París, Francia, 1957.
- FAVOREU (Louis), «Le principe de constitutionnalité», en *Recueil d'Etudes en hommage à Charles Eisenmann*, Cujas, París, Francia, 1975.
- FAVOREU (Louis) y RUBIO LLORENTE (Francisco), *El bloque de la constitucionalidad*, Civitas, Sevilla, España, 1991.
- FERNÁNDEZ (Tomás-Ramón), *De la arbitrariedad del legislador: una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Aranzadi, Pamplona, España, 1998.
- FERNÁNDEZ (Tomás-Ramón), *Del arbitrio y de la arbitrariedad judicial*, Iustel, Madrid, España, 2005.
- FERNÁNDEZ (Tomás-Ramón), *De la arbitrariedad de la Administración*, 5ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, España, 2008.
- FERNÁNDEZ (Tomás-Ramón), «Sobre los límites constitucionales del poder discrecional», en *Revista de Administración Pública* N° 187, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2012.
- FERRER MAC-GREGOR (Eduardo), Reflexiones sobre el control difuso de constitucionalidad, *Opus Magna Constitucional*, Tomo III, Instituto de Justicia Constitucional, Guatemala, 2011.
- GAMERO CASADO (Eduardo), *Desafíos del derecho administrativo ante un mundo en disrupción*, Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Granada, España, 2015.

- GARCÍA BELAÚNDE (Domingo), «El control de convencionalidad y sus problemas», en *Pensamiento Constitucional* N° 20, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú, 2015.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), «La lucha contra las inmunidades del poder (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)», en *Revista de Administración Pública* N° 38, CEP, Madrid, España, 1962.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 2ª ed., Civitas, Madrid, España, 1982.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), Principio de legalidad, estado material de derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la constitución, *Revista Española de Derecho Constitucional* N° 10, CEPC, Madrid, España, 1984.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Civitas, Madrid, España, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Real Academia Española, Madrid, España, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *Democracia, jueces y control de la Administración*, 6ª ed., Civitas, Madrid, España, 2009.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás-Ramón), *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Civitas, Madrid, España, 2023.
- HAURIOU (Maurice), *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 12e édition, Sirey, París, Francia, 1933.
- HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Víctor R.), «La contribución del Poder Judicial a la desaparición de la Constitución, la democracia y el Estado de Derecho», en *El Nuevo Derecho Constitucional Venezolano*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela, 2000.
- HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Víctor R.), «El proceso administrativo en la Constitución de República Dominicana», en BREWER-CARÍAS (Allan R.), PAREJO ALFONSO (Luciano) y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (Libardo) coordinadores, *La protección de los derechos frente al Poder de la Administración. Libro Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Editorial Temis, AIDA, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá-Caracas, Colombia-Venezuela, 2014.
- HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Víctor R.), «El control de convencionalidad como expresión del control de constitucionalidad. Originalidad y desaciertos», en *Estudios sobre Control de Convencionalidad*, Editorial Jurídica Venezolana, Panamá, 2015.
- HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Víctor R.), *El Estado Constitucional. Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Internacional y Derechos Humanos*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2019.

- HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Víctor R.), «La contribución del Poder Judicial a la desaparición de la Constitución, la democracia y el Estado de Derecho», en BREWER-CARÍAS (Allan R.) coordinador, *La muerte de una Constitución, El proceso constituyente de 1999 desencadenado por dos sentencias de la Corte Suprema*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 2022.
- JINESTA LOBO (Ernesto), «Control de convencionalidad ejercido por los Tribunales y Salas Constitucionales», en FERRER MAC-GREGOR (Eduardo) coordinador, *El Control Difuso de Constitucionalidad*, Fundap, Querétaro, México, 2012.
- JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional*, Vol. I, 4ª ed., Ius Novum, Santo Domingo, República Dominicana, 2013.
- LINDE PANIAGUA (Enrique), *Fundamentos de Derecho Administrativo. Del Derecho del poder al derecho de los ciudadanos*, 4º ed., UNED y Colex, Madrid, España, 2012.
- MERKL (Adolf), *Teoría General del Derecho Administrativo*, Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1953.
- MOLES CAUBET (Antonio), *El principio de legalidad y sus implicaciones*, Instituto de Derecho Público N° 3, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, 1974.
- MUÑIZ (Ysis), «Comentario a los artículos 96 al 113», en ACOSTA DE LOS SANTOS (Hermógenes) coordinador, *La Constitución de la República Dominicana. Comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, Tomo 2, Escuela Nacional de la Judicatura, Santo Domingo, República Dominicana, 2023.
- ODENT (Raymond), *Contentieux administratif*, 6e éd., fasc. I à VI, Les Cours de droit, Dalloz, París, Francia, 1977-1981.
- PAREJO ALFONSO (Luciano), *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias un estudio del alcance y la intensidad del control judicial, a la luz de la discrecionalidad administrativa*, Tecnos, Madrid, España, 1993.
- PAREJO ALFONSO (Luciano), JIMÉNEZ BLANCO (Antonio) y ORTEGA ÁLVAREZ (Luis), *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. 1., 4ª ed., Ariel, Barcelona, España, 1996.
- PAREJO ALFONSO (Luciano), «Regulación de sectores económicos, discrecionalidad y control judicial», en *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho* N.º 96-97, Madrid, España, 2021.
- PEÑA SOLÍS (José), *Manual de Derecho Administrativo. Adaptado a la Constitución de 1999*. Volumen 1, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, Venezuela, 2000.
- PEÑA SOLÍS (José), *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. I, actualizada por PEÑA COLMENARES (Nélida), CIDEP, Caracas, Venezuela, 2021.
- RAY GUEVARA (Milton), *Constitución de Cádiz de 1812 a la de la República Dominicana de 2010*, 16 de mayo de 2012, disponible en línea, <https://>

tribunalconstitucional.gob.do/sala-de-prensa/noticias/conferencia-de-la-constitución-de-cádiz-de-1812-a-la-de-la-república-dominicana-de-2010/#:-:text=La%20Constitución%20Dominicana%20es%20heredera,aportes%20a%20la%20Patria%20Dominicana [consultada 17 enero 2024]

- REBOLLO PUIG (Manuel), «Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del Gobierno», en *Revista de Administración Pública* N° 125, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1991.
- RIVERO YSERN (José Luis), Reflexiones sobre la discrecionalidad administrativa en el urbanismo. Breve reseña jurisprudencial, en HINOJOSA MARTÍNEZ (Eduardo) y GONZÁLEZ DELEITO MARTÍNEZ (Nicolás) coordinadores, *Discrecionalidad administrativa y control judicial. I Jornadas del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Civitas, Madrid, España, 1996.
- RODRÍGUEZ HUERTAS (Olivio A.), «Derecho Administrativo Dominicano», en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (Santiago) coordinador, *Derecho Administrativo Iberoamericano*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, Venezuela, 2024.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (Libardo), «El principio de legalidad: premisa fundamental de la democracia», en HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Víctor R.) y VILLEGAS MORENO (José Luis) coordinadores, *Hacia un Derecho Administrativo para retornar a la Democracia. Liber Amicorum al profesor José R. Araujo-Juárez*, Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila y CIDEF, Caracas, Venezuela, 2018.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (José María), *Metodología del Derecho administrativo: Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, España, 2016.
- ROMANO (Santi), *Fragments de un Diccionario Jurídico*, Tr. SENTIS MELENDO (Santiago), Editorial Comares, Granada, España, 2003.
- RUBIO LLORENTE (Francisco), «El principio de legalidad», en *Revista Española de Derecho Constitucional* N° 39, Madrid, España, 1993.
- SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, España, 1994.
- SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho Administrativo. Parte General*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, España, 2008.
- SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), «Función, límites y control de la discrecionalidad administrativa», en *Revista Ius et Veritas* Vol. 21, N° 43, PUCP, Lima, Perú, 2011.
- SANTAMARÍA PASTOR (Juan Alfonso), *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, 1ª ed. Reimpresión, IUSTEL, Madrid, España, 2018.
- TORREALBA SÁNCHEZ, (Miguel Ángel), *Ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano (España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela)*, INAP, Madrid, España, 2017.

- VEDEL (George), *Derecho Administrativo*, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, España, 1981.
- VEGA B (Wenceslao), *Historia Constitucional Dominicana*, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, 2022.
- WEIL (Prosper) et POUYAUD (Dominique), *Le Droit Administratif*, 24^a ed., Que sais-je? PUF, París, Francia, 2010.
- WOLFF (Hans), BACHOF (Otto), STOBER (Rolf), *Verwaltungsrecht I*, 10 Aufl, Beck, München, Deutschland, 1994.

Esta edición del Tomo I del *Manual de Derecho Administrativo Dominicano* del Tribunal Constitucional, consta de trescientos (300) ejemplares, se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2024 en los talleres gráficos de Editora Búho, SRL, Santo Domingo, República Dominicana.



www.tc.gob.do

ISBN: 978-9945-651-49-2



9 789945 651492