



INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES (IGLOBAL)
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (USAL)

Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa en República Dominicana.
Situación Actual y Desafíos

Tesis para optar por el título de
MÁSTER EN DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Proponente
Filoset Núñez Polanco

Asesor
Olivo A. Rodríguez Huertas

23 de enero de 2013
Santo Domingo, República Dominicana

Índice Temático

1.- INTRODUCCION	5
2.- ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	7
2.1 ANTECEDENTES.	7
2.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	8
2.3 OBJETIVOS	11
2.3.1 <i>Objetivo General</i>	11
2.3.2 <i>Objetivos Específicos</i>	11
2.4 JUSTIFICACIÓN.	12
2.5 HIPÓTESIS.	13
2.6 MÉTODO.	14
2.6.1 <i>Unidad de Análisis</i>	14
2.6.2 <i>Criterio de Exclusión</i>	14
2.6.3 <i>Fuente de Información o Levantamiento de Datos:</i>	14
2.7 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES.	15
3.- LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	16
3.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	16
3.1.1 <i>Objeto de la Administración Pública</i>	17
3.2 LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.	18
3.2.1 <i>Teoría del Órgano</i>	18
3.2.2 <i>Concepto Residual o Negativo</i>	18
3.2.3 <i>Concepto Material</i>	19
3.2.4 <i>Criterio Mixto</i>	19
4.- LEGALIDAD DE LAS ACTUACIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS	21
4.1 SURGIMIENTO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.	21
4.2 PRINCIPIO DE JURIDICIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DOMINICANA	23
4.2.1 <i>Los Principios Generales del Derecho</i>	24
4.2.2 <i>Los Derechos Fundamentales</i>	24
4.2.3 <i>Garantías Procesales y Tutela Judicial Efectiva</i>	25
4.3 CONTROL DE LEGALIDAD Y SUJETOS LEGITIMADOS.	26
4.3.1 <i>Sujetos Legitimados para Requerir el Control Jurisdiccional de Legalidad</i>	27

5.- CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	29
5.1 LA JURISDICCIÓN.	29
5.2 ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	30
5.3 TRIBUNALES DE DERECHO COMÚN EN EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	31
5.4 EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO ÓRGANO DE CONTROL ADMINISTRATIVO.....	33
5.4.1 <i>El Control Concentrado De Constitucionalidad</i>	34
5.4.2 <i>Revisión de las Decisiones en Amparo del Tribunal Superior Administrativo.</i>	34
5.4.3 <i>La Revisión Constitucional de las Decisiones Jurisdiccionales.</i>	35
5.4.4 <i>Conflictos de Competencia.</i>	37
5.5 LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA CONTROLA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	39
5.6 EL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO PRINCIPAL ÓRGANO DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.	40
6.- JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	41
6.1 RESEÑA HISTÓRICA.	41
6.1.1 <i>La real audiencia.</i>	41
6.1.2 <i>Juzgado del Alcalde Mayor y la Corte Superior de justicia</i>	42
6.1.3 <i>Consejo de Administración.</i>	42
6.1.4 <i>Consejo de Estado.</i>	43
6.1.5 <i>Tribunal Superior Administrativo.</i>	43
6.1.6 <i>La Cámara de Cuentas.</i>	44
6.1.7 <i>Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.</i>	45
6.1.8 <i>Tribunal Superior Administrativo.</i>	46
6.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.	46
6.2.1 <i>Conforme a la Constitución Actual.</i>	46
6.2.2 <i>Situación actual de la Estructura Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.</i>	49
6.3 ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.	49
6.4 ATRIBUCIONES DE LA LEY 13-07 DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO.	51
6.4.1 <i>Aportes significativos.</i>	51
7.- CRÍTICAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	53
7.1 LAS VÍAS DE HECHO.	53
7.2 DELIBERACIÓN Y SENTENCIA.....	54

CONCLUSIONES	56
8.- RECOMENDACIONES.....	57
9.- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	59
10.-.....	60
CONSTITUCIÓN, LEYES	60

INTRODUCCION

Les presento un trabajo de investigación sencillo pero apasionante, para los que aman el Derecho Administrativo. Aunque debo admitir en esta fase, que hacen falta más horas de estudio, producción y menos límites, para satisfacer la amplitud del tema propuesto.

Se trata del Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa en República Dominicana. Que no es más que el efecto o el fin que produce el ejercicio de la justicia administrativa.

Para entrar en materia definimos conceptualmente la actividad administrativa, de modo que podamos diferenciarla fácilmente de las demás actuaciones de los poderes públicos. Logrando analizar las teorías más socorridas de expertos internacionales. Delimitada la actividad administrativa como el que hacer del Gobierno y la Administración Publica, surge entonces la necesidad inmediata de controlarla.

Para dar lugar al control de la administración, rompemos la presunción de legalidad de sus actuaciones con la premisa que reza: “Todo el que ejerce el poder puede abusar de él” y justificamos la necesidad de abordar el tema de la separación de funciones de los Poderes del Estado, presupuesto sin el cual es imposible controlar la administración.

Seguimos en la línea del tiempo reflexionando sobre la evolución del principio de legalidad, prestando atención a las exigencias de lo que llamamos un Estado de Derecho y un Estado Social y Democrático de Derecho, hasta llegar al principio de legalidad característico de los sistemas democráticos.

Después de descubrir que se debe controlar (la actividad administrativa de la función pública), y como controlarla (con el sometimiento al ordenamiento jurídico con base en el

principio de juridicidad) ahora solo nos faltaba saber los organismos encargados de la potestad para hacer cumplir las leyes y los sujetos legitimados para requerir ese control.

Al tratar el Control Jurisdiccional de la Actividad administrativa, volvemos sobre la línea del tiempo, para comprender la evolución histórica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Un tema propio también lo fue el Tribunal Constitucional, la Jurisdicción Ordinaria y la Suprema Corte De Justicia, sólo en lo que respecta a las decisiones de estos órganos de justicia que de cualquier manera inciden en el control de la administración.

Logramos descubrir muchas informaciones de importancia capital para quienes desean ejercer en esta materia, o al menos, tener un conocimiento mínimo de lo que le exige el ordenamiento jurídico dominicano a los jueces y jurisdicciones a nivel general; en cuanto al respeto de los derechos subjetivos de las personas, quienes además son sujetos legitimados para actuar en cualquier jurisdicción siempre que tengan un interés legítimo. Y la deuda de tutela judicial efectiva que tiene el Estado con los particulares, de modo que sentamos las bases para la transición de un proceso al acto a un proceso a la administración frente a derechos fundamentales.

Tocamos sutilmente algunos aspectos propios de procedimiento, que den lugar a las recomendaciones que hacemos como corolario final, esperamos que la experiencia en la lectura de esta monografía no deje mucho por desear.

CAPITULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

2.1 Antecedentes.

El Licdo. Rafael A. Santana Viñas ha escrito uno de los principales antecedentes del tema, con su obra titulada Jurisdicción “Contencioso-Administrativa: Tribunal Superior Administrativo” Esta obra ha sido la primera en su género según el Dr. Raymundo Amaro Guzmán al prologar dicha obra. (Viñas, 2005).

Otro antecedente lo constituye el seminario sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa, realizado en el año 2002, cuyas memorias fueron publicadas por el PARME. En la obra se relatan los principios democráticos y la vinculación a la ley de la administración; Los principios del Derecho administrativo y la jurisdicción contencioso administrativa con una perspectiva comparada. En esta obra participaron expertos nacionales e internacionales dentro de los cuales se encuentran los siguientes: El licenciado Olivo Rodríguez, asesor de contenido de esta monografía; la profesora Rosina de la Cruz; Jose Ma. De Palacio, Jose Luis Terreros;

Se analizaron varias obras dominicanas pero ninguna con especial énfasis en la Jurisdicción Contencioso Administrativa. No obstante en el ámbito internacional fue escrita en el año dos mil diez (2010) el comentario a la ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por Juan Alfonso Santamaría Pastor, en esta obra se conceptualizan todos los pormenores de la nueva ley española los cuales han sido referente de vital importancia para nuestro estudio.

2.2 Planteamiento del Problema.

Los derechos e intereses legítimos de las personas consagrados en la Constitución Dominicana y todo el resto del ordenamiento jurídico, deben ser respetados por todos. Los órganos que ejercen los Poderes Públicos no escapan a este deber de respeto a los derechos desde la dignidad humana hasta la buena administración.

Sin embargo, como en todas las relaciones jurídicas pueden presentarse conflictos, es necesario hacer uso de los mecanismos con los cuales se puede restaurar la armonía social. El artículo 139 de la Constitución de la República establece lo concerniente al control de legalidad de la administración pública y establece también que: “La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos en la ley.”

Dentro de los procedimientos establecidos por la ley, los hay de naturaleza administrativa, que encuentran aplicación por ante el mismo órgano que dictó el acto que se pretende revisar, o ante uno de mayor jerarquía. Sin embargo, los mecanismos en sede administrativa, aunque se realicen con voluntad de examinar la legalidad o razonabilidad de la actuación administrativa, no son, ni deben ser garantía suficiente para los ciudadanos. Difícilmente haya imparcialidad cuando se actúa como juez y parte. Toda administración de justicia debe descansar en un tercero imparcial que además sea independiente de las partes interesadas.

Por ello fue necesaria la transición a un control jurisdiccional ejercido por un órgano especializado dentro del Poder Judicial¹, para dirimir los conflictos que se presenten entre los estamentos que ejercen la actividad administrativa y el pueblo.

Entre los poderes públicos que ejercen la actividad administrativa y el pueblo hay mucha desigualdad. Por años se han catalogados como gobernantes y gobernados, administradores y administrados. Aunque el pueblo sea el soberano, los gobernantes ejercen por mandato ese poder; poder que puede ser utilizado en contra del interés del pueblo. Por ello, la labor jurisdiccional debe ser una labor de control, es decir, que sin limitar las potestades constitucionales de la administración pública y órganos que ejercen actividad administrativa, pueda sobreponer efectivamente la legalidad, el interés general y el respeto por los derechos individuales y constitucionales.

La existencia, sin embargo, de jurisdicciones que puedan controlar la actividad administrativa no basta, si no existen los mecanismos procedimentales adecuados para que las personas legitimadas puedan llegar a ellas. En ese sentido, hemos observado que existen muchas leyes donde se recogen distintos procedimientos para conseguir la misma justicia administrativa, situación ésta que dificulta el ejercicio técnico en esta materia.

Para un efectivo control jurisdiccional de la actividad administrativa hay que tomar en cuenta si las jurisdicciones, además de contar con los procedimientos adecuados, otorgan al ciudadano la garantía del doble grado de jurisdicción y si cuenta con departamentos suficientes para satisfacer las demandas de la población. En nuestro país, a pesar de la creación por vía constitucional del doble grado de jurisdicción administrativa, no se ha puesto en marcha; no se han creado tribunales fuera del Distrito Nacional, lo que a simple vista hace presumir un problema de acceso para los sujetos legitimados.

¹ Sin desmedro de otras jurisdicciones que controlan la administración indirectamente.

Es precisamente la eficacia de esa labor de control jurisdiccional, el objeto de estudio de este trabajo, que permita descubrir la situación actual, identificando cualquier falencia o debilidad, ofrecer soluciones e identificar retos que debe proponerse el Estado en favor de esta jurisdicción, como parte del sistema de garantía para una buena administración. En ese contexto nos hemos planteado las siguientes interrogantes:

¿Pueden las personas físicas o morales, acceder fácilmente a la justicia administrativa?

¿Establecen las leyes la forma y los procedimientos adecuados para obtener resultados en la jurisdicción contenciosa administrativa?

¿Tiene el pueblo el conocimiento de las herramientas para beneficiarse de esta jurisdicción?

¿Satisface la jurisdicción contenciosa administrativa oportunamente las reclamaciones del pueblo?

2.3 Objetivos

2.3.1 Objetivo General

Demostrar las falencias del control jurisdiccional de la actividad administrativa en la República Dominicana, a partir de las leyes que regulan los procedimientos para acceder a estas jurisdicciones y datos estadísticos del Tribunal Superior Administrativo.

2.3.2 Objetivos Específicos

Evidenciar las leyes y los procedimientos que son obstáculos para el buen desenvolvimiento de la jurisdicción administrativa.

Demostrar la necesidad de unificar los procedimientos llevados a cabo ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Comprobar que la ciudadanía es un agente imprescindible para lograr un auténtico control jurisdiccional de la actividad administrativa.

Justificar la urgencia de la puesta en funcionamiento de los tribunales Contencioso-Administrativos De Primera Instancia.

2.4 Justificación.

La República Dominicana en los últimos años ha tenido grandes cambios en su ordenamiento jurídico. Reformas constitucionales y surgimiento de leyes que hacen del derecho administrativo una disciplina virgen, que debe ser investigada, discutida y analizada, como también puesta a disposición de toda la comunidad jurídica.

Específicamente en la reforma constitucional de enero de dos mil diez, la jurisdicción administrativa fue mejor definida y delimitada. En su composición, dejó de reconocerse un único Tribunal Superior Administrativo, en cambio, establece que debe estar integrada por varios de estos; así mismo, se adicionaron los Tribunales Contencioso Administrativos de Primera Instancia. Integrando así la garantía del doble grado de jurisdicción. Esta reforma también delimita las atribuciones y la figura del Procurador General Administrativo.

Algunos de los cambios registrados en la nueva constitución no han encontrado vigencia material, motivo por el cual merece un análisis crítico que pueda hacer un aporte en la transición que experimenta esta área de estudio del derecho administrativo.

Nuestra motivación para abordar el tema propuesto, además de las novedades constitucionales y legislativas, es poner en evidencia las falencias, en términos de efectividad, del control jurisdiccional de la actividad administrativa. Llevar al lector a entender la situación actual de esta jurisdicción, los obstáculos legales que dificultan la fluidez en los procesos, y proponer alternativas de soluciones, para conseguir un verdadero control de la actividad administrativa que coadyuve con el deseo de experimentar un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho.

2.5 Hipótesis.

- Existen normas que sientan las bases para el desarrollo de la justicia contencioso administrativa, pero no existen los procedimientos adecuados para la consecución de sus fines.
- El acceso a la justicia contenciosa administrativa es muy limitado y no se satisfacen las demandas del pueblo adecuadamente.

2.6 Método.

El método utilizado en la presente investigación es descriptivo, el cual permitirá manejar un gran número de variables e indicadores y analítico para tratar de desmenuzar cada variable objeto de nuestro estudio, ya que dentro de sus fuentes principales están las leyes que requieren un ejercicio lógico.

2.6.1 Unidad de Análisis

Legislación Dominicana y la Doctrina comparada relacionada al control jurisdiccional de la actividad administrativa.

2.6.2 Criterio de Exclusión

No se estudiarán los controles de la actividad administrativa ejercida en la propia jurisdicción sino aquellos ejercidos por órganos judiciales.

No tratará el control de la actividad administrativa ejercida por el Poder Legislativo y Judicial.

2.6.3 Fuente de Información o Levantamiento de Datos:

Además de las fuentes primarias: Leyes y doctrina comparada, esta investigación se nutre de dos entrevistas realizadas al Magistrado Sergio Ortega Juez del Tribunal Superior Administrativo y al Profesor Olivo A. Rodríguez Huerta, asesor de contenido.

2.7 Cronograma de Actividades.

<i>Meses/ Semanas</i> <i>Actividades</i>	Septiembre				Octubre				Noviembre				Diciembre			Enero		
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	1	2	3
Plan de Investigación	X	X																
Levantamientos de Fuentes		X	X	X					X					X				
Encuentro Jueces Tribunal Superior Administrativo				X														
Ante Proyecto					X	X	X	X										
Análisis de Métodos y Técnicas de Investigación	X	X																
Elaboración de Instrumentos de Recolección de Datos											X	X						
Análisis de Bibliografía y Antecedentes.							X	X	X		X	X	X					
Elección de Contenido y Redacción de Tesis.												X	X	X	X	X		
Conclusiones y propuestas																X	X	
Edición Final del Texto																		X

CAPITULO II

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

El objeto de nuestro estudio no es la Actividad Administrativa como hemos advertido, aun así no podemos arriesgarnos a hablar de control jurisdiccional de esta actividad sin haber abordado algunas concepciones de gran relevancia para comprender la necesidad de control y su razón de ser. Resulta obvio que antes de aprender a controlar algo debemos conocerlo.

Al hablar de la actividad administrativa, es un hecho que tampoco podemos dejar fuera la Administración pública como ente competencial para el ejercicio de esta actividad, en ese sentido nos adentramos al tema de la Administración Pública y su actividad.

3.1 Administración Pública

La administración pública es definida por (Garcia, 2006) como la actividad que realizan los órganos del Poder Ejecutivo y sus dependencias directas o indirectas. En cuanto a la estructura de la administración pública se refiere a los órganos. Se le denomina Administración Pública a las organizaciones que realizan función administrativa y de gestión del Estado.

La administración pública está conformada por distintos órganos, entendidos estos como unidades administrativas habilitadas para ejercer las competencias atribuidas. La Ley Orgánica de la Administración Pública No. 247-12 en su artículo 6 destaca al Estado, el Distrito Nacional y demás municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas.

En España se entiende por Administraciones Públicas: La administración general del Estado; Las Administraciones de las Comunidades Autónomas; las entidades que integran la Administración Local y las entidades de derecho público que estén vinculadas.

Es importante destacar que el Estado como ente de la administración pública, conforma lo que se denomina la Administración Pública Central y comprende todos aquellos órganos bajo la dependencia del Poder Ejecutivo: La Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Consejo de Ministros y los ministerios que se crean por ley.

3.1.1 Objeto de la Administración Pública.

El objeto de la administración pública está definido por la ley en su artículo 5 el cual establece lo siguiente:

La Administración Pública tiene como objetivo principal satisfacer en condiciones de eficacia, objetividad, igualdad, transparencia, publicidad y coordinación y eficiencia el interés general y las necesidades de sus usuarios y/o beneficiarios, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. Es tarea fundamental de todo integrante de la organización administrativa participar de las funciones esenciales del Estado destinadas a procurar el desarrollo humano pleno a fin de que la calidad de vida de toda persona corresponda a los supuestos que exige su dignidad de ser humano.

La razón de ser de la administración pública es entonces satisfacer las necesidades de las personas ya sea en calidad de beneficiarios o usuarios, proveer en su quehacer los medios para el desarrollo humano pleno, como exige la dignidad de la persona humana.

Por ello, la administración está sometida al ordenamiento jurídico, control indispensable para poder conducir la actividad administrativa, por ende está sometida también a los principios de legalidad, responsabilidad, eficacia, igualdad, transparencia, objetividad, eficiencia, buena fe y confianza legítima y sumisión al interés general. (Estrada, 2012)

A continuación algunos aspectos que nos ayudarán a identificar la actividad que realiza la administración pública, a diferencia de las demás funciones del poder público.

3.2 La Actividad Administrativa.

Cuando se hace referencia a la actividad administrativa, se agrupan un conjunto de actos o más bien, manifestaciones jurídicas de la administración. Pues tanto los actos unilaterales, los contratos y los reglamentos dictados por la autoridad administrativa, en principio no caen dentro de la tipificación doctrinal de “actos administrativos”, pero son el ejercicio jurídico de su potestad.

3.2.1 Teoría del Órgano.

La doctrina ha recogido algunos criterios para definir la actividad administrativa. En primer lugar el criterio orgánico, que establece que la actividad administrativa es la que realiza el Poder Ejecutivo; esta afirmación es cierta, al tiempo que es insuficiente; por el hecho de que el Poder Judicial y el poder legislativo también ejercen funciones administrativas.

3.2.2 Concepto Residual o Negativo.

En segundo lugar también está el concepto residual o negativo, el cual refiere que la función administrativa es aquella que ni es legislativa ni es judicial. Conforme con el Doctrinario (Gordillo, 2009) este criterio solo es valido en la medida que pueda precisarse

aquello que se excluye, es decir, si no se puede determinar exactamente cuando se está frente a una actividad legislativa o judicial tampoco se sabrá si se trata de una actividad administrativa.

3.2.3 Concepto Material.

También se ha tratado de definir la función administrativa de forma material, muchos autores coinciden en que es la actividad concreta, inmediata y práctica del Estado, que persigue la satisfacción del grupo social y de los individuos que la integran.

El maestro (Gordillo, 2009) citado precedentemente, al entender que estos parámetros y definiciones son insuficientes se inscribe en un criterio mixto.

3.2.4 Criterio Mixto.

Destaca que: existen actos materialmente legislativos, pero que orgánicamente son administrativos, como es el caso de los reglamentos; actos materialmente administrativos que son orgánicamente legislativos, es decir los informes autorizaciones y otros asuntos llevados a cabo por el poder legislativo que no sea legislar; actos materialmente administrativos que son orgánicamente judiciales, al igual que en el caso anterior, todas las actividades que realizan los tribunales que no es administración de justicia, como ejemplo la remoción de los empleados judiciales; y por último, que hay actos materialmente jurisdiccionales que son orgánicamente administrativos, cuando el Poder Ejecutivo decide un recurso jerárquico.

Favorecemos el criterio mixto, porque toma en cuenta el órgano que ha producido el acto, no obstante, es apta para nuestro objeto de estudio la definición que trae el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, la cual se cita a continuación:

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 estos tenga una finalidad industrial o comercial y siempre que no asuman un carácter legislativo o jurisdiccional.

Esta definición como podemos ver se inclina ante el criterio residual o negativo al establecer que las actividades enunciadas serán función pública **siempre** que no asuman un carácter legislativo o jurisdiccional. No obstante, nos llama mucho la atención esta definición, porque utiliza una gran variedad de verbos que intentan abarcar todo el que hacer administrativo.

CAPITULO III

LEGALIDAD DE LAS ACTUACIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS

Después de abordar conceptualmente la actividad de la Administración Pública, pasamos a examinar, de modo general, el marco jurídico de los poderes públicos, pero haciendo especial énfasis en el Poder Ejecutivo, con el único objetivo de dejar establecido el principio de juridicidad como presupuesto esencial para poder someter a control la Administración Pública.

Lo que se quiere enfatizar es, que para poder llegar al control jurisdiccional de una actividad, primero deben hacerse valer normas, en este caso de derecho administrativo, que regulen y limiten el poder de quienes la llevan a cabo y segundo, que las mismas hayan sido infringidas.

Es necesario para la comprensión cabal de este capítulo tratar el tema desde una perspectiva histórica. A continuación veremos algunas impresiones del surgimiento del principio de legalidad.

4.1 Surgimiento del Principio de Legalidad.

El Estado de Derecho surge bajo la premisa del sometimiento de los poderes públicos ante la ley. Todo poder que se pretenda legítimo debe ser jurídico. Según los Maestros (García de Enterría & Fernández, 1999) todos los poderes pretenden gobernar legítimamente, lo que puede diferenciar a un poder de otros es lo que entienden por derecho.

En los sistemas absolutistas la concepción del derecho es gobernada por una teoría predominante, la soberanía radicaba en una sola persona a la que los demás le debían obediencia. Lo que las monarquías totalitaristas entienden por derecho es el absolutismo real o teológico.

Los revolucionarios franceses entendían que el derecho no podía emanar de ninguna instancia fuera de la comunidad, y como única expresión de esta, la ley. Una expresión popular de entonces era que: “No se puede exigir obediencia sino en nombre de la ley.” Así fue expresado en la Constitución de la Francia de 1791. Así se origina el principio de legalidad.

A partir de los postulados del principio de legalidad se fomenta el Estado Democrático de Derecho, basado principalmente en la teoría de la división de poderes, que alumbra un nuevo principio llamado “separación de poderes.”

El objetivo principal de la separación de poderes según (Prats, 2003) no es únicamente asignar funciones específicas a cada poder del Estado, sino también, crear los mecanismos que de alguna manera permitan controlar respectivamente el ejercicio del poder político. En ese sentido, si lo que se quiere es reducir o controlar las actuaciones del Monarca, no puede éste dictar las leyes que como función principal va a ejecutar; lo mismo ocurre con el Poder Judicial, cuya función principal es la administración de justicia, haciendo cumplir las leyes. En todo caso, todos los poderes del estado deben obrar sujetos a la ley.

Hoy, como desde nuestros inicios el Estado Dominicano ha sido constituido en una República unitaria, democrática y representativa. Así se describe en nuestra Constitución en su artículo cuatro (04), al tiempo que declara la división de los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial; independientes en sus respectivas funciones, como es propio de una Constitución normativa.

La organización del Estado inspirada en la separación de funciones y el principio de legalidad tiene un fin común, que no es otro que el de tutelar los derechos subjetivos de las personas. En ese orden de ideas, nuestra República se fundamenta en la dignidad humana, y se define como un Estado Social y Democrático de Derecho, como se muestra en el artículo 7 de la Constitución.

4.2 Principio de Juridicidad en la Constitución Dominicana

La doctrina ha definido el principio de juridicidad como la obligación de sujeción que tienen que tener los órganos del Estado al ordenamiento jurídico, tanto en sus actuaciones como en su constitución en sí misma, para garantizar una efectiva limitación del ejercicio del poder público y la existencia de un Estado de Derecho.

El principio de juridicidad, no es otra cosa que el principio de legalidad. Se ha acuñado el término juridicidad porque es más abierto, ya que la palabra legalidad semánticamente provoca que pueda interpretarse que solo se refiere a la ley y no al ordenamiento jurídico en sentido integral.

La actual Constitución en su artículo 138 señala que la administración debe someterse plenamente al Ordenamiento Jurídico del Estado. Este último entendido no solo como las normas de organización del Estado, sino que abarca principios, garantías procesales, leyes, decretos, reglamentos, jurisprudencias y cualquier acto de la administración pública.

4.2.1 Los Principios Generales del Derecho

Los doctrinarios (Gonzalez & Híjar, 2002) afirman que: “Las administraciones públicas según el artículo 103, [de la Constitución Española] se someten a la ley y al Derecho y ello conlleva por tanto la aplicación de los principios jurídicos que inspiran el ordenamiento.”

El principio de juridicidad por tanto integra los principios informadores de la Administración Pública contenidos en la norma anteriormente citada: como son:

- | | |
|----------------|------------------|
| 1. Eficacia | 5. Transparencia |
| 2. Jerarquía | 6. Economía |
| 3. Objetividad | 7. Publicidad y |
| 4. Igualdad | 8. Coordinación |

Los funcionarios públicos tienen la obligación de motivar sus actuaciones con base en los principios antes señalados para que puedan estar legitimados en sus funciones. Permitiendo con ello que el juzgador pueda hacer un mejor ejercicio de ponderación para verificar si una actuación es legítima.

4.2.2 Los Derechos Fundamentales.

Es importante destacar que un Estado de Derecho exige que en el ordenamiento jurídico exista un régimen de garantías mínimas para los ciudadanos frente a los poderes públicos, que son derechos y libertades fundamentales de gran eficacia y operatividad (Gonzalez & Híjar, 2002). Por ello las Constituciones normativas no solamente regulan

la organización del Estado, sino que contienen un catálogo de derechos fundamentales, pensados para el colectivo y para cada individuo desde un punto de vista subjetivo.

Incluso, la organización de la República ha sido pensada para la consecución de los derechos y libertades individuales y sociales; por ello los convenios internacionales que versen sobre derechos humanos tienen una aplicación práctica en la esfera nacional, y por tanto constituyen presupuestos vinculantes para los jueces, incluidos los de rama administrativa. El irrespeto a los derechos fundamentales establecido en la Constitución y en los Convenios Internacionales que versen sobre los mismos, atenta contra el principio de juridicidad.

En ese orden de ideas, los Convenios Internacionales, las sentencias firmes de los tribunales, las resoluciones, decretos y actos de la propia administración, como partes del ordenamiento jurídico y según la teoría de las fuentes del derecho, también someten e informan la administración pública. Cabe destacar que una vez dictado un reglamento el propio Estado debe respetarlo, para no hacerlo, debe modificarlo tomando en cuenta el interés general de la comunidad y las leyes.

4.2.3 Garantías Procesales y Tutela Judicial Efectiva

En el artículo 69 de la Constitución Dominicana se exhiben algunas garantías procesales del Debido Proceso de Ley, cuya importancia es de mucha utilidad para la presente investigación, por razones que van a ser expuestas a continuación.

El objeto de estas garantías es conseguir la satisfacción de la Tutela Judicial Efectiva, concebida ésta como un derecho fundamental de salvaguarda judicial de los derechos legítimos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha estatuido en Sentencia del caso Tribunal Constitucional del 31 de enero de 2001, párr. 71 que:

De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo [...]. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.

4.3 Control de legalidad y Sujetos Legitimados.

Es precisamente ese sometimiento al ordenamiento lo que evoca el principio de juridicidad. En ese sentido una actuación de la administración que atente contra el ordenamiento jurídico nacional, no puede considerarse como válida. Por vía de consecuencia surge el control de legalidad y para ejercer este control existen muchos medios, nos ocupamos del control de legalidad judicial y quiénes son sus sujetos legitimados.

En la constitución actual en su artículo 139 se establece 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.” Podemos citar también el artículo 10 de la ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, que establece bajo el título Control de Legalidad: “A los tribunales de

justicia les corresponde el control de legalidad de los actos, acuerdos y resoluciones de las administraciones y autoridades municipales.”

Al referirse en sentido general a los tribunales, no nos cabe duda que se está refiriendo al control difuso de constitucionalidad que ejercen, el cual abordamos más adelante, y por supuesto, específicamente a la jurisdicción contencioso administrativa.

En este enunciado puede apreciarse la necesidad del control de legalidad como si fuera una presunción en contra de la administración. Aunque en principio los actos administrativos se presumen legales, la historia y la experiencia han demostrado la necesidad indiscutible de que el poder sea controlado.

En palabras de (JUAREZ, 1996) dada las diversas maneras en que la Administración puede desconocer o vulnerar el principio de legalidad, conducen como consecuencia inmediata al control jurisdiccional contencioso-administrativo.

4.3.1 Sujetos Legitimados para Requerir el Control Jurisdiccional de Legalidad

Un antiguo aforismo jurídico dice que “El interés mueve la acción;” ese principio, de singular importancia en el derecho común, pretende establecer que quien reclama en justicia debe tener un interés, de lo contrario no puede accionar.

Durante mucho tiempo la Republica Dominicana permitía que cualquier persona pudiese elevar la acción de inconstitucionalidad de las leyes y actos administrativos, conforme al artículo 67, inciso 1, de la Constitución de 1994; pero fue en la sentencia de fecha 6 de agosto de 1998, donde la Suprema Corte de Justicia, define el concepto de parte interesada y le da un alcance mas acorde con el Estado de Derecho:

Con el derecho a demandar la inconstitucionalidad de la ley por vía directa debe entenderse por “parte interesada” aquella que figure

como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria;” (énfasis añadido)

En lo expuesto precedentemente podemos destacar que desde el 1998 cualquier persona estaba legitimada, siempre que tenga un interés, para actuar en justicia contra las leyes, decretos, reglamentos y actos de los poderes públicos. Aunque se trata del Control Constitucional es un instituto que legitima a los ciudadanos para constituirse en centinelas de la legalidad y del respeto de los derechos individuales y sociales consagrados en virtud del principio de la supremacía de la Constitución.

De la misma manera, como pudimos ver en el artículo 139 de la Carta Sustantiva, cuando se refiere al control de legalidad en el marco del título de “La Administración Pública”: “[...] **La ciudadanía puede requerir ese control** a través de los procedimientos establecidos por la ley.” (*Énfasis añadido*). Esta disposición legitima a cada ciudadano para interponer las acciones existentes para conseguir el control de legalidad.

Según la impresión hecha en la Constitución Comentada por el profesor (Rodríguez Huertas, 2011) este texto consagra una acción popular para que cualquier ciudadano pueda convertirse en un defensor objetivo de la legalidad que deben respetar los órganos de la Administración Pública.

CAPITULO IV

CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Se habla de control jurisdiccional, porque existen controles de la actividad administrativa que no son jurisdiccionales. Esos controles muchas veces son eficaces, pero no constituyen una garantía para el ciudadano. Los mismos no constituyen el objeto de nuestro estudio. En cambio, una vez agotado el procedimiento administrativo, o aún sin haberlo agotado, los administrados tienen derecho a acceder a los tribunales de justicia para hacer valer sus derechos frente a la administración.

5.1 La Jurisdicción.

Una jurisdicción es un órgano con aptitud para administrar justicia. Cuando se habla de control jurisdiccional aplicado a la actividad administrativa, se refiere a la potestad que tiene un tribunal de justicia de poner frenos a la administración pública, cuando en el ejercicio de sus actuaciones intervengan los derechos subjetivos de las personas y contravengan el ordenamiento jurídico.

El control jurisdiccional de la actividad administrativa obedece a la evolución de la división de los poderes del Estado, ya enunciada; concepción que Montesquieu inspiró en la premisa de que *todo hombre o mujer que ostente el poder, puede abusar de él*. La independencia de los poderes públicos, como se ha esbozado de alguna manera, no solamente es para desconcentrar el poder, sino para que existan mecanismos de control entre uno y otro.

El control jurisdiccional de la actividad administrativa es precisamente el control que puede ejercer el Poder Judicial sobre el Poder Ejecutivo. Esta expresión no puede, de ninguna manera, dar a entender que el Poder Judicial es superior o más importante

que el Poder Ejecutivo, pues no se trata de una relación jerárquica entre los mismos. Esta relación entre poderes está basada en el Derecho Administrativo, que informa el actuar de la administración e impone los frenos necesarios para la consecución de sus fines.

5.2 Órganos Jurisdiccionales de Control de la Actividad Administrativa.

La efectividad del Derecho Administrativo, depende de que en el ordenamiento jurídico nacional existan los mecanismos necesarios para hacer cumplir las leyes, entiéndase principalmente los procedimientos, órganos especializados y jurisdicciones que estén al alcance de la sociedad.

Es importante destacar que el control jurisdiccional de la actividad administrativa no se circunscribe en sentido general a la existencia de un tribunal especial de lo contencioso-administrativo.

En la Republica Dominicana existen distintos órganos jurisdiccionales que controlan directa o indirectamente la actividad administrativa. A continuación vamos a dar a conocer algunas informaciones relevantes, adaptadas a la sencillez de esta investigación, de las vías y jurisdicciones que intervienen en el control jurisdiccional de la actividad administrativa. A saber los tribunales ordinarios y especiales en sentido general, el Tribunal Superior Administrativo como jurisdicción especializada, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional.

5.3 Tribunales de derecho común en el Control de la Actividad Administrativa.

Desde los inicios de la República Dominicana, la función de los tribunales de justicia de controlar la administración ha estado presente, así se puede comprobar en la primera Constitución de 1844, en su artículo 125 cuando expresa: “Ningún Tribunal podrá aplicar una ley inconstitucional, ni los decretos y reglamentos de la administración general, sino en tanto que sean conformes a las leyes.” Desde entonces, el control difuso y concentrado de la constitucionalidad de cualquier acto emanado de los poderes públicos ha sido consolidado.

Hoy en día no solo los tribunales tienen el deber de cumplir con esta obligación, sino que se extiende a todos los poderes y entes en el ejercicio de sus funciones. Podemos citar el artículo 6 de nuestra norma fundamental vigente: “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.”

Así mismo el artículo 73 del texto constitucional expresa que: “Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.”

El control difuso de constitucionalidad lo ejercen todos los jueces y tribunales del Poder Judicial, cuando como medio de defensa se alega la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto. De estas formas se puede verificar una especie de control jurisdiccional, en este caso, no solo de la función administrativa sino también de la función legislativa.

Es importante señalar, que el control difuso de constitucionalidad solo tiene un efecto *–inter partes–*, es decir, entre las partes en un litigio, verbigracia: que la alcaldía acuse ante el Juzgado de Paz de Asuntos Municipales, a un ciudadano de no cumplir con un requisito impuesto por una disposición del Consejo Municipal, que sea contraria a la Constitución; en este caso el Juez apoderado puede declarar la inconstitucionalidad de esta norma y rechazar la demanda. Esta decisión solo será oponible a las partes envueltas en el litigio.

En la actualidad el control difuso está conceptuado en el artículo 188 de la Constitución: Los tribunales de la República conocerán la excepción de constitucionalidad en los asuntos sometidos a su conocimiento. Más ampliamente el artículo 51 de la ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales establece: “Todo juez o tribunal del Poder Judicial 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”

Este control de constitucionalidad -que vale decir hace honor al principio de supremacía de la constitución- debe ejercerse aún de oficio en las causas sometidas a su conocimiento, conforme a las disposiciones del artículo 52 de la indicada Ley 13-11;

El control difuso, es una garantía de que en un litigio no se van a aplicar actos o normas contrarias a la constitución, pero evidentemente no constituye garantía suficiente de control de las actuaciones de la administración, pues no es lo mismo anular un acto de manera excepcional o como medio de defensa dentro de una causa, que hacerlo de directamente de manera principal.

5.4 El tribunal Constitucional como órgano de control administrativo.

El Tribunal Constitucional en República Dominicana es un órgano extra poder, creado por nuestra más reciente Constitución, de la cual hemos hablado bastante por las importantes innovaciones que ha traído en la materia objeto de nuestro estudio.

Como en otros países, el tribunal constitucional tiene poderes de gran alcance para la consolidación y tutela de los derechos subjetivos de las personas, para lo cual resulta inminente el control de la administración.

Su estudio es de vital importancia para conocer el control jurisdiccional de la actividad administrativa, por el hecho de que dentro de sus atribuciones contiene cuatro vías o tipos de acciones, las cuales bien ejercidas, pueden controlar la administración de alguna manera; estas son:

- ✚ El control concentrado de constitucionalidad;
- ✚ El recurso de revisión de las sentencias de amparo dictadas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa;
- ✚ La revisión constitucional de las decisiones jurisdiccionales de cualquier tribunal; y
- ✚ Los conflictos de competencia, entre órganos u organismos de la administración pública.

A continuación detallamos cada una de estas atribuciones por su vinculación al ejercicio de control de la actividad administrativa.

5.4.1 El Control Concentrado De Constitucionalidad

En el año 1994, en momentos en que la Suprema Corte de Justicia ejercía el control concentrado de Constitucionalidad se declaró la inconstitucionalidad del Decreto No. 295-94 de fecha 29 de septiembre; que imponía un impuesto de contribución de salida del país por un monto de diez Dólares Estadounidense (US\$10.00).

Con base en este presupuesto el alto tribunal declaró, entre otras cosas, que en el artículo 55 de la otrora Constitución, no se encuentra incluida la potestad de instituir impuestos o contribuciones generales, y que la unidad monetaria nacional es el peso oro conforme al artículo 111 conforme al texto constitucional vigente a la fecha.

En este caso y muchos otros que pueden estudiarse se verificó un control jurisdiccional de la actividad administrativa por parte de un órgano jurisdiccional en atribuciones de Tribunal Constitucional, en ocasión de una acción directa de inconstitucionalidad. (Biaggi, 2002)

En la actualidad es el Tribunal Constitucional que ejerce el control concentrado de constitucionalidad, mediante la acción directa de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva, de este modo se controla directamente la función orgánicamente administrativa y materialmente legislativa.

5.4.2 Revisión de las Decisiones en Amparo del Tribunal Superior Administrativo.

Además del control jurisdiccional que puede ejercer el Tribunal Constitucional por medio del control concentrado de inconstitucionalidad sobre alguna actividad administrativa, como dijimos anteriormente; también tiene a su cargo el recurso en segundo grado, o más bien, de revisión de las decisiones dictadas con motivo de la

acción constitucional de amparo. En ese tenor, las decisiones rendidas por el Tribunal Superior Administrativo en atribuciones de amparo pueden ser recurridas por ante el tribunal Constitucional.

Queda demostrado si se analiza de manera conjunta las disposiciones contenidas en el artículo 75 y 94 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que la acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública es competencia de la jurisdicción contencioso administrativa y que esta decisión puede ser recurrida en revisión por ante el Tribunal Constitucional.

En ese tenor el Tribunal Constitucional toma participación en decisiones cuya finalidad es detener la vulneración de un derecho subjetivo de carácter fundamental por parte de la administración pública. Como ejemplo de ello se recuerda la sentencia TC/0012/12 del nueve (09) de mayo de 2012, la cual admite un recurso de revisión a una decisión del Tribunal Superior Administrativo, que declaró inadmisibile un recurso de amparo y falla sobre el fondo obligando a la Junta de Retiro de las Fuerzas Armadas, a beneficiar a la recurrente con la pensión, en su calidad de concubina de un veterano fallecido.

5.4.3 La Revisión Constitucional de las Decisiones Jurisdiccionales.

El Tribunal Constitucional tiene dentro de sus atribuciones el poder de revisar las decisiones judiciales, en el modo que explicaremos más adelante. Esta atribución no es conferida por la Constitución, sino por la ley.

En el ordinal 4 del artículo 185 de la Constitución de la República se hace una especie de reserva legislativa, en el entendido de que una ley puede asignar cualquier otra materia como atribución del tribunal Constitucional. Es su Ley Orgánica, citada en reiteradas ocasiones, que establece en su artículo 53 la potestad del alto tribunal para

revisar las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

5.4.3.1 *Condiciones necesarias para la revisión de decisiones jurisdiccionales:*

- ✚ El primer caso planteado por la ley, que da lugar a la revisión de una decisión judicial, es que esta haya declarado la inconstitucionalidad de una ley, reglamento, *resolución u ordenanza*.

Como se ha establecido al tratar el control difuso, los tribunales pueden abstenerse de aplicar o anular un acto, resolución u ordenanza de la administración pública² en un caso concreto. Ejerciendo así una especie de control de la actividad administrativa.

De ese mismo modo se pretende, que si el Tribunal Constitucional puede ejercer la revisión constitucional en este primer supuesto, pues estaríamos frente a otra vía de control de la actividad administrativa.

- ✚ Si la decisión judicial viola un precedente del Tribunal Constitucional también puede ser revisada.

En este caso entendemos solo se verifica un control de la actividad administrativa si el precedente versa sobre un aspecto que recaiga sobre la administración.

- ✚ Cuando se haya producido una violación a un derecho fundamental siempre que:

²Como también pueden hacerlo con una ley o reglamento. Señalamos los actos que pueden ser dictados por el Poder Ejecutivo, que es lo que nos interesa.

- Que haya sido invocado durante el proceso, inmediatamente después de tomar conocimiento.
- Se hayan agotado los recursos disponibles dentro de la jurisdicción y no se haya subsanado.
- Que sea una acción u omisión imputable al órgano jurisdiccional

Además de las condiciones exigidas en la tercera causa de revisión constitucional, para que sea admisible se requiere que el recurso tenga una “*especial trascendencia o relevancia constitucional*”

5.4.4 Conflictos de Competencia.

Otra atribución importante del Tribunal Constitucional que limita o controla a la Administración Pública, está contenida en el numeral 3 del artículo 185 de la Constitución vigente a la fecha; y es precisamente el conocimiento de los conflictos de competencia entre los poderes públicos.

Un conflicto de competencia, en el sentido señalado por la constitución, surge cuando existen dos o más órganos que han interpretado que poseen las mismas prerrogativas para accionar en una determinada actividad.

Si como ejemplo establecemos que dos órganos de la administración se encuentran en conflicto de competencia y ese conflicto es dirimido por un órgano jurisdiccional, como lo es el Tribunal Constitucional, estamos hablando entonces de control jurisdiccional de la actividad administrativa.

El artículo 59 de la ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, NO. 137-11, amplía este Instituto Constitucional, estableciendo detalladamente el ámbito de esta atribución, cito:

Le corresponde al Tribunal Constitucional resolver los conflictos de competencia de orden constitucional entre los poderes del Estado, así como los que surjan entre cualesquiera de estos poderes y entre órganos constitucionales, entidades descentralizadas y autónomas, los municipios u otras personas de Derecho Público, o los de cualesquiera de éstas entre sí, salvo aquellos conflictos que sean de la competencia de otras jurisdicciones en virtud de lo que dispone la Constitución o las leyes especiales.

El conflicto debe ser planteado por el titular de cualquiera de los poderes del Estado, órganos o entidades en conflicto (Art. 60 CRD), en las disposiciones subsiguientes de esta ley determina la forma de presentación del conflicto y los plazos en el proceso.

5.4.4.1 Precedentes de Conflictos de Competencia:

En República Dominicana ya existen precedentes con relación a los conflictos de competencia entre órganos de la Administración Pública; a pesar de la mocedad del Tribunal Constitucional y de la Constitución que otorga competencias; podemos citar la Sentencia Constitucional No. TC/0061/12, rendida en ocasión de un conflicto de competencia a instancia del señor Juan Belén Bautista, en representación del distrito municipal de Tavera contra el Ministerio de Hacienda, la cuestión fue la siguiente:

El Tesorero Nacional, negó la entrega de los fondos solicitados por el Distrito Municipal de Tavera, creado mediante Ley 114-10. A juicio del accionante esta negativa viola la autonomía presupuestaria del Distrito Municipal de Tavera reconocida en el artículo 199 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional después de analizar la competencia se refirió a su objeto, cuestión de gran interés en la presente investigación y dispuso que: “El objeto

del conflicto de competencia constitucional consiste en la controversia por la titularidad de la competencia asignada por la Constitución a los órganos o personas de Derecho Público, que puede referirse a la jerarquía, la territorialidad o las funciones.

Con base en este análisis el tribunal declaró inadmisibile dicha demanda, por entender que no se trataba de un conflicto de competencias pura y simplemente. Cuestionó también la legitimidad del reclamante, toda vez que había sido elegido por la asamblea de regidores y no por voto directo de los munícipes.

A pesar de los votos salvados y disidentes de algunos de los magistrados, que pudieran tener razón en sus alegatos, ciertamente aparenta que en el supuesto planteado se ha intentado desnaturalizar el objeto de la acción constitucional objeto de Estudio.

Lo que interesa en este capítulo es sentar las bases de una nueva forma de control de las actividades administrativas en sede jurisdiccional.

5.5 La Suprema Corte de Justicia Controla la Administración Pública.

De modo similar al Tribunal Constitucional en materia de revisión constitucional de las decisiones judiciales firmes y de las decisiones de amparo del Tribunal Superior Administrativo, así ocurre con la Suprema Corte de Justicia.

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, es la encargada de conocer los recursos de Casación para las decisiones contencioso-administrativas del Tribunal Superior Administrativo, conforme lo establece el artículo 9 de la ley Orgánica de la Suprema Corte de Justicia. Actualmente la Constitución en su artículo 164 establece que las decisiones del Tribunal Superior Administrativo pueden ser recurribles en casación.

De esta manera, indirectamente valida o no decisiones que controlan la administración pública.

5.6 El tribunal Superior Administrativo Principal Órgano de Control de la Actividad Administrativa.

El tribunal Superior administrativo es el único órgano de control de la Jurisdicción Especializada Contencioso Administrativa, mientras no se creen los órganos establecidos en la constitución. Tiene su asiento social en el Distrito Nacional y su competencia abarca todo el territorio dominicano.

Dada la singularidad e importancia de esta materia dedicamos el próximo capítulo a la Jurisdicción contencioso-administrativa y dentro de ella tendrá como principal objeto de estudio dicho tribunal.

CAPITULO V

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Hemos señalado diversos tribunales que ejercen control de la actividad administrativa y por tanto caen dentro del objeto de estudio de la presente investigación.

No obstante a la diversidad de órganos que excepcionalmente interactúan en el control jurisdiccional, es importante establecer que la jurisdicción especializada está determinada por los Tribunales Contencioso-Administrativos de Primera Instancia y Tribunales Superiores Administrativos, conforme con la actual Constitución.

6.1 Reseña Histórica.

Es de vital importancia para el estudio que hoy nos compromete, hacer un breve recorrido histórico, que pueda dar a conocer al lector la evolución de esta jurisdicción, para así tener una noción de cómo llegamos hasta aquí y poder dirigir mejor una valoración del tema.

6.1.1 La real audiencia.

Para hablar de los orígenes de la justicia contencioso-administrativa en República Dominicana, hay que remontarse necesariamente al año 1510, cuando el Rey Fernando de Aragón creó el Tribunal Supremo de la Real Audiencia.

Este tribunal encargado del respeto a la ley en sentido general, tenía a su cargo el conocimiento de las apelaciones que se interpusieran contra las decisiones del

gobernador, como también los asuntos contenciosos que se presentaron durante la colonia.

6.1.2 Juzgado del Alcalde Mayor y la Corte Superior de justicia

Otro vestigio lo podemos encontrar en el artículo 27 del Acta Constitutiva Del Gobierno Provisional Del Estado Independiente, firmado por José Núñez de Cáceres, en 1821; recopilada en las notas de (*Mackenzie, 1830*), cito:

*“La intendencia seguirá por ahora separada del gobernador, a ella le toca todo lo económico político y gubernativo de los ramos de la hacienda, la cobranza manejo y distribución de caudales, pero las causas y negocios civiles o criminales de contrabando, pago de contribuciones y deudas derechos incorporados o de reversión, generalidades, correos, delitos de empleados en el ejercicio de sus funciones y demás causas y pleitos de que antes conocían los intendentes, se **determinaran en primera instancia en el juzgado del alcalde mayor y las apelaciones irán a la corte superior de justicia para su decisión en vista y revista.**”* (Énfasis añadido)

Esta organización no tuvo cambios en la primera república, salvo la consignación del control constitucional difuso y concentrado que de manera indirecta incide en el control de los órganos estatales, como se determinó en el capítulo anterior.

6.1.3 Consejo de Administración.

Otra evolución viene a manifestarse conforme al Real Decreto de la Reyna Isabel II, el 5 de julio de 1861, durante la anexión España, momento en que se atribuyeron los asuntos contenciosos administrativos a un Consejo de Administración.

6.1.4 Consejo de Estado.

En 1865 en la Restauración de la República, se restablecieron los principios de las constituciones anteriores, no hubo cambios hasta la reforma Constitucional de 1875, la cual en su artículo 41 se menciona un referente concreto de control de la actividad administrativa en el ordenamiento jurídico dominicano. Se trataba de un Consejo de Estado, compuesto por la mitad más uno de los diputados, siempre y cuando no estén reunidos en funciones legislativas.

Este órgano tenía funciones consultivas al Poder Ejecutivo, principalmente para los asuntos graves o de mucha importancia y para los proyectos de ley. Tenía una especie de control preventivo de las leyes y las actuaciones administrativas, similar a la Francia Napoleónica de 1799, según (Ballén, 2006). En el párrafo único del artículo antes citado, la vetusta Constitución establecía que en todo tiempo este consejo deberá ejercer la función Contencioso-administrativa.

Hubieron varias reformas constitucionales que quitaron y reintrodujeron esta institución de derecho administrativo hasta que fue suprimida definitivamente en el 1880; a partir de entonces no se registran cambios relevantes por más de seis décadas.

6.1.5 Tribunal Superior Administrativo.

Con la Constitución del año 1942 se confirió facultad al legislador para instituir, crear o suprimir tribunales independiente al Poder Judicial, para lo contencioso administrativo. Según el jurisconsulto (Viñas, 2005) esta creación viene a satisfacer la necesidad del doble grado de jurisdicción.

En agosto del 1947 se instituyó el Tribunal Superior Administrativo mediante la ley 1494, como un órgano para recurrir las sentencias de los Tribunales Administrativos de Primera Instancias, los cuales no existen hasta hoy. Los jueces de este Tribunal Superior Administrativo, estaba conformado por cinco jueces nombrados por el Poder Ejecutivo.

El hecho de que estos jueces estén nombrados por el Poder Ejecutivo, el jefe de la Administración Pública, hace presumir que los mismos pueden estar afectados en su independencia funcional y administrativa, por tanto, estaban impedidos de administrar justicia conforme a los principios de independencia e imparcialidad imprescindible en la administración de justicia.

6.1.6 La Cámara de Cuentas.

Esta especie de “justicia retenida”³ trató de subsanarse con la ley 2998 de fecha 08 de julio de 1951, traspasando las competencias del Tribunal Superior Administrativo a la Cámara de Cuentas, instituida por la ley No. 130 del 3 de diciembre de 1942. La Cámara de Cuentas es un órgano constitucional de control financiero externo, sus miembros son designados por el Senado de la República de una terna que le presenta el Poder Ejecutivo. Se afirma que trató de subsanarse, porque la concepción originaria del

³ La “justicia retenida” fue una etapa pos revolucionaria en Francia, donde el control administrativo era ejercido por la propia administración y no por los tribunales de justicia. A raíz de la concepción clásica de la separación de funciones. Ellos entendían que si el Poder Judicial juzgaba a la administración, se asumía que el Poder Ejecutivo estaba subordinado. (Rodriguez Huertas O. A., 2002 p.20)

constituyente al momento de fundar la Republica fue la de división de los poderes, en ese sentido la función jurisdiccional del Estado debe ser ejercida por el Poder Judicial.

La Cámara de cuentas por defecto está compuesta por personas que con mucha frecuencia, para no irnos a los extremos, pertenecen a partidos políticos. El hecho de que puedan los miembros de este órgano obedecer a partidos políticos no garantiza la fiscalización objetiva de las actuaciones del gobierno ni mucho menos la administración de justicia.

La ley no. 3835 del 20 de mayo de 1954, se considera un avance en la historia del contencioso administrativo, por el hecho de que se establece el recurso de casación para las decisiones de la Cámara de Cuentas que sean dictadas en funciones de Tribunal Superior Administrativo. De esta manera entra en concurso el Poder Judicial.

La ley posterior de la Cámara de Cuentas No. 10-04 de fecha 20 de enero de 2004, hace una reestructuración a ese organismo, redefiniendo sus competencias propias, dentro de las cuales no podía mantener las del Tribunal Superior Administrativo. No obstante, dispuso en el artículo 58 que la Cámara de Cuentas continuará desempeñando las funciones del Tribunal Superior Administrativo hasta que sea aprobada y entre en vigencia una nueva legislación que asigne estas funciones a otro organismo.

6.1.7 Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

Como consecuencia de la reestructuración de la Cámara de Cuentas, y de la existencia del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, que había sido constituido en paralelo por la ley 11-92 que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana; surge la ley 13-07 que reúne estas competencias y las transfiere al llamado Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

6.1.8 Tribunal Superior Administrativo.

A partir de entonces, es en la reforma constitucional del 26 de enero del año 2010, que esta jurisdicción especializada vuelve a tener un avance importante. En la disposición transitoria sexta de la infanta Constitución se establece que: “El Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario existente pasará a ser el Tribunal Superior Administrativo, creado por esta Constitución. La Suprema Corte de Justicia dispondrá las medidas administrativas necesarias para su adecuación, hasta tanto sea integrado el Consejo del Poder Judicial”.

6.2 Estructura Orgánica De La Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Es importante destacar que nos encontramos en un proceso de transición, en lo que respecta a la estructura orgánica de esta jurisdicción. Toda vez que la organización jurisdiccional que plantea la constitución no se ha llevado a cabo.

6.2.1 Conforme a la Constitución Actual.

La Jurisdicción Contencioso Administrativa es la única jurisdicción especializada reconocida por la Constitución actual. No obstante se reserva al legislador ordinario la facultad de crear otras jurisdicciones especializadas cuando así lo requiera el interés público o la eficiencia del servicio en otras materias. Esto no quiere decir que es la única jurisdicción especial, pero si la única reconocida en la Constitución, y como parte del Poder Judicial. Todo lo relativo a ella en el marco constitucional, se encuentra previsto en los artículos 164 al 167.

Los órganos que componen esta jurisdicción son los siguientes:

 Tribunales Superiores Administrativos;

Tribunales Contencioso Administrativo de Primera Instancia.

El Constituyente pensó en una jurisdicción especializada desconcentrada, es decir, con presencia en toda la Republica Dominicana. Note que se referirse en plural, tanto a los Tribunales Contencioso Administrativo de Primera Instancia, como a los Tribunales Superiores Administrativos.

6.2.1.1 Procurador General Administrativo.

La administración pública, conforme al artículo 166 Constitucional, cuenta con un Procurador General que de manera permanente asumirá su representación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de que este pueda designar abogados, si procede.

La Ley de leyes no indica en cuales casos procede la designación de abogados, por tanto el legislador, aunque no lo establezca la Carta Sustantiva, será el encargado de regular ese vacío. De lo contrario se desconoce lo que podría ocurrir si no existen criterios legales definidos para regular la representación del Estado. Todo parece indicar que el criterio para la designación de abogados es según la carga de trabajo *versus* la cantidad de salas⁴.

⁴ El ministerio público debido a su estructura interna que plantea la unidad e indivisibilidad de ese organismo, organiza las jurisdicciones con un titular y otros abogados adjuntos, actualmente se ha quedado atrás la idea de “abogados ayudantes” o “procuradores fiscales adjuntos” para darle titularidad a cada representante del ministerio público en nombre del órgano que representa. Parece ser que la Constitución ha mantenido esa antigua forma de estructurar el ministerio público.

Es importante destacar que no se establece en la Constitución, si este procurador general administrativo será independiente o no a la procuraduría General de la República⁵.

Tampoco se establece en la Constitución una denominación distinta de esta dependencia para los Tribunales Contencioso Administrativo de Primera Instancia, asunto que queda cubierto al establecer que el Procurador General Administrativo estará presente en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y esta abarca los tribunales de primera instancia. Sin embargo, en todas las jurisdicciones el Estado está representado según la instancias en Fiscalizadores, Procuradores Fiscales o Procuradores Generales, excepto en la jurisdicción inmobiliaria, en donde también hace sus especificaciones.

Lo que si establece la Constitución es que el legislador regulará la representación de los demás órganos y organismos del Estado. En esas atenciones muy probablemente se adscriban al Procurador General Administrativo letrados especializados según los conocimientos técnicos requeridos para la actividad que realizan ciertos órganos de la administración. O se permita la representación directa de defensores de ciertos órganos.

Me inscribo preferentemente en la idea de que el Estado especialice un cuerpo de procuradores según los conocimientos técnicos que requieran algunos órganos u organismos, para que conformen este cuerpo de defensa del Estado y así no se genere una duplicidad de defensa del Estado, quien funge como parte en el proceso igual que los demás.

⁵ Existen razones para presumir que este Procurador General Administrativo estará bajo la dependencia de la Procuraduría General de la República, pero a nuestro juicio debió de establecerlo.

6.2.2 Situación actual de la Estructura Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En la actualidad contamos con un único Tribunal Superior Administrativo para toda la Republica Dominicana con sede en el Distrito Nacional. Las Salas Civiles de los Juzgados de Primera Instancia, con excepción de las del Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, son competentes para conocer de las controversias que se susciten en materia Contencioso Administrativo Municipal.

Es la única excepción que existe, después todas las acciones se ejercen ante el Tribunal Superior Administrativo, toda vez que no se han creado los Tribunales Contencioso Administrativo de Primera Instancia, en consecuencia, permanecen vigentes las disposiciones contenidas en el artículo 3 de la ley 13-07 del Tribunal Contencioso, Tributario y Administrativo.

6.3 Atribuciones Constitucionales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En el artículo 165 de la Constitución Dominicana establece la competencia de atribución de los Tribunales Superiores Administrativos, las cuales citamos a continuación:

·Conocer de los recursos contra las decisiones en asuntos administrativos, tributarios, financieros y municipales de cualquier tribunal contencioso administrativo de primera instancia, o que en esencia tenga ese carácter; ·Conocer de 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, si éstos no son

conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia; ·Conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles; ·Las demás atribuciones conferidas por la ley.

Como se puede apreciar, ha quedado instituido el doble grado de jurisdicción, cumpliendo así con las exigencias del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva⁶.

Así puede corroborarse con las atribuciones conferidas en el artículo 165 de la Carta Sustantiva. El destacado jurista dominicano (Huertas, 2011) al analizar la redacción del numeral 2 del artículo antes citado en su comentario a la Constitución actual señaló, que el legislador al momento de votar la ley que regule esta jurisdicción podrá excluir algunos asuntos contencioso administrativos del doble grado de jurisdicción, para actuaciones administrativas de determinados órganos y entes; como los del Presidente de la Republica, los de la Junta Monetaria y los de la Cámara de Cuentas, cuando estos últimos emitan resoluciones de determinación de responsabilidad de funcionarios públicos con consecuencias patrimoniales.

⁶ Se ha discutido mucho acerca de la naturaleza del doble grado de jurisdicción, nuestra opinión es que es un derecho fundamental de rango constitucional cuya existencia debe ser la regla general (*Derecho a recurrir- Artículo 69.9 CPR*). Por otra parte, reconocemos que los derechos fundamentales no son absolutos y que por tanto están constitucionalmente permitidas las excepciones al mismo, siempre que estén justificadas razonablemente.

6.4 Atribuciones de la Ley 13-07 del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario.

Uno de los aportes más importantes de esta ley, aún vigente, es la ampliación de las competencias. En primer orden acumula las competencias del Tribunal Superior Administrativo atribuidas mediante ley 1494 de 1947 y las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero.

En segundo orden se incluye por primera vez la responsabilidad patrimonial del Estado, sus organismos autónomos y funcionarios, por inobservancia o incumplimiento de decisiones judiciales. Los actos y disposiciones de las corporaciones profesionales adoptados en el ejercicio de potestades públicas. Los procedimientos relativos a la expropiación forzosa, por causa de utilidad pública o interés social y. Los casos de vía de hecho administrativa, excepto en materia de libertad individual.

6.4.1 Aportes significativos.

Unos de los aportes más importantes de esta ley fue la derogación de disposiciones legislativas previas que obligaban a los administrados a llevar a cabo el procedimiento administrativo previo, a la interposición de un recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Así lo dispone el artículo 4 bajo el título “Agotamiento Facultativo Vía Administrativa” cito: “El agotamiento de la vía administrativa será facultativo para la interposición de los recursos, contencioso administrativo y contencioso tributario, contra los actos administrativos dictados por los órganos y entidades de la administración pública, excepto en materia de servicio civil y carrera administrativa.”

Otro aporte de singular importancia es la introducción de las medidas cautelares. Conforme con este instituto los recurrentes pueden durante el proceso solicitar las

medidas cautelares que entienda necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso.

CAPITULO VI

CRITICAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El legislador ha concedido algunos privilegios a la Administración Pública que han matizado los procedimientos ante esta jurisdicción, ralentizando la transición de una instancia revisora, que procura la nulidad de un acto preexistente, a un verdadero control de la actividad administrativa pensada con base en los derechos subjetivos de los entes legitimados y la satisfacción de la tutela judicial efectiva.

Dado el carácter de nuestro trabajo de investigación, no realizaremos un análisis exhaustivo de los procedimientos existentes en la jurisdicción contencioso administrativa. Nos limitamos, después de haber tocado temas relacionados con los procedimientos y atribuciones, a compartir algunas impresiones donde hemos observado algunas “desigualdades” o privilegios de la administración, no acordes con los principios del derecho administrativo actual y que afectan significativamente los procedimientos. Sin desmedro de acotar aspectos positivos.

7.1 Las Vías de Hecho.

Llama poderosamente la atención que el plazo para recurrir las vías de hecho, conforme al artículo 5 de la antes citada ley es de diez (10) días, a partir del inicio de la actuación en vía de hecho. En contraste con otros plazos de treinta días y de un año para el recurso contencioso administrativo y de responsabilidad patrimonial.

Las vías de hecho son comportamientos irregulares que no pueden ser sometidos a plazos tan fugaces y perentorios, máxime porque resulta imposible establecer con

precisión el principio de ejecución de una vía de hecho⁷, ni tampoco, por la imposibilidad de que la persona afectada tome conocimiento de inmediato. Es inconcebible que en los casos más graves el plazo para recurrir sea más corto.

7.2 Deliberación y Sentencia.

Respecto de la deliberación de los jueces para producir sus sentencias traemos otra acotación importante. Observaos las disposiciones del artículo 28 de la ley 1494 que instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

*[...]Terminado éste por todos los Jueces, incluyendo el Presidente, éste se reunirá en cámara de deliberación con los Jueces, en el debido quórum redactará la sentencia o comisionará a uno de los Jueces para que lo haga, por el turno que haya acordado el Tribunal, y luego de acordada la sentencia, que deberá ser suscrita **sin mención de discrepancias por todos los jueces deliberantes** fijará por auto la audiencia pública en que la sentencia será leída, notificándose el auto a todas las partes. (Negritas añadidas)*

Por otra parte la ley 11-92 que aprueba el *Código Tributario* en la parte *infine* del párrafo de su artículo 148 al referirse al Tribunal Contencioso Tributario establece que: **Tomará sus decisiones por mayoría de votos.** No obstante su artículo 163 es una reproducción literal del artículo 28 de la ley 1494 antes citado. De esta manera, queda legalmente prohibido a los jueces de esta jurisdicción el voto disidente.

⁷ Sin hablar de la dificultad probatoria de las vías de hecho, por su naturaleza misma.

Si bien el voto disidente o discrepante no tiene efectos directos en la sentencia, debemos de recordar que los principios que rigen el derecho dominicano están fundamentados en la democracia y por tanto en la libre expresión y difusión del pensamiento, asunto que les está vedado a los jueces que discrepen de la mayoría de los miembros del tribunal.

No obstante, hay que recordar también que las decisiones del hoy Tribunal Superior Administrativo son susceptibles de recurso ya sea ante el Tribunal Constitucional y la Suprema Corte de Justicia, y el voto disidente podría, si la ley así lo determina como se ha hecho en otras materias, fungir como causa para el recurso. Y aunque no lo fuera, una opinión expresada abre las puertas para nueva jurisprudencia y afecta la doctrina notablemente, al someter a discusión una opinión argumentada, que es el deber de los jueces en lo referente a la motivación de sus decisiones.

CONCLUSIONES

Como resultado de nuestra investigación hemos llegado a varias conclusiones en favor de las hipótesis planteadas al inicio.

En primer lugar ha quedado establecido que existen normas generales que aportan al ordenamiento jurídico las bases con las cuales desarrollar la jurisdicción contencioso-administrativa.

La última Reforma Constitucional amplía los órganos que componen esta jurisdicción, permitiendo la consignación del doble grado de jurisdicción. Además del análisis de otras jurisdicciones que indirectamente, por así decirlo controlan el ejercicio de la actividad administrativa.

Que en la actualidad no existe una ley marco, que regule los procedimientos a seguir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, según los procedimientos sumarios o de urgencia y ordinarios, situación que se agrava por no haberse creado los tribunales de primera instancia que ordena la Constitución.

Que el hecho de que exista un único Tribunal Superior Administrativo a nivel nacional, es argumento suficiente para demostrar que el acceso a la justicia contenciosa administrativa es limitada. Hemos constatado que muchas personas con conflictos con la administración desconocen la existencia de esa jurisdicción o tienen limitación de trasladarse a la misma.

RECOMENDACIONES

- ✚ El Poder Judicial debe promover un proyecto de ley en la cual se recomiende la creación de cinco tribunales Superiores Administrativos en las provincias de más densidad poblacional. La creación de los Tribunales Contencioso Administrativos de Primera Instancia, por lo menos una sala por cada departamento judicial.
- ✚ La creación de una ley de procedimientos para esta jurisdicción que establezca un único procedimiento de urgencia para: a) Los amparos; b) Las medidas cautelares; c) Las vías de hecho; d) El control de la Inactividad de la Administración y e) para las dificultades en la Ejecución de Sentencias. De modo que facilite el ejercicio técnico y reivindique la tutela judicial efectiva. Del mismo modo que esta ley establezca un único procedimiento común para las demás acciones.
- ✚ Que la indicada ley de procedimientos para la jurisdicción especializada, sea gobernada por los principios de oralidad e inmediación, de modo que permita la discusión de las pruebas y la presentación de conclusiones en audiencia; esta medida tendrá un efecto en una administración de justicia más buena y más pronta, apegada a las garantías procesales que exige un Estado Social y Democrático de Derecho.
- ✚ Que el procedimiento oral propuesto no se otorgue a la administración, ni al procurador general administrativo como su representante, privilegios que vayan en desmedro del principio de igualdad de partes en el proceso, en los términos de plazos y notificaciones para sus escritos, sino que los mismos sean común para ambas partes.

- ✚ Que el fardo de la prueba corra por cuenta de la administración en los casos de que exista un acto concreto. En los demás casos debe de plantearse la libertad de pruebas en términos de igualdad conforme al principio general de derecho común, establecido en nuestra legislación en el artículo 1315 del Código Civil.
- ✚ Que se establezcan los mecanismos necesarios para garantizar la ejecución de sentencias sin dilaciones indebidas y sin recurrir a no ser por vía sumaria e incidental.

Con nuestras recomendaciones estamos admitiendo que la jurisdicción Contencioso-Administrativa necesita una reestructuración completa, como dijera nuestro asesor de contenido, profesor Olivo A. Rodríguez.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Ballén, R. (Julio-diciembre de 2006). El Consejo de Estado Francés en el Antiguo Régimen. *Diálogos de Saberes*, 13-32. Recuperado el 27 de 11 de 2012, de <http://dialnet.unirioja.es/>: Dialnet.unirioja.es
- Biaggi, J. A. (2002). *15 Años de Jurisprudencia Constitucional, Contencioso y Tributario Dominicana 1988-2002*. Santo Domingo: Ediciones Trajano Potentini.
- Estrada, V. M. (2012). *El Procedimiento Administrativo*. España: Vniversidad D Salamanca, Iglobal.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (1999). *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid, España: CIVITAS EDICIONES, S.A.
- Garcia, G. E. (2006). *DERECHO ADMINISTRATIVO II*. MEXICO: CÁRDENAS VELASCO EDITORES, S.A. de C.V.
- Gonzalez, J. M., & Híjar, J. C. (2002). *El Procedimiento Abreviado en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 2da Edición*. Navarra: Editorial Aranzadi, SA.
- Gordillo, A. (2009). *Tratado de Derecho Administrativo* . Buenos Aires: F.D.A.
- JUAREZ, J. A. (1996). *Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo*. Valencia-Caracas: Vadell Hermanos Editores.

Mackenzie, C. (1830). *Notes On Haiti, Made During A Residence In That Republic*. London: Astor Library.

Pastor, J. a. (2010). *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Comentario*. Madrid: Gomez-Acebo & Pombo.

Prats, E. J. (2003). Evolución Histórica del Constitucionalismo. En P. d. Estado, *Constitución y Garantías Procesales: Manual Practico para el Ejercicio de la Defensa* (pág. 105). Santo Domingo: Amigo del Hogar.

Rodriguez Huertas, O. A. (2002). Principios del Derecho Administrativo. *Jurisdicción Contencioso Administrativa, Memorias del Seminario* (págs. 55-56). Santo Domingo: Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME) .

Rodriguez Huertas, O. A. (2011). En F. I. (FINJUS), *Constitucion Comentada* (pág. 275). Santo Domingo, Rep. Dom.

Viñas, R. A. (2005). *Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Tribunal Superior Administrativo*. Santo Domingo: Publicaciones ONAP.

Constitución, leyes

✚ *Constitución Dominicana (2010). Santo Domingo, RD: PG Ediciones.*

✚ *Constitución Dominicana de 1844, Edición Digital.*

- ✚ *Ley 1494, de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dominicana*
- ✚ Ley 10-04, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, de fecha 20 de enero de 2004.
- ✚ Ley 13-07, del 5 de febrero de 2007, de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado.