



UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO HENRIQUEZ UREÑA
VICERRECTORIA DE POSTGRADO Y EDUCACION CONTINUADA
Escuela de Postgrado

**La Administración pública como sujeto procesal
en el contencioso-administrativo dominicano:
análisis de su capacidad y legitimación**

Sustentante:

Bayoán Arturo Rodríguez Portalatín
Matrícula 21-1176

**Tesis para la obtención del grado de
Magíster en Derecho Administrativo y Gestión Pública**

Asesores:

Manuel Antonio Nolasco Benzo
Cristino García Estrella

Santo Domingo, D. N.
Diciembre, 2022

Para Rita

TABLA DE CONTENIDO

ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	5
RESUMEN Y PALABRAS CLAVES.....	6
INTRODUCCION.....	8
CAPITULO I: Aspectos preliminares.....	10
I.1. Antecedentes de la investigación.....	10
I.1.1. Antecedentes en derecho comparado.....	10
I.1.2. Antecedentes nacionales.....	12
I.2. Presentación del problema.....	13
I.2.1. Planteamiento	13
I.2.2. Preguntas de investigación.....	17
I.2.2.1. Pregunta general.....	17
I.2.2.2. Preguntas específicas	17
I.3. Objetivos	17
I.3.1. Objetivo general.....	17
I.3.2. Objetivos específicos	18
I.4. Justificación	18
I.5. Hipótesis	19
CAPITULO II. Marco teórico y conceptual.....	20
II.1. Marco teórico	20
II.1.1. La Administración pública dominicana: normativa, organización y personificación	20
II.1.2. Normativa y organización.....	21
II.1.3. La personificación de la Administración pública.....	31
II.1.4. La autonomía de las personas de derecho público	39
II.2. Marco conceptual: definición de términos	52
II.3. Marco legal.....	57
CAPITULO III. Marco metodológico	64
III.1. Enfoque de la investigación.....	64
III.2. Diseño de la investigación	65
III.3. Tipo de estudio	65
III.4. Método de investigación.....	66
III.5. Localización en tiempo y espacio	66
III.6. Técnicas de investigación	66
III.7. Instrumentos de recolección de la información.....	67

CAPÍTULO IV. La participación de la Administración pública en el proceso contencioso-administrativo dominicano.....	68
IV.1. Preliminar: perspectiva legal y constitucional del contencioso-administrativo.....	68
IV.2. Presupuestos para acceder a la jurisdicción contenciosa-administrativa:	
capacidad procesal, legitimación y representación.....	85
IV.2.1. La legitimación procesal en la ley dominicana. El interés legítimo.....	92
IV.2.2. La representación en el contencioso-administrativo.....	120
IV.3. Legitimación y capacidad procesal de los entes públicos y de los órganos administrativos.....	124
IV.3.1. Legitimación activa de la Administración pública. El proceso contencioso-interadministrativo.....	128
CONCLUSIONES.....	132
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	138

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AP	Administración pública
CRD	Constitución de la República Dominicana, G. O. núm. 10561 del 26 de enero del año 2010
LOAP	Ley Orgánica de la Administración pública, núm. 247, G. O. núm. 10691 del 14 de agosto de 2012
PLJCA	Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa del año 2022
RAE: DPEJ	Real Academia Española: Diccionario panhispánico del español jurídico
p.	página
pp.	páginas
ss.	siguientes

RESUMEN

El objetivo de este trabajo consiste en analizar la normativa que se ocupa de la participación de la Administración pública como sujeto del proceso contencioso-administrativo dominicano. El análisis de este conjunto de normas, dentro del derecho procesal administrativo, apareja también el estudio sobre la jurisprudencia y la doctrina que se ha publicado al respecto. El estudio se ocupa de la legislación nacional, especialmente desde 1947 con la promulgación de la Ley núm. 1494 que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el marco teórico se plantea lo atinente a la organización y personificación de la Administración pública dominicana por su incidencia tanto en el acceso de la Administración a la jurisdicción contenciosa como en el acceso de los particulares. A partir de ello se aborda el contencioso-administrativo dominicano desde una perspectiva legal y constitucional, para concentrarnos luego en los presupuestos para acceder a esta jurisdicción, es decir, la capacidad procesal, la legitimación y la representación como condiciones subjetivas elementales con ese propósito.

Palabras claves: Administración pública, derecho procesal administrativo, personalidad jurídica, calidad para actuar, capacidad procesal, legitimación, representación, interés legítimo, tutela judicial efectiva, derecho a la buena administración.

ABSTRACT

The objective of this thesis is to analyze the rules that deal with the participation of the Public administration in the Dominican contentious-administrative procedure. The analysis of this set of norms, within the administrative procedural law, also involves the study of the jurisprudence and doctrine that has been published on the subject. The study concentrates on the national legislation, especially since 1947 with the promulgation of the Law No. 1494, which establishes the contentious-administrative jurisdiction.

The theoretical framework deals with the organization and personification of the Dominican public administration in relation to its impact on both the administration's access to contentious jurisdiction and on the access of individuals. From this point of view, the Dominican administrative litigation is approached from a legal and constitutional perspective, to then concentrate on the requirements to access this jurisdiction, that is to say, procedural capacity, standing and representation as elementary subjective conditions for this purpose.

Keywords: Public administration, administrative procedural law, legal personality, procedural capacity, standing, representation, legitimate interest, effective judicial protection, right to good administration.

INTRODUCCION

Los mecanismos de control y fiscalización de la actividad de la Administración pública han adquirido la estatura propia de un fenómeno tan trascendente como el de la constitucionalización del derecho administrativo. En República Dominicana, este fenómeno ha tenido lugar con la Constitución promulgada el 26 de enero del año 2010, que instituye principios elementales que han de informar y gobernar todo el andamiaje sustantivo y procesal de esta rama del derecho, lo que abarca la jurisdicción contenciosa-administrativa y los presupuestos para acceder a ella.

Por este motivo se impone el estudio y valoración de los institutos jurídicos que facilitan la utilización de dicho control. Se trata de analizar determinadas figuras tanto en sus propias categorías individuales como en la interacción que puede sobrevenir entre ellas y de cara a los principios constitucionales referidos: el principio de legalidad, el de control jurisdiccional total de la Administración y el de la responsabilidad administrativa o patrimonial, entre otros.

En la teoría general del derecho procesal, la legitimación es un concepto común pero inicialmente extraño al ordenamiento dominicano, aunque desde hace más de dos décadas su introducción ha sido progresiva en diferentes leyes y, en lo que concierne al derecho administrativo, ha adquirido un papel protagónico. No obstante, la legislación procesal que se ocupa del contencioso-administrativo local no se corresponde con los avances acontecidos en la materia, requiriéndose con urgencia su actualización. De aquí que el proceso contencioso-administrativo eche mano de la legislación civil, sobre todo para los aspectos procedimentales, si bien los principios y reglas del derecho privado no siempre serán adecuados para abordar las situaciones jurídico-procesales que

pueden surgir en el escenario de lo contencioso-administrativo. Por consiguiente, es posible que la tutela judicial efectiva que es garantizada por la Ley Fundamental y debida por los tribunales a todos los participantes de un proceso, sea quebrantada con una impropia interpretación y aplicación de los cauces procesales que permiten, precisamente, el acceso a dicha tutela. Ello no deja de tener consideración aun cuando entremos a examinar las aptitudes de la Administración como sujeto del proceso contencioso, que corrientemente se desarrolla entre un particular, como sujeto activo, y algún organismo público, como sujeto pasivo, pero que también puede ocurrir al revés, o bien, puede ligar dos organismos públicos.

Conforme a estas premisas, nos proponemos estudiar la legitimación y la capacidad de la Administración pública en el ámbito del contencioso-administrativo dominicano, principalmente en dos grandes partes. En primer lugar, evaluando la normativa, organización y personificación de la Administración, en tanto estos contenidos ejercen una natural influencia en el tema central de esta tesis. Y en segundo lugar, trataremos la participación de la Administración, propiamente dicha, en el proceso contencioso. En este acápite, nos aproximaremos a la participación de los distintos organismos de la Administración desde una perspectiva constitucional y legal del contencioso-administrativo, y, además, a partir de las condiciones para la entrada a esta jurisdicción.

CAPÍTULO I: Aspectos preliminares

I.1. Antecedentes de la investigación

I.1.1. Antecedentes en derecho comparado.

Los antecedentes del tema de investigación, como aparecen en otros regímenes jurídicos, responden precisamente a uno de los principales temas de este trabajo, y es el concepto de *legitimación*. Este instituto jurídico aparece en el ordenamiento dominicano desde hace más de dos décadas y el primer aspecto sobre ella se centra en su caracterización y definición, en particular cuando en doctrina y en jurisprudencia vernácula ha sido asemejada a las figuras de *calidad e interés*, las que a su vez son muy propias, si bien no exclusivas, del esquema procesal civil que rige actualmente y que es supletorio en el proceso contencioso-administrativo.

En tal contexto, los diversos estudios y trabajos académicos sobre la Administración pública como sujeto del proceso judicial abordan la cuestión desde la legitimación procesal que tienen las personas para actuar en contra de aquella e impugnar sus actuaciones, o para reclamar cualquier derecho cuya satisfacción sea la contraparte de alguna obligación de la Administración. Lógicamente, la legitimación comprende también a la Administración como actora del proceso contencioso-administrativo, más de las veces como parte pasiva –sea como demandada o recurrida–, pero también en un rol activo, sea como demandante o recurrente.

Se trata, como señala José Ma. Baño León en el prólogo de *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, de un asunto sobre el que existe una doctrina muy consolidada en lo atinente al contencioso-administrativo. Esta obra, de la autoría de Ana Belén Gómez Díaz, tiene su origen en su tesis doctoral, publicada en España en el año 2014.

Respecto a la Administración como sujeto activo y pasivo ante los tribunales de justicia, las obras generales de Derecho Administrativo examinan el tema, naturalmente, en los tomos o capítulos destinados a estudiar el proceso contencioso-administrativo y la tutela jurisdiccional del administrado y de la propia Administración. Así, en España, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, en *Curso de Derecho Administrativo* (19na. edición, 2020); Miguel Sánchez Morón, en *Derecho Administrativo* (6ta. edición, 2010), y Santiago Muñoz Machado, en *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* (2da. edición, 2017); en Venezuela, Allan Brewer-Carías, en *Tratado de Derecho Administrativo: Derecho Público en Iberoamérica* (1ra. edición, 2013); en Colombia, Jaime O. Santofimio, en *Compendio de Derecho Administrativo* (1ra. edición, 2017); en Argentina, Agustín Gordillo, en *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas* (11ra. edición, 2016), y Juan Carlos Cassagne, en *Derecho Administrativo* (7ma. edición, 2002); y en Francia, Jean Rivero, en *Derecho Administrativo* (1era. edición, 2019); Michel Rousset y Olivier Rousset, en *Droit administratif* (2da. edición, 2004); y Jean-Claude Ricci, en *Droit administratif* (4ta. edición, 2004).

En lo académico, destacan las tesis doctorales *Límites y alcances de la legitimación pasiva en el proceso contencioso administrativo salvadoreño*, de Eymar Ergary Rosales Moreno (Universitat Autònoma de Barcelona, España, 2011); y *El acto administrativo y el acceso a la jurisdicción*

contencioso administrativa en Panamá, de Carlos Gasnell Acuña (Universidad Complutense de Madrid, 2015). También las tesis de maestría tituladas *El problema de la legitimación pasiva en el contencioso administrativo de responsabilidad sanitaria: el caso de los hospitales autogestionados*, de Karen Asenjo (Universidad Austral de Chile, 2016), y *La Tutela Judicial Efectiva en el Derecho Procesal Administrativo de Río Negro. Análisis crítico de los requisitos procesales para la habilitación de la instancia judicial*, de Sergio Alejandro Zucal (Universidad Nacional de Río Negro, Argentina, 2017).

I.1.2. Antecedentes nacionales.

En la doctrina local se deben mencionar, en primer orden, las obras de Manuel de Jesús Troncoso de la Concha con *Elementos de Derecho Administrativo* (4ta. edición, 1981, revisada y actualizada por Raymundo Amaro Guzmán), y de Manuel A. Amiama, con su *Prontuario de legislación administrativa dominicana* (3era. edición, 2008). Amiama aborda la jurisdicción contencioso-administrativa conforme a la Ley núm. 1494 de 1947, cuando era ejercida por la Cámara de Cuentas de la República. Troncoso de la Concha dedica un capítulo de su libro a la justicia administrativa y al Tribunal Superior Administrativo dominicano, y los trata en el mismo tenor que Amiama, en orden al sistema de la Ley núm. 1494.

Más adelante, Vinicio Tobal publica *Fundamentos de Derecho Administrativo* (2002, 2da. edición), e igualmente desarrolla el capítulo sobre la justicia contenciosa-administrativa conforme a la Ley núm. 1494, pero sin una aproximación a los aspectos de legitimación y capacidad procesal de las partes. Por el contrario, René Mueses, en *Derecho Administrativo Dominicano* (2004),

desarrolla lo relativo al perjuicio y al interés para actuar como presupuestos de los recursos administrativos y contencioso-administrativos. En *Derecho Procesal Administrativo* (2016, primera edición), Argenis García aborda las “condiciones de habilitación de las partes para actuar en el proceso,” concretamente la capacidad, la calidad y la legitimación, pero no se realiza disquisición alguna sobre este último concepto respecto de los demás, en particular.

Finalmente, en el ámbito académico, no encontramos ninguna tesis de grado o de postgrado que desarrolle el tema escogido, sea de modo sustancial o tangencial.

I.2. Presentación del problema

I.2.1. Planteamiento.

La jurisdicción contenciosa-administrativa en República Dominicana nació con la Ley núm. 1494 de 1947, dentro del modelo de “justicia retenida”, es decir, institucionalmente situada en el seno del Poder Ejecutivo. Hasta ese año, la jurisdicción contenciosa-administrativa, estrictamente hablando, no existía en nuestro país (Troncoso de la Concha, 1981), sino que los tribunales ordinarios tenían la competencia para conocer y fallar las controversias administrativas, dentro del marco del sistema llamado “de la plenitud judicial” (Amiama, 1953). Rodríguez Huertas (2009), no obstante, señala que desde el nacimiento de la República en 1844, el control de la actuación administrativa del Estado fue una responsabilidad compartida entre los Poderes Legislativo y Judicial, de acuerdo con las Constituciones que rigieron hasta 1942. De ese modo, la Suprema Corte de Justicia tenía la competencia para conocer de las controversias suscitadas en ocasión de

los contratos suscritos por el Poder Ejecutivo y sus agentes, mientras que los litigios interadministrativos entre el Estado y las comunas eran dirimidos por el Legislativo. Esas competencias se mantuvieron más o menos invariables hasta 1947.

En 1951, mediante la Ley núm. 2998, la jurisdicción contenciosa-administrativa fue transferida a la Cámara de Cuentas, órgano constitucional de control financiero externo del Estado, cuyos miembros eran designados por el Senado de una terna que presentaba el Poder Ejecutivo. Luego, en 1954 y mediante la Ley núm. 3835, se vinculó por vez primera la jurisdicción contencioso-administrativa con el Poder Judicial, al disponerse que las decisiones de la Cámara de Cuentas podían ser objeto del recurso de casación por ante la Suprema Corte de Justicia.¹

Como se dijo, la “justicia retenida”, en su concepción original, implica que es la misma Administración pública la que controla su propia actividad, dentro de un diseño en el que ella tiene la facultad exclusiva de determinar la legalidad de sus actuaciones. Es un modelo que tiene su origen en la Francia monárquica y que luego se mantuvo como remanente del Antiguo Régimen, pues el Jefe del Estado concentraba en su persona la justicia administrativa, asistido por el Consejo de Estado aunque primariamente como órgano consultivo. De esa manera, en gran medida por el recelo hacia los jueces del Poder Judicial, cuya legitimación popular –según el credo revolucionario—era inexistente, el arquetipo de la justicia retenida floreció a lo largo del siglo XIX hasta la promulgación de la ley del 24 de mayo de 1872, que convirtió al Consejo de Estado en un tribunal independiente del Poder Ejecutivo. Así, se delegó en aquel la competencia para

¹ Declaración de motivos de la Ley núm. 13-07, que transfirió la jurisdicción contencioso-administrativa al Poder Judicial.

juzgar la actuación administrativa, pero a partir de un esquema distinto denominado “justicia delegada.”

En nuestro país, la justicia retenida se mantuvo hasta que en el año 2007 se promulga la Ley núm. 13-07 que transfirió la jurisdicción contencioso-administrativa los tribunales del Poder Judicial. Con esta judicialización se quiso favorecer el acceso a la justicia, desconcentrando la jurisdicción desde Santo Domingo (sede de la Cámara de Cuentas) hacia las provincias del interior, aunque limitadamente; pero, sobre todo, se estableció un sistema de control judicial de la actividad administrativa partiendo del derecho a una tutela judicial efectiva para garantizar a las personas un proceso más equitativo en aquellos conflictos con la Administración, incluyendo la posibilidad de la tutela cautelar. Este cambio trajo consigo un nuevo y notable paradigma, en el sentido de que la Administración dejó de ser juez y parte en el proceso, y se convirtió en solo parte, siguiendo la tradicional estructura triangular formada por un demandante, un demandado y un tribunal. La Constitución del 2010 cimentó este modelo con la positivización de la universalidad del control jurisdiccional de los actos estatales y del principio de la responsabilidad administrativa, entre otros principios orgánicos.

A partir de entonces se han promulgado varias leyes relativas a la Administración pública y que inciden en el contencioso-administrativo, como la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública, la Ley núm. 247-12, orgánica de la Administración Pública, y, particularmente, la Ley núm. 107-13 sobre la Actividad y el Procedimiento Administrativo. Estas leyes, junto con la judicialización del proceso contencioso-administrativo, han significado un paso de enorme relevancia para el derecho administrativo local, si bien el proceso judicial no se regula por una ley propia pues la Ley núm.

13-07, como norma de transición en el proceso de reforma de lo contencioso-administrativo,² es muy breve, lo que significa no pocas dificultades como las que se procuran abordar en este trabajo de investigación.

En tal sentido, por la parquedad de esa ley tenemos un proceso contencioso-administrativo incompleto, que se suple de la legislación civil sobre todo para los aspectos procedimentales, pero que categóricamente requiere una legislación especializada. La legislación civil y procesal civil dominicana son básicamente la traducción de los códigos napoleónicos todavía en vigencia en nuestro país, aunque con algunas modificaciones. Además, en el proceso contencioso (y en otros procesos especiales) se han incorporado términos como la *legitimación*, que pudiera resultar extraño al marco procedimental civil que tenemos, en el que existen las nociones de calidad e interés como presupuestos de la acción judicial, pero conceptuadas a partir de los derechos subjetivos en el derecho civil (Jorge Prats, 2011, p. 45), y un régimen de inadmisibilidades muy aclimatado y considerablemente desarrollado por la jurisprudencia.

En ese mismo contexto, la gran distinción entre entes públicos (con personalidad jurídica propia) y órganos administrativos (sin personalidad jurídica) de acuerdo a la organización administrativa nacional, y su participación en el contencioso-administrativo, genera posiciones y opiniones muy disímiles, o de plano no las genera, sobre institutos jurídicos como la calidad, el interés, la capacidad procesal, la representación y la legitimación. La ausencia de una legislación especial y la necesidad de acudir a la legislación procesal civil significa que, en torno a la participación de la Administración pública en el contencioso-administrativo, pueden producirse confusiones

² Véase la exposición de motivos de dicha Ley.

conceptuales cuya clarificación es necesaria, además de contradicciones o dificultades que impactan el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción.

I.2.2. Preguntas de investigación.

I.2.2.1. Pregunta general.

¿Cómo se configura la participación de la Administración pública en el proceso contencioso-administrativo dominicano para garantizar la tutela judicial efectiva y el debido proceso?

I.2.2.2. Preguntas específicas.

- a. ¿Cómo incide la organización administrativa dominicana en el desenvolvimiento del proceso contencioso-administrativo?
- b. ¿Cómo incide la supletoriedad del procedimiento civil en el desenvolvimiento del proceso contencioso-administrativo?
- c. ¿Qué es la legitimación y cómo opera dentro del esquema procedimental tradicional y dentro del contencioso-administrativo?

I.3. Objetivos

I.3.1. Objetivo general.

Analizar la normativa que regula las condiciones subjetivas de participación de la Administración pública en el proceso contencioso-administrativo dominicano.

I.3.2. Objetivos específicos.

- a. Examinar la organización y la personificación de la Administración pública dominicana y su relevancia en el proceso contencioso-administrativo.
- b. Analizar los conceptos de legitimación, calidad, interés, capacidad procesal y representación dentro del contencioso-administrativo dominicano, en particular desde la posición de la Administración pública.
- c. Fundamentar la necesidad de distinguir entre legitimación, calidad, interés, capacidad procesal y representación en relación a la Administración pública como sujeto activo o pasivo en el contencioso-administrativo dominicano.

I.4. Justificación

La importancia del estudio y análisis de la Administración pública como sujeto del proceso contencioso se evidencia en función de su relación con en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de que son titulares los administrados y la propia Administración. Ha de notarse aquí que esa participación se desdobra en un rol activo (la Administración como recurrente o demandante) o en un rol pasivo (como recurrida o demandada). En ambos roles la cuestión de la personalidad jurídica de la Administración es de primer orden, pues de ella se derivan, proverbialmente, atributos como la capacidad para ser parte de un proceso judicial.

Ahora bien, una de las formas en que la ley ha organizado la Administración se halla en los órganos administrativos, que son instituciones carentes de personalidad jurídica propia, si bien con

competencias y potestades definidas en la Constitución o en el instrumento que los crea o desarrolla. Por esa ausencia de personalidad jurídica, su intervención en el proceso judicial puede conllevar interpretaciones y opiniones diversas, cuyo análisis es necesario. Estudiar la cuestión es también relevante en razón de que en la legislación procesal nacional encontramos un instituto jurídico relativamente reciente, la *legitimación*, cuya relación con conceptos análogos también influye en el desarrollo de este tema.

I.5. Hipótesis

La falta de personalidad jurídica de los órganos de la Administración pública no debe ser un obstáculo para su admisibilidad como sujetos en el proceso contencioso-administrativo (utilizamos aquí el término *admisibilidad* en el sentido más amplio, tanto en lo concerniente a la capacidad jurídica propiamente dicha, como en lo concerniente al derecho de acción). De aquí que la cuestión de la capacidad y la legitimación de la Administración pública en el contencioso-administrativo debe ser abordada de cara a la tutela judicial efectiva y especialmente a la universalidad del control judicial de la actuación administrativa como pilar del derecho administrativo contemporáneo y como uno de los principios constitucionales del derecho administrativo dominicano.

CAPÍTULO II: Marco teórico y conceptual

II.1. Marco teórico

II.1.1. La Administración pública dominicana: normativa, organización y personificación.

El tema que nos ocupa en este subtítulo es amplísimo, aunque no se abordará todo lo relativo a la Administración pública dominicana, sino solo aquello que interesa a los propósitos de esta tesis. Así pues, nos centraremos en la normativa que regula nuestra Administración pública y en su estructura organizativa actual, a fin de sentar las bases para los temas a desarrollar. En ellos se tratarán, especialmente, la capacidad y la legitimación de los entes y órganos de la Administración pública en el ámbito de lo contencioso-administrativo.

Una aproximación al tracto histórico de la Administración pública dominicana es inevitable, a fin de describir los antecedentes más notables para explicar el andamiaje normativo que tenemos en el presente. El derecho administrativo dominicano, inspirado en gran medida en el derecho administrativo francés, ha sufrido importantes cambios en los últimos años, si bien algunas leyes no se han adecuado o no han sido sustituidas a fin de responder a esos cambios. El ejemplo más notorio es el de la Ley núm. 1494 del 9 de agosto de 1947, que instituyó la jurisdicción contencioso-administrativa y que atiende a un modelo de justicia administrativa muy diferente al que se implementaría en el año 2007, con la Ley núm. 13-07.

Asimismo, el estudio de la personificación jurídica de numerosas dependencias de la Administración pública, sobrevenida a lo largo de la vida republicana con la técnica de la

descentralización funcional y territorial, cobra especial importancia de cara al rol que tiene aquella como sujeto procesal en el contencioso-administrativo.

II.1.2. Normativa y organización.

En el prólogo del Diccionario panhispánico del español jurídico, publicado en el 2020, Carlos Lesmes Serrano, Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial de España, señala que esta obra *“ofrece un destacable marco de seguridad jurídica al recoger conceptos de común comprensión entre todos los hispanohablantes, sin que la correspondiente acepción, propia de cada país, suponga un obstáculo para aquella.”* (RAE: DPEJ, 2022). Su propósito esencial es ofrecer certidumbre en la conceptualización y definición de los vocablos jurídicos y, con ello, delimitar con exactitud su naturaleza y sus caracteres.

Tal propósito no es sencillo de lograr, pero facilita la aproximación y el consenso sobre la definición de los vocablos jurídicos. Lo más complicado es definir conceptos abiertos, en los que la doctrina académica y jurisprudencial han tardado en ponerse de acuerdo, si es que fuere posible. Probablemente el concepto de derecho administrativo y el concepto de Administración pública se sitúan en ese grupo de conceptos abiertos; el primero ha de estarlo y el segundo es quizás más sencillo de delimitar. En ese orden, el concepto de Administración pública que ofrece el Diccionario panhispánico es el siguiente: *“Conjunto de órganos y entidades que, encuadrados en el gobierno estatal, autonómico o local, sirven con objetividad los intereses generales ejecutando las leyes y prestando los servicios públicos correspondientes.”* Y se añade que *“Es frecuente que*

en la legislación el término se emplee en plural, para referirse a la Administración estatal, autonómica y local que conformarían el sector público.” (RAE: DPEJ, 2022).³

Precisamente, esa distinción entre órganos y entidades constituye el rasgo organizacional básico de la Administración pública, al margen de que hablemos de la Administración estatal, la local o la autonómica, que, en el caso dominicano, no existe. Esa gran división –órganos y entes públicos, adentrándonos en la legislación dominicana– es lo que caracteriza la organización administrativa como fenómeno jurídico. La Ley Orgánica de la Administración pública, núm. 247 del año 2012, en todo su texto se refiere, en tanto la estructura más elemental, a los “*entes y órganos que conforman la Administración Pública*”, sin perjuicio de los diferentes apelativos que ellos puedan tener. Por igual, esa clasificación tiene lugar independientemente de la ubicación del ente u órgano dentro de alguno de los poderes en que se divide el gobierno de la nación,⁴ o bien, en ocasión de

³ La Ley Orgánica de la Administración pública núm. 247, del año 2012, sigue este mismo concepto, como se verá más adelante. Lo propio hacen la Ley de Función Pública núm. 41 del año 2008 y la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones núm. 340 del año 2006.

⁴ En efecto, la Ley de Función Pública núm. 41 del año 2008, dispone en su artículo 4 que *A los fines y efectos de la presente ley, deberá entenderse por: 1. Administración del Estado: Conjunto de órganos y entidades pertenecientes a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo las entidades municipales, así como los órganos constitucionales como la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas; 2. Administración Pública Central: Núcleo central de la administración del Estado integrado, además, por los órganos del Poder Ejecutivo con programación anual y consignación de fondos que están contenidas en la Ley de Gastos Públicos, cuyos titulares dependen directa y jerárquicamente del Presidente de la República; 3. Administración Pública Descentralizada: Entidades dotadas de autonomía*

la descentralización territorial, que en nuestro ordenamiento se manifiesta en los municipios y los distritos municipales.⁵ O tendrá lugar dentro de los llamados órganos constitucionales autónomos o extra poder, que son creados directamente por la Constitución.⁶ De ese modo, la LOAP, de acuerdo con su artículo 4, extiende la aplicación de sus principios a

administrativa y financiera, con personalidad jurídica diferente a la del Estado. Estas entidades están adscritas a la Secretaría de Estado afín con sus cometidos institucionales, y el titular de la cartera ejerce sobre las mismas una tutela administrativa y un poder de supervigilancia.

⁵ *Administración pública local*, como la denomina la LOAP.

⁶ Sobre los órganos extra poder previstos en nuestra Ley Fundamental, y sobre su “autonomía reforzada”, el Tribunal Constitucional dominicano ha dicho que estos órganos son creados por la Constitución “*para actualizar y perfeccionar el principio de la separación de los poderes, los cuales surgen de la necesidad de separar determinadas funciones públicas de los procesos normales de gobierno. En ese sentido: a. Constituyen órganos fundamentales del Estado, pues están situados en el vértice de la organización política, en posición de relativa paridad e independencia respecto de los poderes públicos tradicionales; b. escapan a toda línea jerárquica y a los controles de vigilancia y tutela jurídica de la autoridad rectora de la Administración Pública; c. reciben directamente de la Constitución el estatus y competencias esenciales que definen su posición institucional en la estructura del Estado; y d. concretan externamente las formas de gobierno y el Estado manifiesta a través de ellos su voluntad con la máxima eficacia formal. e. los parámetros bajo los cuales ejercen sus funciones no pasan por los criterios inmediatos del momento, sino que, al ser órganos troncales o supremos, preservan el equilibrio institucional de la República y participan con los poderes tradicionales en la dirección política del Estado.*” Asimismo, la autonomía de los órganos extra poder es “*cualitativamente superior a la autonomía meramente administrativa que la Constitución reconoce a los organismos autónomos y descentralizados de la Administración Pública... que les garantiza una esfera libre de controles e injerencias del Poder Ejecutivo.*” (Sentencia TC/305/14 de

Los órganos que ejercen función de naturaleza administrativa en los poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos y entes de rango constitucional, siempre que resulten compatibles con su normativa específica, no desvirtúan la independencia y las funciones que la Constitución les otorga y garanticen el principio de separación de los poderes.

La naturaleza de cada organismo, sea un ente público o un órgano administrativo a partir de que sea dotado o no de personalidad jurídica, se corresponde con la estructura básica que mencionábamos. En tal sentido, la LOAP dispone en su artículo 6 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.

En la exposición de motivos de la LOAP se justifican diversas razones para esta categorización y sus aspectos centrales: i) Las bases fundamentales de organización y funcionamiento de la Administración pública nacional y municipal, consagradas en la Constitución del año 2010; ii) La

fecha 22 de diciembre del 2014). En ese orden, la Constitución dominicana prevé los siguientes órganos extra poder o con autonomía reforzada: el Banco Central, la Cámara de Cuentas, la Defensoría del Pueblo, la Junta Central Electoral, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Superior Electoral.

necesidad de actualizar el régimen legal vigente de organización y funcionamiento de la Administración pública; iii) La adecuación de la estructura, competencia y funcionamiento del sistema burocrático a reglas de eficiencia, transparencia, participación, coherencia, racionalidad y coordinación, dentro del Estado Social y Democrático de Derecho que define la Constitución del año 2010; iv) En ese sentido, la necesidad de establecer los principios comunes al funcionamiento de la Administración pública central y descentralizada, la delimitación de sus competencias, la coordinación entre organismos, así como determinar el alcance del control administrativo que el Estado ejerce sobre las organizaciones personificadas que crea, en aplicación del principio de unidad de la Administración pública.

La LOAP derogó entonces la Ley Orgánica de Secretarías de Estado núm. 4378, del 10 de febrero de 1956, que regulaba la creación, las atribuciones y el funcionamiento de las secretarías de Estado establecidas para “*el despacho de los asuntos de la Administración pública.*” Además, esta Ley disponía sobre los organismos autónomos instituidos por leyes, los que

Se regularán, bajo su propia responsabilidad, por las leyes en virtud de las cuales se hubieren instituido; pero su funcionamiento estará bajo la supervigilancia del Secretario de Estado encargado de las materias correspondientes a la competencia del organismo de que se trate, a fin de que su funcionamiento se ajuste a las prescripciones legales.

La Ley núm. 4378 dispuso también la misma organización que vemos en la LOAP, pero partiendo del criterio de *autonomía* para definir los organismos descentralizados de los organismos

centralizados. De igual modo, esta Ley facultaba al Presidente de la República a crear las secretarías de Estado que fueren necesarias, facultad que dejó de existir con la Constitución del año 1963 y con las constituciones que le siguieron, pues esa creación quedó exclusivamente en manos del Congreso Nacional, mediante la ley correspondiente.⁷ La LOAP, en contraste, es más correcta en la enunciación de las diferentes tipologías organizacionales, pues utiliza la denominación más precisa de *entes públicos* para referirse a los organismos con personalidad jurídica propia, además de incluir como tales al Estado dominicano, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público.

No obstante, es innegable que el Poder Legislativo no puede asumir exclusivamente la tarea de organizar la Administración pública. La complejidad de este conjunto de organismos y sus competencias, la agilidad requerida para esa organización (Sánchez Morón, 2010, p. 226) y por ende, la necesidad de adecuar su actividad a las exigencias de un Estado Social y Democrático de Derecho, como señalan los motivos de la LOAP, requieren espacios fuera de la reserva de ley para que la propia Administración pueda crear las estructuras necesarias. Esa reserva de ley, como se dijo, se prevé en la Constitución para la creación y funcionamiento de determinados organismos y regímenes de derecho público, en particular para el desplazamiento de competencias y poderes a través de la *descentralización* y de la *desconcentración* como formas de organización

⁷ El artículo 134 de la Constitución de 1963 preceptuaba que “*Para el despacho de los asuntos de la Administración Pública habrá los Ministerios que instituya la ley.*” La Constitución de 1966 reprodujo esa misma disposición según su artículo 61, y lo propio hizo la Constitución del año 2010 según su artículo 134.

administrativa, que a su vez son, como apunta la doctrina, verdaderos principios de la Administración pública.

La descentralización, a partir de la LOAP, se identifica con el concepto de ente público. El concepto de órgano administrativo se identifica, a su vez, con la desconcentración, con la delegación y con la avocación como modalidades de traspaso de competencias. En efecto, por vez primera en el ordenamiento jurídico interno, la Constitución del 26 de enero del año 2010 (CRD) dedicó un capítulo a la Administración pública y estableció un marco general sobre la base de un elenco de novedosos principios rectores de la administración. Igualmente, dispone sobre los organismos autónomos y descentralizados del Estado, sobre el estatuto de la función pública, sobre los servicios públicos, sobre la responsabilidad patrimonial de las entidades públicas, de sus funcionarios o agentes, y sobre el debido proceso, entre otros institutos jurídicos que han de ser desarrollados por las leyes.

El cuadro antes referido tiene mucho en común con constituciones como la Constitución española de 1978. La Constitución dominicana incluye algunos principios de la administración como el de transparencia y el de publicidad, que no aparecen en el texto español, pero no consagra la descentralización como principio, a diferencia de aquel. Es cierto que en el Estado español se garantiza el derecho de autonomía, pero la descentralización se explica más por razones institucionales que territoriales, ya que la autonomía de municipios y comunidades ocurre por la estructuración constitucional del Estado español y no en virtud de un principio de descentralización (Fernández Segado, 1992). En general, la doctrina ha insistido en entender la descentralización administrativa más en el sentido de la descentralización institucional que territorial.

En la tradición constitucional dominicana no ha existido esa conformación, y nuestra organización municipal ha sido modelada realmente sobre el municipio español del siglo XIX. Por segunda vez, en el año 2010, se reconoció la autonomía de los municipios en la CRD (la primera vez sucedió con la Constitución de 1963), y aunque estos han sido independientes en el ejercicio de sus funciones de acuerdo a la mayoría de las constituciones, diversas disposiciones normativas han contradicho esa independencia y la autonomía reconocida, y realmente la Administración pública central se ha resistido a una verdadera administración local autónoma. Al respecto, Rafal (2011) señala que

La fiscalización de la administración municipal por parte del Estado se ejerce al través de la Cámara de Cuentas (...) en virtud del artículo 248 de la Constitución. (...) De forma contraproducente, asumiendo la existencia de autonomía municipal, el artículo 261 de la ley 176/07 [del Distrito Nacional y los municipios, N. del a.] en lo relativo al control financiero del Estado, adiciona al de la Cámara de Cuentas el de la Contraloría General de la República, entidad responsable del control interno del Gobierno Central, no así de las entidades territorial y jurídicamente descentralizadas y con personería propia. (p. 393).

Como nos indica Sánchez Morón (2010, p. 56), la descentralización es una de las grandes transformaciones del derecho administrativo en el siglo XX a partir de la evolución de las bases constitucionales y políticas de esta disciplina. Para Mueses (2004, p. 202), la descentralización es, más que una técnica o forma de organización, una tendencia para conciliar dos situaciones

extremas: por un lado, la centralización rígida, y por otro lado, la gestión privada de intereses colectivos.

La descentralización, pese a no tener en la CRD la categoría de principio de la administración pública, es tratada en las dimensiones que dogmáticamente se le han atribuido: *descentralización funcional* en el artículo 141 constitucional,⁸ denominada también descentralización institucional, instrumental o por servicios (Gamero Casado y Fernández Ramos, 2016, p. 173) y *descentralización territorial* en el artículo 204,⁹ o descentralización política como además se le conoce. Una tercera modalidad es la descentralización por colaboración, que implica una mayor participación de los administrados en la gestión de los servicios públicos. Entre los mecanismos más usuales de este tipo de descentralización tenemos la concesión, la locación, el concierto o subrogación, y la gestión interesada (Tobal, 2002, p. 109).

⁸ “*Organismos autónomos y descentralizados. 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.*”

⁹ “*Transferencia de competencias a los municipios. El Estado propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de conformidad con esta Constitución y la ley. La implementación de estas transferencias conllevará políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos.*”

En la CRD la técnica se incluyó explícitamente, aunque constituciones anteriores mencionaban organismos, instituciones o dependencias autónomas de la Administración central, y la Ley Orgánica de Secretarías de Estado núm. 4378 de 1956 reguló esta noción, como se dijo antes. De ese modo, en la Administración pública dominicana ha existido la descentralización como técnica de organización administrativa, obviamente con los matices y acomodamientos propios de nuestro devenir político.

El fenómeno ha tenido lugar como en tantos otros Estados, aunque en el nuestro la descentralización territorial se ha reducido a los gobiernos locales elegidos popularmente en cada municipio, mientras que la descentralización funcional ha sido más diversificada, como de ordinario sucede. En general, esa diversificación se manifiesta en “*organismos y entes públicos de muy distinto tipo —organismos administrativos, entes de regulación y de gestión de servicios, autoridades independientes, agencias, entidades públicas empresariales...—, difíciles de reconducir a unas pocas categorías homogéneas.*” (Sánchez Morón, 2010, p. 57). De la misma manera, es frecuente “*la utilización instrumental de formas jurídico-privadas de organización —sociedades y fundaciones— para el ejercicio de algunas funciones públicas o para la prestación de servicios y actividades sostenidas con fondos públicos.*” (Sánchez Morón, 2010, ídem). Dentro de dichas categorías encontramos, en el aparato estatal dominicano, numerosas entidades descentralizadas, sin importar su denominación o naturaleza: comisiones, oficinas nacionales, direcciones nacionales, consejos, institutos, corporaciones, superintendencias, cámaras de comercio, etcétera.

En suma, la descentralización en la Administración pública dominicana, de acuerdo a su molde constitucional y con la salvedad particular de los órganos extra poder ya mencionados, presenta tres cualidades principales, a saber: (A) la personalidad jurídica, (B) la autonomía administrativa, financiera y técnica, y (C) su adscripción a un sector afin dentro de la Administración. Son atributos que encontramos también en la generalidad de los regímenes jurídicos, pero y función de los propósitos de esta tesis, a continuación abordaremos los dos primeros desde la óptica del proceso evolutivo de la personificación jurídica y concretamente a lo interno del ordenamiento nacional.

II.1.3. La personificación de la Administración pública.

Se ha comentado en diferentes escenarios que el derecho administrativo se ha inspirado en el derecho civil para la creación, o más bien, el traslado de figuras jurídicas que son indispensables para su propio desenvolvimiento. La migración de estas figuras, desde el derecho privado, se ha hecho con las adecuaciones necesarias y un ejemplo importante ha sido el de la *personificación jurídica* de una parte de los organismos que conforman la Administración pública. En el derecho privado hablamos de la personificación de entidades abstractas e incorpóreas que serán, luego de ello, personas distintas de los seres humanos que las componen (Larroumet, 2006, p. 221), y, en el derecho público, personas distintas del Estado.

De ese modo, la personificación se trajo al derecho administrativo con la finalidad de atribuir legalmente capacidad jurídica a determinados organismos de derecho público, es decir, reconocerles como sujetos de derecho. La idea básica estriba en que la Administración pública,

para su amplia actividad, necesita adquirir y ser titular de derechos y obligaciones, y también ejercer tales derechos y obligaciones (Rivero, 2019, p. 78), como lo hacen las personas físicas y morales (o jurídicas) de derecho privado.

Como lo manifestara el jurista alemán Carl von Gerber (1823-1891), uno de los autores del dogma de la personalidad jurídica del Estado, esta se erige como presupuesto de toda construcción del derecho público (García de Enterría y Fernández, 2020, p. 52). Justamente fue la escuela alemana de derecho público la que promovió la tesis y otro de sus representantes, Wilhelm Albrecht, fue el primero en escribir sobre el Estado como persona jurídica separada de los gobernantes y de los súbditos, una visión que desarrolló en una reseña publicada en 1837 sobre la obra *Principios del derecho constitucional contemporáneo*, de Romeo Maurenbrecher. Con esta teoría se opuso al antiguo concepto germánico del Estado como *verbandsperson* o persona colectiva.

En la evolución de la personalidad jurídica como cualidad no exclusiva de las personas de carne y hueso, y en atención a lo dicho en el inicio de este subtema, aquella se concibió originalmente solo para las personas jurídicas de derecho privado, siendo las sociedades comerciales las primeras en conocer el favor del legislador del siglo XIX (Rivero, 2019, p. 82). La personalidad jurídica de derecho público surgiría con la aparición del Estado de Derecho a mediados del siglo XIX, en el que se afirma el sometimiento de la Administración a las leyes y al derecho. La Administración pública había comenzado la expansión de su ámbito y de su actividad, y por ello, además del reconocimiento constitucional del Estado de Derecho y del impulso que tuvo gracias a las corrientes liberales, era imperioso una labor de técnica jurídica para el anclaje de la Administración

a la legalidad. El gran aporte vino de la doctrina alemana con la incorporación al derecho público del instituto de la personalidad jurídica (Esteve Pardo, 2013, pp. 51 y ss.).

A estas dos categorías –personalidad jurídica de derecho público y de derecho privado—hay que sumar una tercera, y es la personalidad jurídica mixta, que atraviesa ambas esferas. Se debe anotar que inicialmente la personificación en el derecho público excluyó las tradicionales formas de personificación del derecho privado (sociedades comerciales, asociaciones, fundaciones, cooperativas), y los organismos públicos personificados nacían y operaban en virtud de la ley, no de un negocio jurídico privado. Pero desde hace varias décadas la ley crea entes públicos bajo formas privadas de personificación, y en ellos la convivencia del derecho público y del derecho privado puede darse en muy diversas proporciones (García de Enterría y Fernández, 2020, p. 455). Entre nosotros, lo anterior se vislumbra, de modo genérico, en la LOAP de acuerdo con su artículo 50: *Los organismos autónomos y descentralizados son entes administrativos provistos de personalidad jurídica de derecho público o privado*. Es el caso de las empresas públicas que, si bien no ejercen el poder público, a veces les son encomendadas actividades de interés general aunque realicen actividades propias del derecho privado; o viceversa, el caso de empresas privadas que ocasionalmente realizan actividades de interés general, a propósito de una concesión de derecho público, y este acuerdo dependerá del derecho público, lo cual no significa que todas las relaciones de la empresa concesionaria privada con los particulares dependerán también del derecho público¹⁰ (Larroumet, 2006, p. 41 y p. 258). En efecto, las modalidades de este tipo de

¹⁰ Como acontece en las relaciones laborales y de ahí la precisión que hace el Código de Trabajo sobre su ámbito de aplicación, según su principio III: *Las relaciones laborales, de carácter individual y colectivo, establecidas entre trabajadores y empleadores o sus organizaciones profesionales, pero no a los*

personas son numerosas, como producto de la descentralización funcional o como producto de la concesión administrativa como mecanismo de descentralización por colaboración, como se apuntó en páginas anteriores. El Banco de Reservas de la República Dominicana, creado mediante la Ley núm. 6133 de 1962, es una persona jurídica de naturaleza mixta, como lo ha reconocido el Tribunal Superior Administrativo en razón de que, no obstante ser una entidad autónoma y dedicarse a la actividad de intermediación financiera, es una empresa propiedad del Estado dominicano, con un capital suscrito totalmente por este, además de manejar fondos públicos pues sus ganancias anuales deben ser destinadas a los propósitos fijados en su ley, entre otros motivos.¹¹ Este criterio fue confirmado por el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/185/22 del 21 de julio del 2022, a propósito del amparo concedido por la jurisdicción contenciosa-administrativa a una organización que procuraba acceso a información sobre un proceso de licitación para el cambio de imagen del Banco:

Atendiendo a la naturaleza de la empresa, es la propia Ley Orgánica del BANRESERVAS (...) la que le da la forma jurídica de entidad autónoma del Estado y,

funcionarios y empleados públicos, salvo disposición contraria de la presente ley o de los estatutos especiales aplicables a ellos. Sin embargo, el Código aplica a los trabajadores que prestan servicios en empresas del Estado y en sus organismos oficiales autónomos de carácter industrial, comercial, financiero o de transporte. En el mismo orden, recuérdese que la Ley núm. 1494 excluyó de la competencia del Tribunal Superior Administrativo las cuestiones en que la administración o un órgano administrativo autónomo obre como persona jurídica de derecho privado (artículo 7, literal f).

¹¹ Tribunal Superior Administrativo, sentencia núm. 0030-2017-00133, del 9 de mayo de 2017 (Segunda Sala).

por tanto, bajo esta configuración debe comportarse conforme a las características que nuestro ordenamiento jurídico precisa para este tipo de entidades del Estado. En este sentido, hay que tener en cuenta que la incursión del Estado en la actividad comercial responde a la satisfacción de servicios de interés general a diferencia de la visión principalmente lucrativa de la empresa privada y los dineros que impulsan estas actividades, como su nombre lo indica, son públicos, es decir, de todos, por lo que, cualquier persona tendría derecho a pedir información sobre su disposición con las limitaciones que establecen las leyes. (...) Es así que, al versar el presente caso en la solicitud de información conforme establece la Ley núm. 200-04, es decir, que se solicita en función de la naturaleza pública de la entidad bancaria, la jurisdicción competente para conocer del conflicto suscitado frente a la negativa de aportación de la documentación es la contencioso-administrativa. En ese orden, otros conflictos que podrían tener lugar en el desarrollo de las actividades económicas de la entidad bancaria BANRESERVAS, son conocidos por otras jurisdicciones, la que sea más a fin a la controversia que en cada caso se suscite. Todas las entidades de intermediación financiera -públicas y privadas- están sujetas a la regulación y supervisión de la Autoridad Monetaria y Financiera. Ahora bien, BANRESERVAS al tratarse de una entidad autónoma del Estado está sometida, además, al régimen de control y supervisión aplicable a las entidades públicas, que se inspira en los principios que rigen la Administración pública... [Sic]

La personificación en el derecho público, inicialmente con el Estado como persona jurídica y operativa en el ámbito del derecho internacional, se concreta más tarde en la Administración

pública y se hace operativa en el derecho interno (Esteve Pardo, 2013, p. 120). La idea central de esa operatividad es justamente la facultad de entablar relaciones jurídicas a partir de una capacidad constitucional y legalmente reconocida; en el caso de los órganos administrativos, a partir de la personalidad jurídica del Estado, y en el caso de los entes públicos, a partir de su propia personalidad. Entonces, la personificación es el dato *sine qua non* del derecho administrativo; es lo que explica y realiza este derecho en tanto las personas jurídicas son permanentes y siendo la Administración un sujeto de derecho que emite declaraciones de voluntad, celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable y es justiciable, entre otros aspectos (García de Enterría y Fernández, 2020, p. 464).

Lo anterior ha significado dos grandes visiones de la personalidad jurídica de derecho público: la concepción de la personalidad jurídica originaria de la Administración pública, y la personalidad jurídica única del Estado, del cual forma parte la Administración como subsistema estructural. El debate tiene trascendencia práctica en tanto permite identificar los sujetos de derecho dentro del Estado, distintos a éste, especialmente para la individualización de responsabilidades y para el control judicial de la actuación administrativa. Dentro de este esquema, se parte entonces de que el Estado, y las demás personas jurídicas que lo conforman, son quienes pueden ser demandados en justicia, y a la vez, quienes pueden ser parte en procesos judiciales, como lo afirma Brewer-Carías (2013), quien ha precisado además que

En el ámbito interno de los países (al contrario de lo que sucede en el ámbito de las relaciones internacionales), 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; como ocurre igual en los Estados Unitarios donde siempre se encuentran niveles de descentralización regional y municipal, así como entidades descentralizadas funcionalmente. (p. 2)

De acuerdo con el mismo autor, el caso español permite concluir que la Administración pública no es una persona jurídica, pues la Ley núm. 30/1992, sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común,

Reguló la personalidad jurídica asignándosela a cada una de las Administraciones públicas. Dicha ley, en efecto, entiende por “Administraciones públicas” a “la Administración general del Estado” (es decir, la Administración del Estado nacional) y “las Administraciones de las Comunidades Autónomas,” (art. 2.1) y “las entidades que integran la Administración local” (los municipios, por ejemplo), cada una de las cuales “actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única” (art. 3.4); y además, las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualesquiera de las Administraciones públicas, es decir, las que resulten de la descentralización funcional de cada uno de los tres niveles territoriales.

La postura de Brewer-Carías sobre la existencia de la personalidad jurídica del Estado únicamente dentro de la esfera del derecho internacional tiene su base, desde luego, en las primeras tesis sobre la personalidad jurídica de derecho público. Al Estado dominicano le ha sido reconocida de acuerdo con la Constitución, como se dispone en el artículo 3, cuando este prohíbe la *“intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de la República Dominicana o una injerencia que atente contra la personalidad e integridad del Estado y de los atributos que se le reconocen y consagran en esta Constitución.”* En el contexto de la inviolabilidad de la soberanía y del principio de no intervención, dicho artículo 3 reconoce la personalidad jurídica internacional de la República Dominicana, como también lo hace el artículo 26 constitucional, al declararla como Estado miembro de la comunidad internacional y apegado a su orden jurídico, con la capacidad de suscribir acuerdos y ser parte de organismos internacionales o intergubernamentales.

La LOAP, de su lado, identifica al Estado dominicano como un ente público y, consecuentemente, con personalidad jurídica de derecho público, quedando así investido con plena capacidad para actuar como tal, sin perjuicio, evidentemente, de la personalidad de los demás entes públicos. La Administración pública dominicana queda configurada, entonces, con numerosos entes públicos, comenzando por el Estado mismo, pero también por órganos administrativos que, como unidades administrativas, ejercen sus competencias en nombre de aquel (artículo 6 de la LOAP).

Puede concluirse, de ese modo, que la Administración pública dominicana no constituye una persona jurídica individual, sino que reúne en ella distintas personas jurídicas además de los órganos administrativos que carecen de esa cualidad. Este es el mismo concepto de Administración pública que hemos transcrito en el acápite II.1.2. Lo que disponen la CRD y la LOAP no se aparta,

en lo fundamental, del texto constitucional anterior al año 2010 y de la antigua Ley Orgánica de Secretarías de Estado núm. 4378 de 1956; la diferencia principal radica en la especificidad de la normativa actual en comparación con aquella.

El impacto que puede tener esta conformación de la Administración pública dominicana en las reglas del proceso contencioso-administrativo no implica, de ninguna manera, que la Administración deje de responder como sujeto dentro del esquema de responsabilidad y control judicial. Esta idea es la que desarrollaremos más adelante, aunque todavía deban puntualizarse algunas consideraciones sobre la autonomía como segundo rasgo de la descentralización y su relación con la dotación legal de personalidad jurídica de derecho público, para entonces analizar paradigmas particulares que aparecen en la Administración nacional.

II.1.4. La autonomía de las personas de derecho público.

El principio general ha sido que la personalidad jurídica es otorgada y extinguida por la ley. La Constitución dominicana la ha conferido concretamente a la Junta Central Electoral (artículo 122); al Banco Central (artículo 225); a la Cámara de Cuentas (artículo 248); y, en general, a los organismos autónomos y descentralizados que sean creados por la ley (artículo 141).

Si la personalidad jurídica es la cualidad distintiva de la descentralización, la autonomía asignada a los entes públicos, en este contexto, constituye otro rasgo de igual importancia. Para Mueses (2004, p. 207), descentralización *es* autonomía, de modo que todo ente descentralizado tenga patrimonio propio, y para administrar este, necesariamente debe gozar de personalidad jurídica.

En tal orden, la autonomía tiene tres dimensiones, la administrativa, la financiera y la técnica, según señala la Constitución en el artículo 141. En otros artículos constitucionales se habla de la autonomía *“funcional, administrativa y presupuestaria”* (caso del Poder Judicial, del Banco Central y del Ministerio Público); o de autonomía *“administrativa y funcional”* (caso de la Defensa Pública); o *“administrativa y presupuestaria”* (caso del Tribunal Constitucional); o *“administrativa, operativa y presupuestaria”* (caso de la Cámara de Cuentas). En lo referente al Defensor del Pueblo, la Constitución lo define como *“una autoridad independiente en sus funciones y con autonomía administrativa y presupuestaria”*, mientras que, en la descentralización territorial, se dispone que el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales 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...”*

Este intercambio de términos no altera la esencia de la autonomía como característica de la descentralización, y algunas leyes pre y post constitucionales clarifican esa terminología. La Oficina Nacional de la Defensa Pública, por ejemplo, *“goza de autonomía funcional, administrativa y financiera, con presupuesto diferenciado e independencia técnica en el cumplimiento de sus funciones.”* (Artículo 3 de la Ley núm. 277-04). Con ello puede afirmarse que esta Oficina Nacional tiene personalidad propia, aunque la ley no lo diga expresamente; es lo que puede llamarse *personalidad jurídica implícita*, y sobre este tópico volveremos más adelante.

Es bueno precisar que la autonomía en la descentralización funcional puede ser graduable por la especialidad del ente público de que se trate y, en definitiva, por la necesidad de que tenga un desempeño imparcial, sin interferencias del gobierno central o de otras autoridades. Así, pese a

que la designación de los titulares de las entidades descentralizadas es una facultad presidencial de acuerdo a la CRD,¹² esa facultad puede ser moderada por la ley en cuanto a requisitos profesionales y períodos de ejercicio para su nombramiento, o fijando causas tasadas para su remoción, siempre sujeta a un debido proceso. Por el contrario, en la descentralización territorial, la autonomía es mucho más visible e identificada con la noción de autogobierno, pues las comunidades autónomas o los municipios, como ejemplos de aquel, tienen no solo personería jurídica, sino que en sus ejecuciones pueden tener una orientación política propia, no necesariamente cónsona con la del gobierno central, sin perjuicio de los principios de coordinación y cooperación (Sánchez Morón, 2010, p. 85).

Sucede además que la autonomía en la descentralización depende mucho del objetivo perseguido, y ejemplo de ello es la autonomía de las universidades públicas en favor de la libertad de docencia y de creación científica (Sánchez Morón, 2010, p. 86), si bien esta autonomía tiene un sustrato diferente, vinculado al derecho fundamental a la educación, como se puede leer en el artículo 63.7 de la CRD.¹³ En tal sentido se suma una categoría algo difusa en su formulación doctrinal, la de

¹² Constitución dominicana, artículo 128: *Atribuciones del Presidente de la República. (...) Designar los y las titulares de los órganos y organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como aceptarles su renuncia y removerlos, de conformidad con la ley.*

¹³ *Derecho a la educación. Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. En consecuencia: 7) El Estado debe velar por la calidad de la educación superior y financiará los centros y universidades públicos, de conformidad con lo que establezca la ley. Garantizará la autonomía universitaria y la libertad de cátedra.*

las *entidades instrumentales*, reconocidas por otros apelativos tales como administraciones especializadas o institucionales, autoridades independientes, corporaciones, instituciones, entre otras. La necesidad de garantizar la neutralidad política para ciertas actividades de regulación de los mercados o de garantía de derechos fundamentales ha llevado a la creación de estas entidades instrumentales (Sánchez Morón, 2010, p. 405), poseedoras de un margen más amplio de actuación.

La autonomía no exime al ente de mecanismos de control internos y externos sobre su actividad, como acontece, notoriamente, en el manejo y uso de fondos públicos, cuestión que puede fiscalizar el Congreso Nacional, la Contraloría General de la República¹⁴ y la Cámara de Cuentas. Tampoco de aquellos controles atribuidos a entidades como la Defensoría del Pueblo según su Ley núm. 19-01, ni de los controles derivados del derecho a la buena administración de conformidad con la Ley núm. 107-13 sobre los derechos y deberes de las personas en relación con la Administración Pública. En este último supuesto, típicamente se trata del derecho a presentar quejas, reclamaciones y recursos respecto de los actos administrativos emitidos por el ente descentralizado, que a su vez son objeto de control judicial por los tribunales de la República.¹⁵ Y existe otro tipo de control a lo interno de la administración, pues la descentralización conlleva la adscripción del ente público al sector de la administración vinculado a sus funciones, lo que puede

¹⁴ Sobre el control ejercido por la Contraloría, como órgano del Poder Ejecutivo, nos remitimos a los comentarios de Eric Rafal sobre la contradicción entre la autonomía de los municipios y el control indirecto del Ejecutivo. Para el caso de los entes descentralizados, la Ley núm. 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República, los incluye en su ámbito de aplicación.

¹⁵ Artículos 139 de la Constitución, 4 y 54 de la Ley núm. 107-13.

ser visto como un factor negador de la realidad autonómica del ente descentralizado. Ese control se llama *control de tutela*, ejercido por el órgano de adscripción *con el propósito de garantizar la coherencia política de la acción de gobierno, bajo el principio de unidad de la Administración pública* (LOAP, artículo 52). Partiendo de ello, la LOAP lista las atribuciones mínimas del órgano de adscripción respecto de los entes descentralizados, entre ellas, definir la política a desarrollar y las directivas generales; aprobar sus planes y proyectos de presupuesto; supervisarlo y evaluarlo permanentemente e informar al Presidente de la República. Desde luego, cualquier actuación del ente, como cualquier actuación del órgano de adscripción, ultimadamente ha de sujetarse a los principios y disposiciones de la actuación administrativa, como presupuestos de validez y juridicidad.

Sobre lo anterior vale reiterar, sin embargo, que la autonomía tiene la misma relevancia que la personalidad jurídica del ente público, y si esta última es considerada la condición más representativa en la descentralización, es la autonomía la que cristaliza la independencia funcional y la autodeterminación del ente. No se niega que puede ser difícil conciliar esa independencia funcional con las amplias atribuciones que la LOAP otorga al órgano de adscripción para ejercer el control de tutela. Este control no significa, empero, una relación jerárquica o de subordinación entre aquel y el ente descentralizado. Como han manifestado García de Enterría y Fernández (2020, p. 449), la personificación de un organismo busca unos efectos técnicos determinados y tiene consecuencias concretas, entre ellas, excluir la jerarquía con el o los órganos del ente matriz; por tanto, sería más correcto hablar de una *relación de dirección*. Y es que, a este tenor, la relación de jerarquía supone una identidad de competencias entre los organismos ligados por ella, así como un control disciplinario del que es jerárquicamente superior; es lo que sucede con la

desconcentración como técnica de distribución de competencias dentro de una misma entidad jurídica (LOAP, artículo 70).

En nuestro ordenamiento, la autonomía se identifica con la descentralización y la consecuente creación de entes públicos; tanto la ley como la Constitución hablan siempre de organismos *autónomos y descentralizados*, y la distinción con los órganos sin autonomía ni personalidad es frecuente. Es útil apuntar que, empero, la regla no es inmutable. En Venezuela, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Central regula los “servicios autónomos sin personalidad jurídica”, como entidades desconcentradas pero con cierta autonomía funcional en el plano presupuestario, sin adquirir por ello personalidad jurídica diferente a la del Estado (Matheus, 2000, p. 135). Análogamente, en Costa Rica existen los “órganos administrativos con personalidad jurídica instrumental,” es decir, una especie de personalidad jurídica limitada para ciertos actos, y al que generalmente se le otorga la capacidad de gestión financiera y de contratación. La Sala Constitucional de ese país ha juzgado que esta capacidad

Ha sido considerada como una personificación presupuestaria, que le confiere la potestad a un órgano desconcentrado para administrar sus recursos con independencia del ente público al que pertenece, aunque esté subordinado en todos los demás aspectos que son propios de la función desconcentrada. Se trata de una dotación de mecanismos e instrumentos jurídicos estrictamente necesarios para que el órgano pueda cumplir los cometidos y funciones públicas delegadas en virtud de ley, todo lo cual resulta no solo adecuado sino necesario bajo la cobertura de dos principios fundamentales de la gestión pública, la eficiencia y adaptabilidad al cambio. De tal suerte, que esa capacidad

instrumental está sujeta a los términos y condiciones previstos en la ley de su creación, y en cuanto resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la función pública delegada; de manera que, si la ley omite la competencia, deben presumirse como propias y reservadas del superior. Así, podrá contratar personal, bienes y servicios que le fueren indispensables para el cumplimiento de la función pública que le fue delegada, únicamente en el entendido de que la ley le faculte expresamente para ello. (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, sentencia n.º 3629-2005, del 5 de abril de 2005).¹⁶

La CRD, y luego la LOAP, disponen que solo la ley es la que creará los organismos autónomos y descentralizados, de lo que cabe deducir que solo la ley puede otorgar personalidad jurídica o los atributos esenciales de esta. Si consideramos que la personalidad jurídica implica la capacidad de adquirir derechos y obligaciones, no podríamos hablar siquiera de “personalidad jurídica limitada” en el caso de los órganos administrativos, aunque puedan ejercer algunas prerrogativas propias de aquella. Así, en el marco de la delegación de facultades administrativas desde un ente a otro ente

¹⁶ Véase el concepto de *personalidad jurídica instrumental*, definida en el derecho costarricense como “Ficción jurídica y categoría administrativa mediante la cual se le otorga a una entidad potestades presupuestarias y organizativas independientes, pero que continúa integrada orgánicamente a una organismo o departamento superior. [Son] peculiaridades de la categoría personalidad jurídica instrumental: la personificación, que no supone descentralización administrativa; la personalidad, que es limitada y parcial, solo referida a ciertos aspectos; en virtud de ella puede realizar directamente la contratación administrativa; y busca la gestión independiente de fondos públicos y minimizar las cargas burocráticas.” (RAE: DPEJ, 2022).

o a un órgano, la LOAP dispone (artículo 69), que el órgano delegado tendrá “capacidad para suscribir, en representación del ente público del que forme parte, los contratos necesarios para el cumplimiento de la delegación.” La salvedad es obvia, pues esa representación es una de las facultades que el ente delegó en primer término, de suerte que, para la imputación de responsabilidades, el ente público también habrá de responder, sin perjuicio de la solidaridad del funcionario o funcionarios actuantes.

En ese mismo orden, debemos analizar otras situaciones jurídicas ya que no siempre es sencillo determinar, al menos a primera vista, la personalidad jurídica de derecho público:

a) *La personalidad jurídica implícita.* El concepto no es reciente, y Rivero (2019, p. 80), aludiendo a una sentencia de la Corte de Casación francesa de 1954, afirmó su existencia. El otorgamiento tácito de personalidad jurídica ocurre cuando la norma –constitucional o legal, como se ha visto– no consigna tal cosa de manera expresa, pero la personalidad se desprende de los diferentes atributos que la misma norma confiere al ente que ella crea y regula. La situación puede generar incertidumbre, si bien el artículo 51 de la LOAP ordena que la ley que cree un ente público debe señalar la autonomía y prerrogativas que se le otorgan, así como la descripción de la integración de su patrimonio y de sus fuentes ordinarias de ingresos, entre otras características propias de las personas jurídicas de derecho público. La duda puede aparecer respecto de los organismos anteriores a la LOAP, creados por ley aunque con una redacción incompleta. Bielsa, citado por Rodríguez Huertas (2006), indica que

La personalidad jurídica, respecto de las personas de derecho público no requiere declaración legislativa o administrativa expresa, pues ella puede resultar de la capacidad para adquirir y enajenar bienes, es decir, la necesaria para realizar todos los actos de gestión patrimonial.... La creación de la persona jurídica pública debe ser dispuesta por ley especial, no por decreto. Pero, como decimos, la personalidad existe si a la entidad se le dan los derechos de un sujeto jurídico, aunque no emplee la expresión “personalidad jurídica.”

En estos supuestos, las claves parecen ser la *autonomía* y el *patrimonio propio*, simultáneamente. El primero se ha descrito en páginas anteriores, y sobre el segundo, pues resulta una derivación natural que si la ley le ha concedido a un organismo patrimonio propio, también deba tener personalidad jurídica para su disposición y administración. Rodríguez Huertas pone el ejemplo de la Oficina Nacional de Propiedad Industrial, creada por la Ley núm. 20-00 como “adscrita” a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, con autonomía técnica y patrimonio propio. Tanto por el hecho de que la adscripción es una figura típica en la descentralización, como por el hecho de que los demás atributos hablan por sí solos, la personalidad jurídica se entiende como otorgada al margen de que la ley no lo diga expresamente.

En el caso del Tribunal Constitucional opera el mismo razonamiento, pues ni la Constitución ni la Ley núm. 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, hablan de su personalidad jurídica, pero sí de su autonomía administrativa y presupuestaria. Bueno es precisar que esta autonomía no debe confundirse con la “autonomía reforzada” que tiene este Tribunal y otros órganos extra poder de acuerdo con la sentencia TC/305/14 de fecha 22 de

diciembre del 2014, previamente citada.¹⁷ En efecto, se trata de una autonomía cualitativamente superior a la autonomía meramente administrativa que la Constitución reconoce a los organismos autónomos y descentralizados de la Administración pública y cuya sustancia se encuentra, especialmente, en el mismo principio de la separación de los poderes.

b) *Organismos sin personalidad jurídica pero con autonomía y patrimonio.* Antes se dijo que estos dos últimos elementos parecen determinantes cuando la norma no ha provisto expresamente de personalidad jurídica a un organismo público. Con todo, la regla no es absoluta, pues la Constitución otorga autonomía funcional, administrativa y presupuestaria al Poder Judicial y al Ministerio Público, pero sin que esto signifique que tengan personalidad jurídica. Tampoco podría hablarse de personalidad jurídica del Poder Legislativo, sobre el cual la Constitución ni siquiera dispone sobre su autonomía administrativa, funcional, técnica, financiera o presupuestaria.

La cuestión es relevante por varias razones ya que, como señala Santaolalla López, “*una de las consecuencias más obvias sería la posibilidad de personarse en justicia por sí mismos, esto es, la capacidad procesal para ser parte demandante o demandada ante cualquier tribunal*” (2012, p. 158). Y además porque la legislación ordinaria les ha reconocido autonomía administrativa y presupuestaria tanto al Poder Legislativo como al Poder Judicial con la Ley núm. 46-97, cuya declaración de motivos expresa que “*es necesario fortalecer la autonomía administrativa del Poder Legislativo y del Poder Judicial, prevista en la Constitución de la República.*” (Esta Ley se

¹⁷ Infra capítulo II.1.2.

refiere al texto constitucional anterior al año 2010, el cual, como hace la Constitución vigente, solo menciona la autonomía del Poder Judicial, no del Legislativo.)

Una tercera razón, al hilo de la autonomía administrativa y presupuestaria, la encontramos en el hecho de que, materialmente, los Poderes Legislativo y Judicial se comportan como personas jurídicas, en el entendido de que entablan relaciones jurídicas de todo tipo, adquiriendo entonces derechos y obligaciones, lo que, como sabemos, es un atributo propio de las personas. Tradicionalmente se ha considerado que, en esas capacidades, estos poderes actúan como proyección de la personalidad jurídica del Estado. En el derecho francés, la normativa no reconoce y hasta niega implícitamente la personalidad separada del Parlamento, aunque la Ordenanza núm. 58-1100 de 1958, sobre el funcionamiento de las Asambleas, les acuerda capacidad procesal a estas en la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que en alguna medida les acerca a tener una personalidad diferenciada (Santaolalla López, 2012, p. 166). En Colombia, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (2011), hace lo propio, definiendo tanto la capacidad procesal, la representación como el derecho de postulación de los distintos entes y órganos públicos.

En el sistema dominicano se siguen reglas similares en la justicia constitucional de acuerdo con la Ley núm. 137-11, orientadas por principios como los de accesibilidad, efectividad, favorabilidad, oficiosidad e informalidad. En los procesos contencioso-administrativos, diversas leyes como la núm. 41-08 de Función Pública y la núm. 107-13, sobre la Actuación y el Procedimiento Administrativo, reconocen la capacidad procesal de órganos sin personalidad jurídica diferenciada, como se abundará en la parte central de esta tesis.

c) *Personalidad jurídica otorgada por normas infralegales*. Estos supuestos han ocurrido a través de decretos del Poder Ejecutivo, como es el caso de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), creada por la Ley General de Electricidad núm. 125-01. Al respecto, el legislador no sólo no confirió expresamente la personalidad jurídica, sino que además tampoco la inviste de los atributos propios de ésta, por lo que resulta absolutamente inconstitucional el decreto del Poder Ejecutivo que le confiere la personalidad jurídica, en violación al artículo 55.1 de la Constitución (Rodríguez Huertas, 2006).¹⁸ En sentido contrario opinó el Tribunal Constitucional en la sentencia TC/304/2014 del 19 de diciembre del 2014, en ocasión de una acción directa contra la Ley núm. 6-86, que crea el Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y ramas afines. Dentro de dicha acción se cuestionó la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo para crear por decreto un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como para dictar el Reglamento núm. 683-86, que regula la aplicación de la referida Ley núm. 6-86. El máximo intérprete constitucional juzgó que la descentralización permitida por el artículo 141 constitucional, con el fin de hacer eficiente la administración de la cosa pública, ha de ser considerada en ese contexto y especialmente por lo dispuesto por el artículo 12.1 de la LOAP:

¹⁸ El autor se refiere al artículo 55 del texto constitucional vigente en el año 2006: *El Presidente de la República es el Jefe de la Administración Pública y el Jefe Supremo de todas las fuerzas armadas de la República y de los cuerpos policiales. Corresponde al Presidente de la República: 1. Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos.*

El o la Presidente de la República es la máxima autoridad rectora de la Administración Pública en el marco del Poder Ejecutivo y, en tal condición, posee prerrogativas de regulación, dirección y control sobre la función administrativa y sobre los entes y órganos que la ejercen, para garantizar la unidad de la Administración pública, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes. (Subrayado del mismo Tribunal).

El Tribunal Constitucional hizo énfasis en la facultad regulatoria del Presidente de la República respecto de la función administrativa, de los entes públicos y de los órganos administrativos y concluyó que

De conformidad con lo anteriormente descrito, no lleva razón el accionante al expresar que ha debido intervenir una ley, y no un reglamento, para que pueda otorgarse al referido fondo de pensiones, autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, pues los organismos descentralizados, como mencionamos más arriba, son entidades creadas por la ley emitida por el Congreso de la República, pero también pueden serlo por decreto del Poder Ejecutivo...

Sin embargo, no es posible fundamentar adecuadamente el alcance que la sentencia le ha dado al artículo 12.1 de la LOAP, cuando esta misma norma legal dispone que los entes descentralizados son creados y suprimidos por ley, según sus artículos 50 y 54.

II.2. Marco conceptual: definición de términos

- a) **Administración pública.** Anteriormente se ofreció la definición del Diccionario panhispánico del español jurídico, que puntualiza el concepto en su categoría de *sistema de órganos y entes públicos*. Otra acepción se refiere a la administración pública como la *actividad* desarrollada por esos entes y órganos, o por sujetos privados que ejercen actividad administrativa. Las distintas competencias que integran esa actividad, dirigidas a mantener el orden y los valores fundamentales de una comunidad, han sido adjudicadas y fijadas por la ley a cargo de la Administración pública, como órgano del Estado. Así, esa primera categoría es encuadrada por Cassagne como “estrictamente orgánica o subjetiva”; la segunda, la Administración como actividad, es un concepto “técnico y funcional.” (2002, p. 30 y p. 79). Como nota al margen, de acuerdo a Fundeu Guzmán Ariza, Administración pública se escribe con mayúscula inicial en Administración pública cuando alude al ‘conjunto de organismos de gobierno de una nación.’¹⁹
- b) **Autonomía.** En derecho público, autonomía es la potestad de decidir la propia organización y ejercer funciones, públicas o privadas, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y las leyes (RAE: DPEJ, 2022).

¹⁹ En línea: <https://fundeu.do/administracion-publica-escritura-adecuada/>. [Fecha de la consulta: 23/11/2022].

- c) **Autonomía administrativa.** Esta noción se ha definido en la misma línea que la autonomía, y también se ha referido a la posibilidad de autodeterminación y de organización, especialmente a través de la potestad reglamentaria, a fin de cumplir con el interés para el cual fue creado. La autonomía administrativa se ha asimilado a la autonomía funcional, o igualmente se ha caracterizado como autonomía organizativa u orgánica.
- d) **Autonomía financiera.** Se refiere a la capacidad de un organismo para decidir sobre sus propios ingresos y gastos a través de un presupuesto. Se equipara a la autonomía presupuestaria.
- e) **Autonomía técnica o funcional.** Se especifica en la independencia de criterio del organismo, en función de sus atribuciones decisorias, fundadas en un criterio de especialidad.
- f) **Calidad.** La Corte de Casación dominicana ha reiterado ampliamente el concepto de calidad como el poder en virtud del cual una persona ejerce una acción en justicia, o el título con que una persona figura en un procedimiento. Asimismo, se ha juzgado que calidad es la traducción procesal de la titularidad del derecho sustancial.²⁰ Read Ortiz afirma que la noción de *poder*, en este contexto, no puede confundirse con el poder a que se refiere el artículo 39 de la Ley núm. 834 de 1978 (2012, p. 27). En el procedimiento civil francés es lo que se conoce como *qualité pour agir* (calidad para actuar), y como regla general, le pertenece a cualquier persona y se vincula estrechamente con el interés *directo* que tenga para el reconocimiento de su reclamación (Guinchard y Debard, 2017, p. 1615. Traducción libre). Esta vinculación también la encontramos en la noción de *standing* o

²⁰ Sentencias núm. 25 del 22 de junio de 1992, B. J. 977-79; núm. 25 del 14 de diciembre de 2011, B. J. 1213; núm. 42 del 12 de diciembre del 2012, B. J. 1225.

locus standi, análogo de la calidad en el *commom law*, a veces traducida como legitimación.²¹

- g) Capacidad.** Su significado general refiere a la aptitud legal de ser titular de derechos y obligaciones, lo mismo que capacidad jurídica como condición esencial para ser persona. O también capacidad de goce, distinta de la capacidad de obrar o de ejercicio de tales derechos y obligaciones.
- h) Capacidad procesal.** Es la capacidad de ser parte en un proceso. También se denomina capacidad para comparecer en juicio, y en algunos sistemas de derecho es sinónimo de legitimación (RAE: DPEJ, 2022). De acuerdo con la Ley núm. 834 de 1978, la falta de capacidad para actuar en justicia da lugar a una excepción de nulidad.
- i) Descentralización.** Forma de organización administrativa que conlleva la transferencia de competencias o funciones administrativa públicas a personas jurídicas públicas diferentes del Estado para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La descentralización administrativa podrá ser territorial o funcional. (LOAP, artículo 39).
- j) Desconcentración.** 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. (LOAP, artículo 70).
- k) Ente público.** Organismo de derecho público con personalidad jurídica propia y titular de

²¹ Para la Corte Suprema de Estados Unidos, “*En esencia, la cuestión de la legitimación consiste en saber si el litigante tiene derecho a que el tribunal decida sobre el fondo del litigio o sobre cuestiones concretas.*” (Warth v. Seldin, 422 U.S. 490, 498 - 1975). Traducción libre.

competencias y prerrogativas públicas, siendo el primero de ellos, el Estado. Asimismo, son entes públicos los organismos descentralizados funcionalmente (como el Banco Central) o territorialmente (como los municipios y distritos municipales). (LOAP, artículo 6).

- l) Exclusión.** En derecho procesal, la exclusión es un medio de defensa que invoca la parte demandada principal o demandada incidental, con el propósito de ser excluida del proceso sin que el tribunal estatuya sobre alguna obligación a su cargo. Se trata de cuestionar la aptitud legal, o la titularidad, de una parte del proceso; lo que en otros regímenes procesales se promueve como deslegitimación pasiva, es decir, una falta de calidad, pero en reversa, en la persona del demandado (Alarcón Polanco, 2018, p. 94).
- m) Excepción procesal.** En derecho procesal, es el medio de defensa que tiende a obstaculizar, a menudo temporalmente, la apertura o la marcha del proceso (Read Ortiz, 2021, p. 61). Se impugna la regularidad del proceso, no el fondo de la controversia (Cayrol, 2022, p. 74. Traducción libre).
- n) Interés.** En derecho procesal, es una condición de admisibilidad de la acción que consiste en la ventaja que procura al demandante el reconocimiento judicial de la legitimidad de su pretensión (Read Ortiz, 2012, p. 263).
- o) Jurisdicción contencioso-administrativa.** Organización judicial especializada en la resolución de las controversias en las que es parte la Administración pública o que versan sobre actos y decisiones adoptadas por órganos de naturaleza administrativa. Juzga igualmente la inactividad de la Administración y las decisiones materiales adoptadas al margen de la legalidad, constitutivas de vías de hecho (RAE: DPEJ, 2022).

- p) Legitimación.** Capacidad procesal para poder actuar como parte activa o pasiva en un proceso, determinada por la relación en que se encuentra la persona con el objeto litigioso (RAE: DPEJ, 2022). Para Gómez Díaz, el principal título de la legitimación en el derecho procesal administrativo es el interés legítimo (2014, p. 223), aunque reconoce que, en el mundo del Derecho, la legitimación alude a fenómenos absolutamente dispares (p. 59).
- q) Legitimación activa.** Capacidad para actuar como parte demandante o recurrente en un proceso judicial, con base en la titularidad de un derecho o interés legítimo que se ostenta frente a la parte demandada o recurrida, respectivamente (RAE: DPEJ, 2022). Para el Tribunal Constitucional dominicano, en la acción de amparo la legitimación activa es la calidad para accionar,²² lo que bien puede extenderse al resto de las acciones judiciales pues en materia civil ha sucedido así de acuerdo a una decisión de la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional (Alarcón Polanco, 2018, p. 94).
- r) Legitimación pasiva.** Cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte recurrida (RAE: DPEJ, 2022) o parte demandada.
- s) Medio de inadmisión.** Es un medio de defensa con el que se impugna el derecho de la parte contraria a demandar, por diferentes razones, sin que sea necesario examinar el fondo de la controversia.
- t) Órgano administrativo.** Unidad administrativa habilitada a ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se le atribuyan. (LOAP, artículo 6).
- u) Parte.** En derecho procesal, es quien forma parte del proceso, sea en calidad de demandante, de demandada o de interviniente. También se denomina *sujeto procesal*.

²² Sentencia TC/442/22 del 12 de diciembre del 2022.

- v) **Personalidad jurídica.** Capacidad o aptitud de ser sujeto de derecho, que se reconoce de pleno derecho y sin distinción a todos los seres humanos (personas físicas) y, bajo ciertas condiciones, que varían según su naturaleza, a las personas jurídicas (Guinchard y Debard, 2017, p. 1465. Traducción libre).
- w) **Representación.** En derecho procesal, es el mandato que un litigante otorga a un abogado para que le represente en el proceso. En el proceso contencioso-administrativo, la Administración pública estará representada permanentemente por el Procurador General Administrativo y, si procede, por los abogados que ésta designe (CRD, artículo 166).

II.3. Marco legal

De acuerdo a los objetivos de esta tesis y como se ha desarrollado en páginas anteriores, el marco legal incluye tanto lo relativo al derecho procesal general y al proceso contencioso-administrativo, en particular, como lo atinente a la organización administrativa. Por consiguiente, dividiremos el marco legal en dos grandes partes:

II.3.1. El proceso contencioso-administrativo y el control judicial de la actividad administrativa.

- a) **Constitución dominicana del 26 de enero del año 2010, G. O. núm. 10561.** La Norma Fundamental constitucionalizó el derecho administrativo en la República Dominicana, lo que se proyecta a través de varios principios rectores de esta disciplina del derecho público. En primer orden debe mencionarse el principio de la universalidad o plenitud del control jurisdiccional de los actos administrativos, ya sea mediante el control de constitucionalidad

o mediante el control de la jurisdicción contencioso administrativa. El principio de la universalidad alcanza todos los actos administrativos que sean contrarios a derecho, al margen de su autor, incluso si se trata de entes de derecho privado o de derecho público no estatales, cuando en alguna forma ejerzan funciones de autoridad (Brewer-Carías, 2012). Este principio figura en el artículo 139 constitucional: *“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.”* Con ello resulta ineludible la vinculación de este control universal con los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, ambos de contenido múltiple.

b) Ley núm. 1494 que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, del 9 de agosto de 1947, G. O. núm. 6673. Originalmente, esta ley instituye la jurisdicción contencioso-administrativa en manos del Tribunal Superior Administrativo como tribunal de primera y última instancia, con miembros y secretario designados por decreto del Poder Ejecutivo (artículos 11 y ss.). Sin embargo, el artículo 57 de la Ley (modificado por la Ley núm. 2998 del 8 de julio de 1951, G. O. núm. 7307) dispuso que *“Mientras el Poder Ejecutivo no designe los Jueces, el Procurador General, [n] el Secretario del Tribunal Superior Administrativo, la Cámara de Cuentas de la República ejercerá las funciones del Tribunal Superior Administrativo prevista en esta Ley, actuando el Procurador Permanente existente con la denominación del Procurador General Administrativo, auxiliado por el Ayudante previsto en esta ley.”* En todo caso, el sistema de control contencioso-administrativo nació dentro del Poder Ejecutivo, y por más de cinco décadas

se ejerció por la Cámara de Cuentas, hasta el año 2007. Asimismo, la Ley núm. 1494 trazó el proceso a seguir y los distintos procedimientos dentro de este.

c) Ley núm. 13-07 del 5 de febrero del 2007, G. O. núm. 10409, de transición en el proceso de reforma de lo contencioso-administrativo. Con esta ley se abandonó el sistema de “justicia retenida” y la competencia para el control contencioso-administrativo fue transferida a los tribunales del Poder Judicial. Es una ley de transición, como lo señala su exposición de motivos, en el sentido de poner *“en marcha el inaplazable proceso hacia el establecimiento de un sistema de control jurisdiccional de la actividad administrativa, adelantando algunos aspectos de la reforma, como lo constituyen la posibilidad de la adopción de medidas cautelares en el curso del proceso contencioso administrativo, la ampliación de la competencia y del plazo para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa y tributaria, el carácter optativo de los recursos administrativos, así como el sistema de representación por ante esa jurisdicción de los órganos y entidades que conforman la administración pública.”*

d) Ley núm. 107-13 del 6 de agosto del 2013, G. O. núm. 10722, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de procedimientos administrativos. Aunque es una ley general sobre procedimiento administrativo, algunas de sus disposiciones impactan directamente el proceso contencioso-administrativo, en tanto esta ley desarrolla principios orgánicos que resultan de estricta observación para la legalidad de toda la actuación administrativa. Esta legalidad, como se ha visto, eventualmente puede ser controlada por los tribunales de justicia, y de estos principios se deduce el derecho a la

buena administración, cuyo amplio contenido habrá de ser objeto de control en sede judicial. No menos relevante, otras disposiciones de la Ley núm. 107-13 tienen que ver con el cómputo del plazo para recurrir judicialmente, o con la supresión, de plano, de dicho plazo, así como con los requisitos de validez del acto administrativo. La Ley también establece las reglas generales sobre la potestad sancionadora de la Administración, el procedimiento de declaratoria de lesividad, y desarrolla el principio de la responsabilidad administrativa, que fija la responsabilidad patrimonial del Estado por la actuación u omisión administrativa antijurídica en forma conjunta y solidaria con los funcionarios.

e) Código de Civil y sus modificaciones, decreto núm. 2213 de fecha 17 de abril de 1884.

El artículo 29 de la Ley núm. 1494 dispone que *“Todas las sentencias del Tribunal Superior Administrativo se fundamentarán en los preceptos de carácter administrativo que rijan el caso controvertido y en los principios que de ellos se deriven y en caso de falta o insuficiencia de aquellos, los preceptos adecuados de la legislación civil. Se redactarán en la misma forma de las sentencias de los tribunales del orden judicial.”* Igualmente, el artículo 3 de la Ley núm. 13-07, al regular la competencia para lo contencioso-administrativo municipal asignada a los juzgados del interior de la República, dispone que *“(…) Al estatuir sobre estos casos los Juzgados de Primera Instancia aplicarán los principios y normas del Derecho Administrativo y sólo recurrirán de manera excepcional, en ausencia de éstos, a los preceptos adecuados de la legislación civil.”* A partir de estas disposiciones, el derecho común ha suplido la insuficiencia de la legislación de lo contencioso-administrativo, tanto para lo material como para lo procedimental.

f) Código de Procedimiento Civil y sus modificaciones, decreto núm. 2214 de fecha 17 de abril de 1884. Se admite de la misma forma la supletoriedad de las reglas del proceso civil en el proceso contencioso-administrativo, y quizás el ámbito de mayor utilización del derecho común lo es justamente el del derecho procesal. Aspectos como el cómputo de los plazos para accionar, las excepciones de procedimiento, los medios de inadmisión, la ejecución provisional de sentencias y las medidas de instrucción, son suplidos corrientemente por el Código de Procedimiento Civil.

II.3.2. La organización administrativa dominicana.

a) Constitución dominicana del 26 de enero del año 2010, G. O. núm. 10561. Como se expuso en el apartado anterior, la Constitución del año 2010 efectivamente constitucionalizó el derecho administrativo dominicano. Este fenómeno se proyecta en once principios incorporados en el texto constitucional, encaminados a asegurar el fin último del régimen administrativo, que es lograr el efectivo sometimiento de la Administración a la Ley, el correcto funcionamiento del régimen democrático en un sistema de división y separación de poderes, y la garantía de los derechos humanos, en particular, de los administrados en sus relaciones con la Administración (Brewer-Carías, 2012). De esto que la Constitución es la primera norma a mencionar en lo relativo a la organización administrativa interna, puesto que, entre los principios que define Brewer-Carías, encontramos sus rasgos primarios: (i) Principio de legalidad, en cuanto a la distribución y el ejercicio de las competencias entre los diferentes organismos públicos. En este sentido también interviene el Principio de la separación orgánica de poderes o división

horizontal; (ii) Principio de la distribución vertical o territorial del poder, que se manifiesta en la descentralización política de la administración local (Distrito Nacional, municipios y distritos municipales) respecto de la administración nacional. De ese modo, la Constitución reconoce personalidad jurídica propia a las administraciones locales, con autoridades popularmente electas, sin que ello colide con la naturaleza de estado unitario del Estado dominicano; (iii) Principio de la actividad administrativa, que comprende principios tradicionales del procedimiento administrativo (eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación) y principios relativos a la contratación estatal y a las actividades prestacionales que debe asumir el Estado (servicios públicos); y (iv) Principio del carácter interorgánico de la Administración pública y Principio del carácter interorgánico del ejercicio de las funciones estatales, en el entendido de que dichas funciones –normativa, política, administrativa, de control y jurisdiccional– no son exclusivas ni excluyentes de determinados órganos del Poder Público.

- b) **Ley núm. 247 del 14 de agosto de 2012, G. O. núm. 10691, orgánica de la Administración pública.** En este sentido no remitimos a lo expuesto en el capítulo II.1.1., en donde se describen las principales características de la organización administrativa dominicana, su estructura y tipologías de organismos, las técnicas de organización, y la personalidad jurídica de derecho público, en el marco de los objetivos de este trabajo.
- c) **Ley núm. 176-07 del 17 de julio del 2007, G. O. núm. 10426, del Distrito Nacional y los municipios.** Como indica su primer artículo, esta Ley tiene por objeto *“normar la organización, competencia, funciones y recursos de los ayuntamientos de los municipios y*

del Distrito Nacional, asegurándoles que puedan ejercer, dentro del marco de la autonomía que los caracteriza, las competencias, atribuciones y los servicios que les son inherentes...” En tal sentido, esta Ley desarrolla el principio de descentralización en su dimensión territorial, puntualizando el régimen jurídico de las entidades básicas del territorio nacional, que son los municipios.

CAPÍTULO III: Marco metodológico

III.1. Enfoque de la investigación

Como es sabido, la investigación es el proceso de indagar información y conocimientos sobre la realidad, con el objetivo de explicarla, comprenderla o transformarla (Monje Álvarez, 2011, p. 9). Es un proceso con reglas validadas y aceptadas por la comunidad científica, y tiene igualmente diferentes modos para su desenvolvimiento, dependiendo del campo de estudio. Las ciencias sociales, por ejemplo, pueden ser abordadas a través de dos tipos de investigación, la cuantitativa y la cualitativa, cada una con su propia fundamentación epistemológica, sus técnicas y sus instrumentos definidos conforme a los objetivos de la investigación (Monje Álvarez, 2011, p. 10).

El enfoque cuantitativo se basa especialmente en la recopilación de data numérica y estadística para la comprobación o refutación de alguna hipótesis. Por su parte, el enfoque cualitativo se basa en los datos obtenidos por el investigador a partir de la observación de primera mano, de las entrevistas, los cuestionarios, los grupos de discusión, la observación de los participantes, registros realizados directamente en el campo de estudio, los documentos y los estudios de casos. Los datos suelen ser no numéricos. Los métodos cualitativos incluyen la etnografía, la teoría fundamentada, el análisis del discurso y el análisis fenomenológico interpretativo (Craswell, 2014).

La presente investigación, al involucrar análisis de documentos (normativa, jurisprudencia y doctrina), y su interpretación, se enmarca como una investigación de tipo cualitativa.

III.2. Diseño de la investigación

El diseño de la investigación se refiere a la estrategia general utilizada para llevar a cabo la investigación y que define un plan sucinto y lógico para abordar la o las preguntas de investigación. El diseño especifica el tipo de investigación, tomando en cuenta que este diseño puede ser experimental, semiexperimental, no experimental, entre otros. Por ejemplo, el diseño experimental suele corresponder a las investigaciones cuantitativas, y el diseño no experimental, con mayor frecuencia, es propio de las investigaciones cualitativas.

Los diseños no experimentales son diseños de investigación que examinan fenómenos sociales sin manipulación directa de las condiciones del sujeto o del objeto de estudio. En otras palabras, en este tipo de diseño se conoce la causa del fenómeno y se investiga su efecto, y por estas razones la presente investigación es no experimental, pues justamente se estudia, principalmente, las consecuencias de la legislación vigente sobre la participación de la Administración pública en el proceso contencioso-administrativo.

III.3. Tipo de estudio

El presente estudio es del tipo descriptivo-documental, ya que se realiza a partir del estudio, análisis e interpretación de la normativa actual, de la jurisprudencia y de la doctrina existente de acuerdo a los objetivos de la tesis. La investigación descriptiva comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual y la composición, o el proceso, de los fenómenos (Tamayo y Tamayo, 2006, p. 46).

III.4. Método de investigación

Los métodos de investigación usados son el inductivo, pues se utiliza el razonamiento para obtener conclusiones que parten de hechos aceptados como válidos, para llegar a conclusiones cuya aplicación sea de carácter general (Bernal, 2010, p. 59), y el analítico-sintético, pues refiere a dos procesos intelectuales inversos que operan en unidad: el análisis y la síntesis (Rodríguez y Pérez, 2017, p. 186).

III.5. Localización en tiempo y espacio

La presente tesis se enmarca en la existencia de la jurisdicción contenciosa-administrativa desde su aparición como modelo formal en el año 1947, con la promulgación de la Ley núm. 1494. Espacialmente, el estudio se circunscribe a la República Dominicana.

III.6. Técnica de investigación

La técnica a utilizar en la presente investigación es la observación directa y el uso de fuentes bibliográficas, para lo cual utilizaremos la normativa vigente (convenciones, constitución y leyes), la jurisprudencia de los tribunales, y la doctrina (estudios, publicaciones académicas, artículos, tesis, etc.)

III.7. Instrumentos de recolección de información

Para la presente investigación se utilizará como instrumentos de recolección de datos, las fichas bibliográficas y la consulta de fuentes en línea.

CAPÍTULO IV: La participación de la Administración pública en el proceso contencioso-administrativo dominicano

IV.1. Preliminar: perspectiva legal y constitucional del contencioso-administrativo

La Ley núm. 1494, del 9 de agosto de 1947, que instituyó la jurisdicción contencioso-administrativa en el ordenamiento nacional, lo hizo con el modelo de “justicia retenida”, de manera que el Tribunal Superior Administrativo, creado por esta Ley como jurisdicción nacional e instancia única, se situaba dentro del Poder Ejecutivo, con jueces y personal designados por decreto del Presidente de la República. La Ley núm. 1494 se inspiró en la Ley de 13 de septiembre de 1888 sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa en España, comúnmente llamada “Ley de Santamaría de Paredes” en honor a su autor, el jurista y político Vicente Santamaría de Paredes. Incluso la Ley dominicana reproduce textualmente varios artículos de la Ley española,²³ pero esta última había instaurado un modelo distinto, un “sistema armónico” que consistía en órganos jurisdiccionales con jurisdicción delegada, en cuya composición entran a la par personal judicial y personal administrativo (García de Enterría y Fernández, 2020, p. 595). Este sistema persistiría hasta el 27 de diciembre de 1956, cuando se promulga la Ley de la Jurisdicción contenciosa-administrativa, que supuso un nuevo paradigma en España y jurisdiccionaliza, de una vez por todas, lo contencioso-administrativo, que pasa a ser un orden especial dentro del poder judicial, además de amplificar su competencia y de subordinar las

²³ El texto íntegro de la Ley de Santamaría de Paredes puede ser visto en el enlace siguiente: <https://drive.google.com/file/d/0B27DzfbcyPNBYIMyRDZqcVZSWWM/view?resourcekey=0-xIV4vkmyZl-zmFM2yRdSSQ> [Fecha de consulta: 5 de diciembre del 2022].

formalidades procesales a la efectividad de la tutela (García de Enterría y Fernández, 2020, pp. 597-98).

El rezago en la legislación dominicana tuvo, no obstante, un cambio trascendente en el año 2007 con la Ley núm. 13-07, de transición en el proceso de reforma de lo contencioso-administrativo. Con todo, inscrita apenas en ese propósito de mera transición, es una ley de once artículos que, si bien suprimió el sistema de justicia retenida e inauguró el modelo jurisdiccional y la justicia cautelar, dejó entrever el desinterés por un diseño normativo de la jurisdicción contencioso-administrativa más eficaz y constitucionalmente coherente. La Constitución en vigor en ese momento, aunque no dispusiera expresamente sobre tutela judicial efectiva ni sobre la jurisdicción contencioso-administrativa como lo haría la Constitución del año 2010, reconocía principios, derechos individuales y garantías básicas –separación de poderes y mutuo control de uno sobre el otro, acceso a la justicia, juicio imparcial, derecho de defensa, razonabilidad de la ley, y la recepción en el ordenamiento nacional de tratados internacionales– que fundamentaban la necesidad de un nuevo orden contencioso-administrativo, como claramente se advierte en los motivos de la misma Ley núm. 13-07.

En esos términos, la Ley núm. 1494 ha seguido operando en todo lo demás, especialmente en lo relativo al proceso judicial, la sentencia y los recursos. Pero la incongruencia de esta Ley con el modelo judicial se revela en varios aspectos, no solo en los más evidentes como el del proceso escritural como regla general y la oralidad como excepción. En ese mismo orden, el artículo 29 remite al derecho civil –material y procesal– como derecho supletorio:

Todas las sentencias del Tribunal Superior Administrativo se fundamentarán en los preceptos de carácter administrativo que rijan el caso controvertido y en los principios que de ellos se deriven y en caso de falta o insuficiencia de aquellos, los preceptos adecuados de la legislación civil.

El mismo precepto lo sanciona la Ley núm. 13-07 cuando atribuye competencia a los juzgados de primera instancia para conocer y fallar los conflictos de lo contencioso-municipal, con excepción de los juzgados del Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo. Y es que la supletoriedad de la legislación civil es un principio general que encontramos en defecto de disposiciones en las leyes que regulan diversos procesos jurisdiccionales y administrativos, siempre atendiendo a la compatibilidad con la materia a la que suple y a la excepcionalidad. Efectivamente, el proyecto de ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa que cursa actualmente en el Senado de la República,²⁴ prevé la supletoriedad del derecho procesal civil:

Artículo 5. Principios que rigen el proceso contencioso administrativo. El proceso contencioso administrativo se rige por los principios de derecho administrativo que se enumeran a continuación, sin perjuicio de la aplicación supletoria y excepcional del derecho procesal civil, siempre que sea compatible con la naturaleza propia del proceso

²⁴ Sitio oficial del Senado de la República, en línea: <https://www.senadord.gob.do/senado-de-la-republica-recibe-proyecto-de-ley-de-jurisdicion-contenciosa-administrativa/#:~:text=El%20proyecto%20de%20ley%20de%20la%20Jurisdicci%C3%B3n%20Contenciosa%20Administrativa%20tiene,actuaci%C3%B3n%20y%20omisi%C3%B3n%20de%20la>. [Fecha de consulta: 5 de diciembre del 2022].

contencioso administrativo, y solo cuando los principios propios del derecho administrativo no sean suficientes para resolver la cuestión que se plantee.

A continuación, el PLJCA establece un elenco de diez principios y, partiendo de su objeto como se define en el artículo 1, regula la organización y el funcionamiento de los órganos judiciales competentes en el ámbito de lo contencioso-administrativo y el proceso contencioso-administrativo como se estipula en la Constitución dominicana. Ahora bien, la recurrencia al derecho civil que realizan operadores jurídicos, especialmente al procesal civil, en ausencia de una ley de lo contencioso-administrativo más adecuada y moderna, ha podido significar la desnaturalización del acceso a esta jurisdicción –aun cuando era ejercida por la Cámara de Cuentas– en cuanto a los institutos procesales sobre ese acceso, tales como la calidad, el interés y la capacidad, en particular. Sobre la temática se abundará luego, desde la perspectiva de la interpretación de la Ley núm. 1494, de la Ley núm. 13-07 y de la legislación procesal civil, fundamentalmente al amparo de la CRD. La Suprema Corte de Justicia, en una trascendente decisión, ha juzgado sobre el particular lo siguiente:

Algo que debería de decirse de forma previa, es que los textos aplicables a este caso deben ser interpretados conforme con el derecho fundamental de acceso a la justicia y de defensa previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 69 de la Constitución. Ello en vista de que las posibles soluciones del caso en cuestión admitirán o negarán el acceso a la justicia del hoy recurrente en casación. Es decir, podría validarse la nulidad del recurso contencioso tributario, lo que en definitiva constituye una negación de acceso a la jurisdicción, o también podría admitirse el recurso contencioso tributario para su examen por los jueces

del fondo. No caben opciones intermedias o mixtas. A propósito del derecho fundamental de acceso a la justicia que se menciona precedentemente, debemos empezar desmintiendo el carácter meramente activo de los recursos contenciosos que son de la competencia del Tribunal Superior Administrativo. (...) Sucede que una demanda civil o laboral, por poner algunos ejemplos, se caracterizan, en línea de principio, por ser actos puramente activos; es decir, de ataque para el reclamo de derechos o intereses previstos en el ordenamiento sustantivo. Sin embargo, esto no ocurre, tanto en el derecho tributario o en el administrativo, en que el recurso contencioso que se interpone es una actuación principalmente de defensa contra un acto administrativo contrario a los derechos e intereses legítimos del que acude a la vía judicial. (...) Si concluimos aquí que el recurso contencioso tributario es un acto en el que se ven involucrados los derechos a la defensa contra actos públicos que bien pudieran ser arbitrarios, dicha situación debería redimensionar la interpretación de las leyes y normas que regulen la posibilidad de negar que un particular pueda defenderse contra este tipo de actos. El juez que debe solucionar este tipo de casos debería realizar una interpretación de las normas aplicables conforme con la Constitución, muy específicamente en lo relacionado con el derecho fundamental a ser oído por un tribunal competente para la determinación de derechos subjetivos previsto en el artículo 69.2 de la constitución. Siendo esto así, procede interpretar conforme a la constitución el artículo 39 de la Ley núm. 834-78, de 1978. En efecto, dicho texto sanciona con la nulidad de fondo tres (3) tipos de irregularidades: a) la falta de capacidad para actuar en justicia; b) La falta de poder de una parte o una persona que figura en representación de una persona moral o de un incapaz en un proceso; y c) La falta de capacidad o de poder de una persona que asegura la representación de otra. Una

interpretación conforme al derecho a ser oído por un tribunal competente debe cuidarse en grado extremo de extender a otros supuestos de los consignados expresamente en el referido texto del artículo 39, para ser sancionados con una nulidad de fondo, tal y como es tendencia en Francia, país de origen de esa legislación, a partir del año 2006. Ello principalmente cuando la irregularidad examinada no entrañe afectación de derechos procesales respecto de la parte adversa, ya que lo contrario se traduciría en un formalismo carente de contenido sustantivo que lo justifique, convirtiéndose en un ritual que afecta directamente el derecho de acceso a la justicia del sancionado con la nulidad y cuya justificación no encuentra fundamento en ningún valor, principio o regla en el ordenamiento, ni mucho menos en el buen funcionamiento del proceso mediante la salvaguarda de los derechos procesales de la parte contraria. (...) En síntesis, lo que ha ocurrido aquí es una irregularidad de tipo formal regida por el artículo 37 de la ley 834-78 del 1978, en la que se omitió el nombre del administrador de la sociedad en la instancia contentiva del recurso contencioso tributario y sobre la que bien pudo haberse dado oportunidad a la parte entonces recurrente para que procediera a su regularización en virtud del principio “pro-actione” como concreción del principio “pro-homine”, el cual impone a los jueces interpretar las normas procesales de la manera que efficiencie en un grado mayor el derecho de acceso a la justicia y a ser oído por un tribunal independiente.²⁵

Como se expresó en el marco conceptual de esta tesis (capítulo II.3.1.), la CRD supuso la constitucionalización del derecho administrativo en la República Dominicana y la consolidación

²⁵ Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, sentencia núm. SCJ-TS-22-0919 de fecha 30 de septiembre de 2022.

de sus principios, entre ellos, el de control universal y judicial de la actividad de la Administración pública. Para Hernández-Mendible, este control, a cargo de los tribunales del Poder Judicial, es una de las proyecciones del supra principio republicano de gobierno democrático, además de que la CRD, al ampliar el catálogo de derechos fundamentales, indudablemente constitucionalizó el derecho procesal general con la agregación de la tutela judicial efectiva y el debido proceso en dicho catálogo (2014, pp. 573-74). La plenitud del control judicial, en palabras de Gómez Díaz, es una exigencia primaria e indeclinable del Estado de Derecho, su auténtica cláusula regia (2014, p. 32).

Jinesta Lobo, por otro lado, manifiesta que la concepción de una justicia administrativa plenaria y universal, que no deje ningún ámbito del poder público exento del control de legalidad y que además supera el antiguo modelo de control simplemente revisor, ha alcanzado la categoría de derecho fundamental, ya que muchas constituciones acuerdan este control judicial y pleno como una garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos de cara a los poderes de la Administración. Se puede entender, de acuerdo a este autor, que en aquellas constituciones en las que se regula la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del título o capítulo destinado al poder judicial, el acceso a esta jurisdicción específica se desprende del contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, como garantía de las personas frente a cualquier lesión de carácter patrimonial o extrapatrimonial (2014, pp. 609-612). Sin embargo, el modelo de justicia administrativa que tenga cada Estado según su normativa interna no es lo relevante; pudiera ser un modelo jurisdiccional “puro” (jurisdicción especializada dentro del poder judicial), o “impuro” (un control a cargo de jueces ordinarios), o uno administrativista (a cargo de un órgano no adscrito al

poder judicial). Lo verdaderamente sustancial es consagrar un sistema de control integral, universal y efectivo sobre la actividad de la Administración (2014, p. 615).

En el ámbito nacional, lo antes expuesto aparece y encuentra su razón de ser en dos aspectos íntimamente vinculados y resultantes del texto constitucional del año 2010. El primero de ellos es el diseño institucional “puro” por el que ha optado el constituyente, luego de haberlo hecho el legislador en el año 2007; y el segundo es el derecho a la buena administración, desarrollado en la Ley núm. 107-13 como prerrogativa de amplio contenido y del que forma parte el derecho a interponer recursos ante la autoridad judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa (artículo 4.17). Por añadidura, el derecho a la buena administración ha sido reconocido como derecho fundamental implícito por el Tribunal Constitucional en la sentencia TC/322/14 del 22 de diciembre del 2014:

Este derecho se encuentra implícitamente en el texto de nuestra Constitución, específicamente en los artículos 138, 139, y 146, los cuales se han concretizado legalmente en la referida ley orgánica, plasmando de forma más concreta en nuestro ordenamiento este principio constitucional. Los mandatos precedentemente resumidos configuran el denominado “derecho a la buena administración”, designación que hace taxativamente la Ley núm. 107-13...

La CRD confirma el traslado de competencias fijado por la Ley núm. 13-07 hacia los tribunales del orden judicial. La disposición transitoria sexta de la Constitución dominicana establece que *el*

Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario existente pasará a ser el Tribunal Superior Administrativo creado por esta Constitución, y su Título V, Capítulo IV, Sección I, establece la Jurisdicción contencioso-administrativa como una de las jurisdicciones especializadas del Poder Judicial e integrada por tribunales superiores administrativos y tribunales contencioso administrativos de primera instancia (artículo 164). En efecto, el PLJCA explica en su declaración de motivos que

La jurisdicción contencioso administrativa es una pieza capital de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, prevista en el artículo 164 de la Constitución de la República como una jurisdicción especializada del Poder Judicial (...) Que las últimas reformas legales realizadas en virtud de las disposiciones constitucionales citadas, tales como la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, y la Ley núm. 107-13, sobre Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo, obligan también a que el Estado dominicano adopte un control judicial efectivo, a través de la instauración de una jurisdicción especializada, que asegure un control amplio de los diferentes comportamientos administrativos y garantice una efectiva función protectora de los derechos de las personas frente al ejercicio de la actividad administrativa (...) Que, adicionalmente, uno de los objetivos de la Ley núm. 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, es fortalecer la justicia contenciosa, tributaria y administrativa, mediante la aprobación de los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar la juridicidad en la actuación de la Administración Pública.

Es precisamente ese *control judicial efectivo*, que a su vez apuntala un *control amplio* de la actividad administrativa, lo que repercute sustancialmente en el acceso a la jurisdicción contenciosa-administrativa. El soporte de todo ello es, ha de reiterarse, *la protección efectiva de los derechos de las personas* frente a la Administración pública y la *juridicidad* de todas las actuaciones de esta última, como corolario del principio de supremacía de la Constitución.

La juridicidad de la actividad administrativa, comprendida como una noción de mucho más amplio alcance que la noción de legalidad, implica la adhesión de esa actividad al derecho. El artículo 139 constitucional acuerda el *control de legalidad* de la Administración pública, lo que debe entenderse no como un examen limitado al contenido de las leyes, sino y como mejor muestra el artículo 3.1 de la Ley núm. 107-13, como el sometimiento pleno de la actuación administrativa al ordenamiento jurídico. A partir de ello y del artículo 139 constitucional, los jueces deben garantizar el respeto al principio de legalidad, concebido como un bloque integrador conformado por valores, principios, por el propio texto constitucional, por los tratados internacionales válidamente suscritos y ratificados, los precedentes del Tribunal Constitucional (que son verdaderas normas jurídicas, siendo parte del derecho positivo en nuestro ordenamiento jurídico y fuentes directa de derecho²⁶), por las leyes orgánicas y ordinarias, y por otros instrumentos jurídicos como reglamentos y resoluciones de los organismos públicos.

En la exposición de motivos de la Ley española de la Jurisdicción contenciosa-administrativa de 1956 lo anterior se ilustra cabalmente de la siguiente forma:

²⁶ Sentencias TC/0139/15 del 10 de junio del 2015 y TC/0180/21 del 29 de junio del 2021.

*La Ley lo determina así, tanto por afirmar la unidad sustancial de todas las Jurisdicciones, como porque, existiendo la falta de conformidad a Derecho, se da la condición suficiente para que se declare la ilicitud del acto o disposición, y, siendo de entidad adecuada, se pronuncia la anulación de los mismos. Y refiere la conformidad o discordancia del acto genéricamente al Derecho, al Ordenamiento jurídico, **por entender que reconducirla simplemente a las leyes equivale a incurrir en un positivismo superado y olvidar que lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y a la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones.***²⁷
(Énfasis agregado).

La segunda parte del artículo 139 de la Constitución refuerza y ensancha, en términos procesales y materiales, lo relativo al control judicial de cualquier manifestación de la Administración, al disponer que *La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley*. En otras palabras, como señala Rodríguez Huertas (2011, p. 275), se trata de una verdadera

Acción popular para que cualquier ciudadano se convierta en defensor objetivo de la legalidad que deben respetar los órganos de la Administración Pública, por lo que no se necesita haber sido afectado directamente en sus derechos e intereses para impugnar cualquier actuación que sea contraria al ordenamiento jurídico del Estado.

²⁷ En línea: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1956-17970>. Acceso el 7 de diciembre del 2022.

Vásquez Goico (2021, p. 330), señala que de la Constitución del 2010 se deriva una extensión del principio de legalidad “hacia arriba”, entendida como un concepto estricto de la ley de cara a la Norma Fundamental y a los tratados internacionales que se hallan en su misma jerarquía de acuerdo al artículo 74.1 constitucional; pero también una extensión “hacia abajo,” en la que se verifica la insuficiencia de la ley *strictu sensu* para regular todas las situaciones y circunstancias con el paso de los años. Continúa el mismo autor explicando que esto último provocó que la función reglamentaria del Poder Ejecutivo se extendiera más allá de una simple aplicación de normas, enfrascándose en atribuciones normativas delegadas, incluyendo atribuciones excepcionales en caso de urgencia o calamidad pública que otrora fuera atribución exclusiva del Poder Legislativo. Todo ello encuentra fundamento, además, en el artículo 165 constitucional:

Son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes: [...] 2) 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.

En resumidas cuentas, la trascendencia del artículo 139 de la Constitución y del principio de control jurisdiccional pleno de la actuación de los poderes públicos, es axiomática en el ámbito procesal, concretamente en lo que se refiere a las condiciones que la ley puede fijar para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia como primer escalón de la tutela judicial efectiva. Particularmente, debe subrayarse la interpretación y aplicación que de esas condiciones hagan los

operadores jurídicos, encaminadas a maximizar la efectividad de ese control. La misma existencia de la jurisdicción contencioso-administrativa encuentra una de sus razones de ser en la imposibilidad de aceptar actuaciones u omisiones de la Administración que sean inmunes al control jurisdiccional, pues este control constituye uno de los cimientos sobre los cuales descansa el Estado de derecho (Hernández-Mendible, 2014, p. 580).

El acceso a la justicia es un derecho fundamental, el primero que resulta de la naturaleza poliédrica de la tutela judicial efectiva. Como tal, es un derecho cuyo contenido ha de ser desarrollado por la ley, la que, como manda la Constitución, *sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica* (artículo 40.15). La ley entonces, no podrá prohibir el acceso a los tribunales pero deberá establecer los requisitos procesales para cada tipo de acción, en atención al orden procesal ineludible, a la competencia de cada órgano judicial, a los procedimientos dentro de cada proceso, y al ejercicio mismo del derecho de acción, siempre dentro de la razonabilidad que impone la ley fundamental. Por lo afirmado, en materia contenciosa-administrativa, ese desarrollo legislativo ha de responder a la justiciabilidad plena y universal de la conducta administrativa, concretamente a través de cinco ejes primordiales:

i) La necesaria ampliación tipológica de las pretensiones deducibles por las personas, que supone que las leyes reguladoras sobre el proceso contencioso-administrativo deben extender el espectro de las pretensiones que puedan ser objeto de recurso (Jinesta Lobo, 2014, p. 616). Como ha juzgado la Suprema Corte de Justicia, el control judicial no se limita únicamente *a la existencia de un acto administrativo como categoría dogmática del derecho público, que es lo que se conoce como la dimensión objetiva del contencioso administrativo, sino también que dicho orden jurisdiccional*

*debe dar respuesta de las pretensiones que hacen los ciudadanos derivadas de sus relaciones con la administración, en la que se reclamen derechos o intereses legítimos o situaciones jurídicas (dimensión subjetiva). Esto último en ausencia de acto administrativo formal.*²⁸

ii) El carácter facultativo de los recursos internos de la Administración, pues tradicionalmente la ley obligaba a su agotamiento previo antes de activar el recurso contencioso-administrativo. No obstante, los tribunales comenzaron a declarar tales disposiciones legales como inconstitucionales, notablemente, la Sala Constitucional de Costa Rica en su sentencia núm. 3669-2006 del 15 de marzo del 2006:

Modernamente, las administraciones públicas deben ser concebidas y entendidas como un sujeto de Derecho más del ordenamiento jurídico, de modo que resulta repugnante para el Derecho de la Constitución la asimetría o desigualdad crónica que campea en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa entre el administrado o el ciudadano y el respectivo ente público. (...) Actualmente, sobre todo a la luz de los principios de la supremacía de la Constitución y de la vinculación más fuerte de los derechos fundamentales, así como de su eficacia expansiva y progresiva e interpretación más favorable, se entiende que el carácter obligatorio o preceptivo del agotamiento de la vía administrativa riñe con el derecho fundamental de los administrados a obtener una justicia pronta y cumplida ex artículos 41 y 49 de la Constitución Política (tutela judicial efectiva) y con el principio de igualdad, puesto que, sólo en el proceso contencioso-administrativo

²⁸ Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, sentencia núm. SCJ-TS-22-0228 de fecha 31 de marzo de 2022.

*–y no así en el resto de las jurisdicciones– se le obliga al justiciable, antes de acudir a la vía jurisdiccional, agotar todos los recursos administrativos ordinarios procedentes.*²⁹

En República Dominicana, el derecho de opción sobre la vía administrativa fue objeto de regulación en la Ley núm. 13-07, aunque excluyendo la materia de servicio civil y carrera administrativa. En el año 2013, con la promulgación de la Ley núm. 107-13, se inserta este derecho en el contenido del derecho a la buena administración (artículo 4.17, antes mencionado) y en el artículo 51, sin la limitación fijada en la Ley núm. 13-07. La Suprema Corte de Justicia también ha declarado el ejercicio obligatorio de la vía administrativa como inconstitucional³⁰ y que las vías o recursos administrativos no se encuentran restringidos a los expresamente consignados en la ley (recursos de reconsideración y jerárquico, comúnmente), sino que incluyen cualquier vía de impugnación por ante la administración para restar efectos jurídicos a sus decisiones.³¹

iii) Acceso a la tutela judicial cautelar, que, como componente de la tutela judicial efectiva, constituye un instrumento capital en cualquier proceso jurisdiccional, pues otorga a los tribunales la competencia para adoptar medidas provisionales y precautorias para asegurar alguna situación jurídica o impedir algún daño que, de materializarse, pudiera sustraer de propósito el proceso principal. En la materia contenciosa-administrativa, la tutela cautelar adquiere enorme relevancia

²⁹ Sala Constitucional de Costa Rica. En línea: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-569858>. Acceso el 10 de diciembre del 2022.

³⁰ Suprema Corte de Justicia, Tercera Sala, núm. 033-2021-SEN-00757 del 31 de agosto del 2021.

³¹ Suprema Corte de Justicia, Tercera Sala, Sentencia SCJ-TS-22-0154, 25 de febrero 2022.

dado su presupuesto fundamental que, como lo afirma Vásquez Goico, es la presunción de validez y el carácter ejecutivo y ejecutorio del acto administrativo³² (2018, p. 1).

iv) Los principios de informalidad y de oficiosidad, cuya presencia se explica en el proceso contencioso-administrativo en ocasión del control pleno de la actuación administrativa y de su carácter garantizador de derechos fundamentales, según se lleva dicho. Como lo asevera Jorge Prats (2018):

De todas las disciplinas jurídicas la más constitucionalizada es el Derecho administrativo. Tan constitucionalizada es que podría afirmarse que el Derecho constitucional y el administrativo son hermanos de padre y madre. Los alemanes expresan esta estrecha relación entre ambas ramas del Derecho público diciendo que el Derecho administrativo es el “Derecho constitucional concretizado” (Fritz Werner), el Derecho constitucional caminando en la calle, el Derecho constitucional en acción.

De aquí que la informalidad procesal y la oficiosidad que encontramos en algunas materias, en cada una con sus matices –procesos constitucionales, saneamiento inmobiliario, laboral, civil de niños, niñas y adolescentes– y justificada en las características de cada proceso, pues también se han reconocido en favor del proceso contencioso-administrativo. El PLJCA la incluye en un elenco de principios del proceso, como “antiformalismo y favorabilidad de la acción”, en el siguiente tenor:

³² Artículos 10 y 11 de la Ley núm. 107-13.

El juez velará que el proceso contencioso administrativo se desarrolle sin ser sometido a rigores procesales innecesarios o formalidades que obstaculicen la efectividad de la tutela judicial. La interpretación judicial garantizará, en su esencia, el pleno acceso a la jurisdicción. (Artículo 5).

Y además, el PLJCA vincula el principio de informalidad a otros principios elementales:

En atención a los principios de tutela judicial efectiva, ir,formalismo y universalidad del control, el tribunal apoderado de la controversia velará por una aplicación razonable y no restrictiva de las pretensiones de los interesados en la formulación de su impugnación. (Sección II, Inicio del proceso - artículo 41, párrafo).

La oficiosidad, por otro lado, enuncia el deber jurídico que tiene el tribunal o juez de lo contencioso de establecer, aun no lo hayan planteado las partes,

La verdad de los hechos que estime relevantes para la resolución del asunto, a la vez que resguarda siempre el principio de contradicción. El órgano jurisdiccional deberá también suplir, en la medida que resulte razonable, las deficiencias formales en las que incurran las partes, sin perjuicio de disponer la subsanación de las mismas en un plazo razonable en los casos en que no sea posible la suplencia de oficio.

v) Capacidad procesal y legitimación para una justicia administrativa más democrática y accesible. En palabras de Jinesta Lobo (2014, p. 621), se trata de la necesidad de reglas flexibles sobre el acceso a la jurisdicción a través de la capacidad procesal y la legitimación acordada a las personas, para lograr mayores posibilidades de fiscalización de la Administración. A modo de ejemplo, se procura así favorecer el derecho de acción a menores de edad, agrupaciones sin personalidad o patrimonios autónomos, no forzosamente integrados a estructuras formales, y para la protección de intereses colectivos o difusos.

Siguiendo todo lo planteado y si bien el objetivo central de esta tesis es analizar la normativa sobre la participación de la Administración pública como sujeto en el proceso contencioso-administrativo dominicano, no es posible escindir ese rol del derecho a la tutela efectiva de que son titulares todos los participantes en este ámbito jurisdiccional, no solo los particulares. Por consiguiente, debemos abordar los principales aspectos sobre el acceso a la jurisdicción desde la posición de la Administración como parte activa y pasiva del proceso.

IV.2. Presupuestos para acceder a la jurisdicción contenciosa-administrativa: capacidad procesal, legitimación y representación

Se ha sugerido en este trabajo la posibilidad de que el proceso civil ha imbuido el proceso contencioso-administrativo local más allá de lo deseable, particularmente por la ausencia de una verdadera y completa ley sobre el proceso judicial en vez de una ley redactada para el modelo de justicia retenida y de otra ley posterior que lo eliminó, pero que fue solo de mera transición hacia

el nuevo modelo.³³ Es posible afirmar que, de acuerdo a las cláusulas sobre la supletoriedad del derecho común contenidas en las Leyes números 1494 y 13-07, o bien, del carácter transversal de esa supletoriedad como principio jurídico, corrientemente se ha echado mano de este derecho, cuando la sola idea de recurrir a la legislación civil estriba en la excepcionalidad, no en la regla.

Ninguna de esas leyes aborda expresa y suficientemente los conceptos básicos de capacidad, calidad, interés ni legitimación, si bien la Ley núm. 1494 nunca ha sido una ley procesal judicial. Ella es, sin embargo, la que menciona el interés legítimo como condición para interponer el recurso contencioso (en su artículo 1), y ese interés, como veremos, ha sido clave en la definición de la legitimación en esta materia. Al margen de esto, solo implícitamente pueden advertirse los conceptos mencionados en el contenido de ambas normativas, aunque algunas disposiciones resultan inaplicables a la luz del bloque de convencionalidad y constitucionalidad, como son las del artículo 10 de la Ley núm. 1494, que condiciona el recibimiento de un recurso solo si el recurrente residiere en el país, *“o si ha constituido en él, antes del recurso, un apoderado formalmente conocido por la jurisdicción o administración contra la cual se recurre.”*

Asimismo, el artículo 1 de la Ley núm. 1494 dispone que *“Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece...”* En cuanto a las personas naturales o físicas, esta disposición da cabida a menores de edad y mayores de edad, sin distinción. En cuanto a las entidades abstractas o agrupaciones de personas, la exigencia de personalidad jurídica es clara.

³³ Infra capítulo I.2.1

El literal *c* del mismo artículo 1 fija otro requisito procesal conexo al interés, relativo a que el acto objeto del recurso debe haber vulnerado “*un derecho, de carácter administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente por una ley, un reglamento un decreto o un contrato administrativo.*” Este derecho de carácter administrativo es lo que se tendría como derecho subjetivo (Vásquez Goico, 2021, p. 338), y que ha sido un elemento muy relacionado al interés para actuar, pero difícil de conceptualizar y de delimitar su contenido (Gómez Díaz, 2014, p. 157). Esa relación ha nacido a propósito de esa dificultad como consecuencia de un paralelismo deductivo: si los procesos versan sobre derechos, como regla general, resulta sin embargo que hay procesos que no versan sobre derechos, por lo que es dable concluir que habrá que formular un nuevo concepto para definir este tipo de situaciones de fondo. La aproximación a esta tarea, como indica Gómez Díaz (2014, p. 163), ha sido solucionada de dos modos distintos: uno, en los sistemas como el del contencioso francés, en los que no hay regla alguna sobre títulos legitimadores y la atención se centra en la noción de interés, precisando su contenido caso por caso; en otros sistemas, como el italiano, la pluralidad de títulos legitimadores viene impuesta por el derecho positivo, lo que ha forzado a la doctrina a multiplicar los intentos de distinción teórica entre ellos. La autora concluye afirmando que desde la segunda guerra mundial, la preocupación teórica ha desaparecido, limitándose la doctrina a desmenuzar los requisitos que el interés debe reunir para proporcionar la imprescindible *qualité pour agir* ante la jurisdicción administrativa, una labor realizada sobre la base de las decisiones del Consejo de Estado y carente de intención conceptual.

Y en efecto, como afirma Read Ortiz (2012),

Autores y jurisprudencia tienden a confundir la calidad y el interés. Una sentencia del Consejo de Estado [francés] dice que: 'el demandante tiene interés, y en tal virtud, calidad.' Jazem Draiby afirma que la calidad no es más que un aspecto del interés. (p. 263).

Se añade que, en muchos casos, calidad e interés se superponen, pero no pueden confundirse de manera sistemática, pues las dos nociones se fundamentan en criterios diferentes: el interés en la *utilidad* que reporta el ejercicio de la acción, y la calidad en el *poder* para actuar en justicia (Read Ortiz, 2012, p. 264). Como vimos en el marco conceptual, el término poder no debe equipararse al que estipula la Ley núm. 834 como excepción de nulidad, cuando aquel no existe.

Para Vásquez Goico (2021, *idem*), el interés versa, en definitiva, en la invocación de un derecho propio, inmediato y concreto del litigante, es decir, no ajeno ni abstracto, perteneciente a su círculo de intereses. Estas cualidades se asemejan a las que debe tener el clásico interés para accionar de acuerdo al proceso civil: que sea directo y personal, nato y actual, y legítimo, pero debe advertirse que ambos órdenes —el procesal administrativo y el procesal civil— tienen médulas diferentes. El literal *c* del artículo 1 de la Ley núm. 1494, para este autor, contradice su parte capital, que exige solo la presencia de un interés legítimo para incoar el recurso contencioso-administrativo. En ello coincide De la Cruz Álvarez, (2019, p. 281), pues la exigencia del “derecho subjetivo” como título de acceso a la jurisdicción excluye la posibilidad de enjuiciar aquellos actos que solo afecten los intereses legítimos de las personas.

De su lado, la Ley núm. 13-07 contempla, a favor del recurrente, la calidad para solicitar la adopción de medidas cautelares, dentro de un proceso contencioso ya iniciado (artículo 7), y a favor del administrado, en sentido general, en el supuesto de las medidas cautelares anticipadas (párrafo IV del mismo artículo). Aquí hemos utilizado, hasta por costumbre, el término *calidad*, pero bien pudiera utilizarse el de *legitimación*, que en nuestro argot jurídico se ha equiparado al de *calidad*, e incluso el Tribunal Constitucional dominicano lo asume de esa manera para la acción de amparo, o bien, en sentido general para cualquier acción: *“el derecho a reclamar mediante amparo solo le concierne al titular del derecho reclamado o a la persona que figure como su representante legal...”*³⁴

Pero de acuerdo a la noción provista en el marco conceptual, la legitimación ha sido considerada como la capacidad procesal para actuar como parte activa o pasiva en un proceso, determinada por la relación en que se encuentra la persona con el objeto litigioso. Desde otro ángulo, en el contencioso-administrativo colombiano, la capacidad para ser parte de un proceso es la titularidad del ejercicio del derecho de acción (Torres, 2016, p. 443). Esteve Pardo separa la capacidad procesal de la relación que tiene la persona con el objeto litigioso, relación que considera como legitimación en sentido estricto (2013, p. 254). Para este autor, tres son las condiciones subjetivas para accionar y ser parte en el proceso contencioso-administrativo: capacidad procesal, legitimación y postulación o representación. Y, visto de ese modo, concibe la legitimación en el contencioso-administrativo en términos mucho más amplios que como proverbialmente se ha hecho en el proceso civil, en el cual la legitimación se conecta exclusivamente a la existencia del derecho subjetivo que es objeto del proceso y del que el demandante es titular. Como se advierte,

³⁴ Sentencia TC/442/22 del 12 de diciembre del 2022.

esa noción del proceso civil español es la misma que encontramos en el régimen dominicano, siguiendo el término *qualité pour agir* de la legislación francesa, y que nosotros hemos adoptado al pie de la letra: calidad para actuar.

A propósito de ello, no es ocioso dejar de lado que las condiciones para accionar, o bien, los presupuestos procesales como lo referenciamos en el título de este subcapítulo, no han sido objeto de una teoría coherente en el derecho francés, lo que consecuentemente ha influido en el derecho procesal dominicano. Read Ortiz destaca que fue en Alemania donde primero se acuña y desarrolla la expresión “presupuestos procesales,” a cargo de Oskar Von Bülow, como aquellos que permiten al juzgador dictar una sentencia de méritos, es decir, de fondo (2021, p. 65). Pero como admite Read Ortiz, hay aspectos de la teoría que no son pacíficos y que se perfilan con distinciones de sistema en sistema, o de autor a autor. En general, los presupuestos procesales incluyen, además de la capacidad procesal, de la legitimación, de la calidad de las partes, del interés y de la representación, asuntos como la competencia del tribunal, el inicio de la acción dentro del plazo legal, la citación o emplazamiento al demandado o a terceros, la ausencia de causas de nulidad, de litispendencia, en fin.

La amplitud de la legitimación en el contencioso de cara a la estrechez que tiene en el proceso civil deriva justamente de la naturaleza de cada orden jurídico, pues el derecho administrativo es inequívocamente una rama del derecho público, en el que la actividad de la Administración, como sujeto público, es revisable a instancias de cualquiera que sea afectado por ella (Esteve Pardo, 2013, p. 255). La legitimación para accionar en esta materia, entonces, tiene como plataforma el control jurisdiccional pleno del que se ha hablado en líneas anteriores, y cuyo fundamento

primigenio es el principio de separación de poderes en un estado democrático. También en España, Gómez Díaz señala que la preocupación por ampliar la legitimación procesal, desde su aparición en la Ley de 1956 y que dominaría las aportaciones doctrinales en las décadas siguientes, se explica por el marco político autoritario en el que se forjaron. Fue la lucha por el Estado de Derecho que capitanearon García de Enterría y su escuela, plasmada en constantes intentos por maximizar el control judicial de las administraciones (2014, p. 32). No obstante, la misma autora señala que las ambigüedades presentes en la actual legislación española, en relación a la legitimación,

Tienen su origen en la falta de una teoría general sobre legitimación, suficientemente elaborada, que dé respuesta a cuestiones básicas y elementales como son, entre otras, la naturaleza, caracteres y requisitos de los intereses personales; la tipología y titularidad de los intereses colectivos, la legitimación de las personas jurídicas (y, en particular, de los entes públicos, principalmente en la impugnación de actos y disposiciones de otras personas jurídicamente administrativas). (p. 33).

La legitimación ha sido, en el derecho procesal general, un concepto entre los “*más debatidos y al mismo tiempo más confusos,*” y esa confusión “*viene de lejos y depende de que con esa palabra se han designado históricamente [...] cosas muy distintas.*” (González Pérez, citado por Marcheco Acuña, 2016, p. 362). Solo para ilustrar esta situación, sirva el siguiente extracto de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia del año 2016, en cuyos fundamentos, no obstante su relevancia, no se realizan disquisiciones sobre las diferentes nociones puestas en escena:

*La **capacidad de obrar** en el derecho administrativo discurre por un cauce más amplio que en el derecho común, por lo que en materia administrativa tienen **legitimación activa** no solo los que sean titulares de **derechos subjetivos** con “un **interés personal y directo**” como escuetamente afirmara el tribunal a quo, sino que también tienen calidad para actuar en esta jurisdicción aquellos que sean **titulares de intereses legítimos** y de **derechos de incidencia colectiva** que puedan quedar afectados por la actividad de la Administración, derechos que de forma expansiva le confieren a sus titulares la **calidad de parte interesada** en el procedimiento contencioso administrativo para requerir el control judicial de la legalidad de la actuación de la Administración.³⁵ (Énfasis nuestro).*

Verdaderamente, en el contencioso-administrativo, en particular, no solo han intervenido la capacidad procesal, la legitimación y la representación para determinar la entrada al proceso, sino que otros elementos –interés directo, interés personal, interés legítimo, derecho subjetivo, titularidad, calidad...– han tenido y tienen influencia en ese ejercicio y han contribuido a toda una diversidad de posiciones. Lo importante es, decididamente, reconducir esos elementos hacia un criterio unificado.

IV.2.1. La legitimación procesal en la ley dominicana. El interés legítimo.

En República Dominicana, la legitimación, entendida como presupuesto del derecho de acción y no en la acepción de carácter material que regulan el Código Civil y otros instrumentos normativos, aparece en la legislación interna desde principios de este siglo. La Ley núm. 20-00 del

³⁵ Tercera Sala, sentencia núm. 233 del 11 de mayo de 2016 (De la Cruz Álvarez, 2019, p. 282).

8 de mayo del 2000, sobre Propiedad Industrial, acuña el concepto en su artículo 169, en su modalidad activa y conexas a la titularidad de una patente o de otro derecho de los que se ocupa esta ley:

Artículo 169.- Legitimación activa de licenciarios. 1) Un licenciario exclusivo cuya licencia se encuentre inscrita y un licenciario bajo una licencia obligatoria, puede entablar acción contra cualquier tercero que cometa una infracción del derecho que es objeto de la licencia. A esos efectos, el licenciario que no tuviese mandato del titular del derecho para actuar deberá acreditar, al iniciar su acción, haber solicitado al titular que entable la acción, que ha transcurrido más de dos meses sin que el titular haya actuado. Aun antes de transcurrido este plazo, el licenciario puede pedir que se tomen medidas precautorias conforme al Artículo 174. El titular del derecho objeto de la infracción puede apersonarse en autos, en cualquier tiempo. (...)

Este artículo en particular es una reproducción del artículo 161 de la Ley de Propiedad Industrial de Honduras, promulgada el 19 de diciembre de 1999.³⁶ Hacemos la observación porque ha sido constante en las últimas décadas de la legislación nacional, la introducción de institutos jurídicos extraños al ordenamiento material y procesal que los ha recibido, y que, de plano, pueden contribuir a la dispersión de criterios en su aplicación, entre otras dificultades. Ramos Morel (2022, p. 91) ha criticado este fenómeno, a propósito de algunas propuestas que hace años se plantearon para reformar el proceso civil dominicano:

³⁶ Organización de los Estados Americanos - Sistema de Información de Comercio Exterior. En línea: http://www.sice.oas.org/int_prop/nat_leg/honduras/lprinda.asp. Acceso el 11 de diciembre del 2022.

En un ambiente de cambiar por cambiar, leí con gran preocupación ciertas declaraciones (Gaceta Judicial 252, noviembre 2007, p. 67), en el sentido de que “el nuevo anteproyecto del Código Procesal Civil no es francés ni latinoamericano, sino mixto, con ciertas semejanzas, en cuanto a las audiencias, al Código de Trabajo dominicano actual.”

Advierto que un asunto como el antes señalado resulta en extremo peligroso. Son conocidos los malos resultados de las reformas miméticas, basadas en el trasplante de institutos procesales pertenecientes a modelos jurídicos diferentes. Resulta poco razonable el impulso, de ordinario inconsciente, de sustituir en bloque la justicia propia por la de otros países o áreas geográficas y culturales. El aprovechamiento de instituciones y experiencias ajenas requiere que unas y otras sean bien conocidas y comprendidas, lo que significa cabal conocimiento y comprensión del entero modelo o sistema en que se integran, de sus principios inspiradores, de sus raíces históricas, de los diversos presupuestos de su funcionamiento, empezando por los humanos; y de sus ventajas y desventajas reales, todo a riesgo de poder caer en una ausencia de modelo o de sistema coherente, por implantación inconexa de piezas aisladas, mezclando perturbadoramente modelos opuestos o contradictorios.

Estas palabras han de servir como advertencia general pero esencial. Con ella no desconocemos el contexto en que se pronunciaron, es decir, el del proceso civil, en el entendido de que el proceso contencioso-administrativo tiene una sustancia y un designio completamente distintos. Sin embargo, en ausencia de una ley adecuada de lo contencioso-administrativo, y en presencia de nociones y conceptos nuevos, insertos en distintos instrumentos legales, la exhortación de Ramos

Morel es más que necesaria y nos persuade a transitar con cuidado dentro de la enmarañada legislación dominicana.³⁷

La legitimación procesal continuó su inclusión en el ordenamiento interno con la Ley núm. 64-00 del 18 de agosto del 2000, que crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales; la Ley núm. 65-00 del 21 de agosto del 2000, sobre Derecho de Autor; la Ley núm. 42-08 del 16 de enero del 2008, de Defensa de la Competencia; la Ley núm. 137-11 del 15 de junio del 2011, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales; la Ley núm. 107-13 del 6 de agosto del 2013, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo; la Ley núm. 172-13, del 15 de diciembre del 2013, sobre protección integral de los datos personales; la Ley núm. 192-19 del 21 de junio del 2019, sobre Protección de la Imagen, Honor e Intimidación Familiar Vinculados a Personas Fallecidas y Accidentadas; y la Ley núm. 340-22 del 28 de julio del 2022, que regula el Proceso de Extinción de Dominio de Bienes Ilícitos, y que entrará en vigor un año después de su publicación.

³⁷ Para completar lo dicho, Ramos Morel advierte también que la tradición procesal dominicana, a partir del procedimiento francés, no se tomó en cuenta para la estructuración de las excepciones procesales en el Código Procesal Penal, que en ese aspecto responde realmente al modelo iberoamericano que nada tiene que ver con la división tripartita de los medios de defensa (medios de inadmisión, defensas al fondo y excepciones procesales propiamente dichas), tan natural en el ordenamiento dominicano. Y que, evadiendo la confusión conceptual que ello provoca, los jueces penales asumen las inadmisibilidades de la Ley núm. 834 y así las pronuncian.

Aunque estas leyes refieren a la legitimación en procesos judiciales de diversa índole –civil, penal, constitucional y contencioso-administrativo–, al hacerlo naturalmente se limitan a las circunstancias de su propia materia, pero proponen una idea básica de su significado. Veamos:

i) La Ley núm. 340-22 considera, como sujeto procesal del proceso de extinción de dominio, a la persona física o jurídica *afectada* que afirma ser titular de un derecho sobre el bien jurídico que es objeto de la acción (artículo 17). Esta afectación se define sobre la base del ejercicio del dominio, posesión o usufructo del bien y que otorga legitimación a la persona que lo ejerce para actuar en el proceso (artículo 3), pero se determinará de acuerdo a los criterios enumerados en el artículo 19, que parten de la noción de calidad como equivalente a la titularidad del derecho real, personal fiduciario o representativo de capital societario en cuestión. Y al regular el juicio de extinción de dominio, la Ley establece que en una primera fase se verificará la composición del tribunal y la legitimación de las partes (artículo 59).

ii) El término “afectación” también sirve como criterio para el ejercicio de la acción de protección de datos personales en la Ley núm. 172-13. Sobre la legitimación activa, se dispone que la acción *“será ejercida por el afectado, sus tutores, los sucesores o sus apoderados. Cuando la acción judicial sea ejercida por personas jurídicas deberá ser interpuesta por sus representantes legales o los apoderados que éstas designen a tal efecto.”* Y tendrán legitimación pasiva *“los responsables y usuarios de bancos de datos públicos y privados destinados a proveer informes, cuando actúen contrario a las disposiciones establecidas en la presente ley.”* (Artículos 18 y 19).

iii) En el mismo sentido de legitimación activa como calidad, la Ley núm. 192-19 faculta, en orden de prelación, al cónyuge o persona conviviente, descendientes, ascendientes, hermanos o persona designada por testamento, para el ejercicio de la demanda de protección civil del honor, la intimidad o la imagen de una persona fallecida. En ausencia de todos ellos, o si por incapacidad o vulnerabilidad no puedan ejercer la acción, el Ministerio Público se encuentra legitimado para hacerlo.

iv) La Ley núm. 42-08, de Defensa de la Competencia, dispone que *“Cualquier persona que participe en el mercado, cuyos intereses económicos resulten directamente perjudicados o amenazados por el acto de competencia desleal, está legitimada para el ejercicio de las acciones previstas anteriormente.”* (Párrafo III del artículo 55). En la parte capital de este artículo, no obstante, se exige a toda persona, física o jurídica que quiera ejercer la acción judicial, que *“haya sido vulnerada en sus derechos contra los actos de competencia desleal tipificados en la presente ley.”*

v) De su lado, la Ley núm. 65-00 sobre Derecho de Autor concede legitimación para defender y hacer valer los derechos de autor, al editor o divulgador de una obra anónima o publicada con seudónimo cuyo autor no se haya revelado (artículo 10). Igualmente, las sociedades de gestión colectiva *“podrán ejercer los derechos confiados a su administración y hacerlos valer en toda clase de procedimientos administrativos o judiciales”* (artículo 163). Para ello la ley presume, salvo prueba en contra, que los derechos ejercidos les han sido encomendados, directa o indirectamente, por sus respectivos titulares.

vi) La Ley núm. 64-00 contempla un concepto abierto de legitimación procesal, en tanto

Cualquier persona o asociación de ciudadanos tiene legitimidad procesal activa para denunciar y querellarse por todo hecho, acción, factor, proceso, o la omisión u obstaculización de ellos, que haya causado, esté causando o pueda causar daño, degradación, menoscabo, contaminación y/o deterioro del medio ambiente y los recursos naturales. (Artículo 178).

Asimismo, esa legitimación se extiende para reclamar a la autoridad competente el cumplimiento de las obligaciones establecidas por el ordenamiento jurídico ambiental, pudiendo demandarse el cese, la corrección, o la reparación de la situación anómala que sea su causa, y las sanciones estipuladas para los infractores. La Ley reconoce titularidad de la acción ambiental, con el solo objeto de detener el daño y obtener la restauración, a *“las personas naturales o jurídicas que hayan sufrido el daño o perjuicio, el Estado dominicano, por intermedio de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y otros organismos del Estado con atribuciones ambientales.”* (Artículo 179). Y finalmente, *“Toda persona natural o jurídica que tenga el interés legítimo en la adopción de las medidas que la presente ley ordena, podrá intervenir aportando pruebas que sean pertinentes al caso.”* (Artículo 180).

Lo anterior opera en función de los principios fundamentales de la Ley núm. 64-00 y del derecho medioambiental, siendo la conservación del medio ambiente y de sus recursos un asunto de interés nacional y responsabilidad de toda persona. Particularmente, los principios de prevención y de

vigilancia tienen un rol protagónico en ese sentido, como criterios prevalentes en la gestión pública y privada de los recursos naturales (artículo 8).

vii) Un método igualmente abierto predomina en la Ley núm. 137-11 para la justicia constitucional, como no puede ser de otra manera tomando en cuenta su objeto, que es garantizar la supremacía, integridad, eficacia y defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales (artículo 5). Sus principios rectores se orientan en esa dirección, en especial los de accesibilidad, efectividad, favorabilidad, informalidad y oficiosidad. Para la acción directa en inconstitucionalidad, el artículo 37 de esta Ley (siguiendo el artículo 185.1 constitucional) reconoce calidad 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 interés legítimo y jurídicamente protegido*. Y para la acción de amparo, la Ley habla de admisibilidad y legitimación (sección I del capítulo IV), y a seguidas estipula que el amparo será admisible contra el acto u omisión de autoridad pública o cualquier particular, *“que de forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el Hábeas Corpus y el Hábeas Data.”* Para el amparo de cumplimiento, tendrá legitimación cualquier persona afectada en sus derechos fundamentales (artículo 105), de lo que se infiere que la titularidad de esos derechos es lo que confiere legitimación, como ha juzgado el Tribunal Constitucional.³⁸

³⁸ Sentencia TC/0156/17 del 5 de abril del 2017.

La existencia de un interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar directamente contra una norma infra constitucional como requisito instado a los particulares a estos efectos, implica, no obstante su indudable carácter de “filtro”, que no puede sortearse el hecho de que la naturaleza de esta acción es la de una verdadera acción popular. Por lo tanto, en estos casos la legitimación activa es amplia y se admite, incluso, la instancia del “amigo de la corte” (*amicus curiae brief*), figura procedente del derecho anglosajón y que refiere a un individuo u organización que no es parte del proceso, pero que puede intervenir si su contribución a la resolución del caso es relevante. El interés legítimo y jurídicamente protegido, entonces, se presume en cabeza de todo destinatario de la norma o del acto de efectos generales que puede ser impugnada, y que, además, viene dado por el interés en la mantención del derecho objetivo (Jorge Prats, 2011, pp. 87-89). Y es que, como recuerda Gerardo Eto Cruz (citado por Valera Montero, 2019, p. 390), se trata de un proceso objetivo, en el que los legitimados no adoptan la posición de un demandante que llega a la instancia a defender un derecho subjetivo, sino que actúan como defensores de la supremacía jurídica de la Constitución. En contraste, el interés para actuar en derecho privado debe ser, entre otras características, directo y personal, lo que significa que no hay acción para salvaguardar el interés general o el interés de la ley, en palabras de Solus y Perrot (Read Ortiz, 2012, p. 286).

Valera Montero señala que la Suprema Corte de Justicia, como jurisdicción encargada del control concentrado de constitucionalidad hasta la reforma del 2010, no siempre conceptualizó los elementos esenciales en el referido control, a saber, su objeto y la legitimación activa. Con la Constitución de 1994 se había otorgado la facultad de accionar en inconstitucionalidad al Poder Ejecutivo, a los presidentes de las cámaras del Congreso Nacional, y a *parte interesada*, pero esta última noción, explica dicho autor, inicialmente fue concebida más próxima al proceso civil

estricto que al proceso constitucional. Posteriormente la Corte desarrollaría un concepto más abierto de parte interesada, pero con la Constitución del 2010 y la creación del Tribunal Constitucional, con competencia exclusiva para el control concentrado, la historia se repitió (2019, p. 392).

Quizás es que el *“interés jurídicamente protegido”* tiene netamente un origen civilista, fórmula que fue combatida por la doctrina francesa porque ella retrotrae a la teoría clásica que asimilaba el derecho de acción al derecho subjetivo sustancial (Read Ortiz, 2012, p. 269). En ese orden, la idea del interés para accionar en inconstitucionalidad ha sido bastante cerrada en las primeras sentencias del Tribunal Constitucional dominicano, fundada en la demostración de que el accionante goza de sus derechos de ciudadanía y que la vigencia de la norma le causa perjuicios (sentencia TC/0047/12, del 3 de octubre de 2012). En el año 2015, la sentencia TC/0599/15 del 17 de diciembre, provoca un giro importante con el razonamiento siguiente: *“el interés jurídico de preservar estas reglas constitucionales no puede ser adscrito a ninguna persona en particular, razón por la cual el mismo se constituye en un interés difuso pasible de ser asumido por cualquier persona.”* Esta posición es lo más cercano a una acción ciudadana que el Tribunal ha llevado la acción directa (Valera Montero, 2019, p. 396).

En el 2019, como el Tribunal reconoce en la sentencia TC/0345/19, del 16 de septiembre, la flexibilidad del interés para accionar se produjo en función de diversas variantes, atendiendo a las circunstancias de cada caso pero orientado a la apertura de la legitimación. En esta sentencia TC/0345/19, el Tribunal reorienta su enfoque en aras de expandirlo, de cara a la imprecisión del

requisito de comprobación de la legitimación procesal activa de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, y por lo tanto

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 y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

En la misma vertiente, la holgura con que ha de ser interpretado el interés para accionar en inconstitucionalidad directa parte de la función del Tribunal Constitucional como guardián de la constitución y como un verdadero legislador negativo, pues mediante esa potestad ha de expulsar del ordenamiento jurídico dominicano (como una sanción) todas aquellas disposiciones infra constitucionales (de carácter general y obligatorio) que sean contrarias a la Norma Fundamental (sentencia TC/0361/19, del 18 de septiembre del 2019).

Pese a todo, no deja de llamar la atención la exigencia que hace el Tribunal en cuanto a la legitimación de las personas físicas solo cuando gozan de sus derechos de ciudadanía, y, en el caso de las personas jurídicas, solo cuando acrediten que ellas lo son, es decir, cuando prueban estar constituidas como tales, además de probar una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada. Parece ser, entonces, que aun con la intención de templar los rigores iniciales que el Tribunal Constitucional instituyó para la legitimación activa en la acción directa, se mantiene un criterio como el que la doctrina ha censurado para la recepción del recurso contencioso-administrativo, visto este en su dimensión de “*acción popular*”, que permite la defensa objetiva de la legalidad a la que debe ceñirse la Administración pública, lo que a su vez no requiere una afectación directa en derechos subjetivos, como afirman Rodríguez Huertas, según se indicó anteriormente.³⁹ En la misma línea, Vásquez Goico (2021, p. 339) sostiene que, si estamos frente a una acción popular, “*la persona del demandante no tiene importancia práctica, así como tampoco las nociones de interés o legitimación, ya que lo importante es el control objetivo de la legalidad.*”

En relación a los derechos de ciudadanía, la cuestión debe ser evaluada desde la óptica de apertura que se ha defendido pues, y como ha juzgado la Corte Constitucional de Colombia respecto al derecho de personas condenadas penalmente a interponer una acción en inconstitucionalidad,

Dado que el acceso a la justicia es esencial para garantizar el goce efectivo de los demás derechos y libertades, y para definir los límites de las instituciones estatales, la suspensión

³⁹ Infra capítulo IV.1.

parcial del derecho a interponer acciones públicas no es sólo la restricción de un derecho político, sino la reducción de la efectividad de todos los demás derechos constitucionales, lo cual es inadmisibile. Es necesario ser coherente con el desarrollo institucional de la acción pública de inconstitucionalidad, y esto supone no detener la ampliación del grupo de ciudadanos colombianos titulares de ese derecho fundamental, aunque es preciso aclarar que no se trata de ampliar el catálogo de derechos de las personas condenadas, sino de garantizar su acceso a la justicia constitucional. Es necesario actualizar el entendimiento de la Constitución para comunicarlo con la realidad penitenciaria y el derecho internacional de los derechos humanos. (Sentencia C-223/16, del 4 de mayo de 2016).

Si se considera que tanto la acción directa como el recurso contencioso-administrativo comparten la cualidad de permitir al ciudadano una participación democrática abierta, en tanto se procura por ambas vías la protección del orden jurídico, la doctrina del Tribunal Constitucional, entonces, también evade ese razonamiento. En el recurso contencioso, ha de reiterarse, las críticas dirigidas a una legitimación activa cerrada se basan en la búsqueda de una justicia administrativa más democrática y accesible.

En la acción de amparo y en sus especies, la Ley núm. 137-11, como la Constitución, requieren la afectación, total o parcial, actual o inminente, sobre un derecho fundamental, como presupuesto para iniciarla. Aquí la legitimación, evidentemente, se asocia con el interés, no con la capacidad procesal de la persona, la que ha de concebirse de la forma más extendida posible. El Tribunal Constitucional, sin embargo, ha llegado a invocar el artículo 39 de la Ley núm. 834 de 1978 en

cuanto a la falta de capacidad y poder del accionante en una acción de amparo de cumplimiento, a contrapelo de los principios de informalidad y supletoriedad de la Ley núm. 137-11, entre otros. En la Sentencia TC/442/22 del 12 de diciembre del 2022, en ocasión de un amparo de cumplimiento, concluye que:

Con relación a que la accionante Dirección Ejecutiva de la Comisión de Fomento a la Tecnificación del Sistema Nacional de Riego, carece de atribución legislativa para accionar, demandar, o representar a terceros, su solución debe circunscribirse a las previsiones del artículo 39 de la ley 834, conjuntamente con el análisis armónico del artículo 2 de la ley 5148 sobre Representación del Estado de Actos Jurídicos.

La sentencia usa el término “atribución legislativa” pero con imprecisión tremenda mezcla la capacidad procesal, la capacidad jurídica, la legitimación y la personería jurídica. Aunque se decanta por declarar la improcedencia del amparo según el artículo 108 de la Ley núm. 137-11, los fundamentos de la decisión en realidad versan sobre la falta de capacidad y la falta de poder de dicha Dirección Ejecutiva para representar a terceros, todo desde la óptica del procedimiento civil. Apenas se asoman trazos sobre la legitimación procesal e interés legítimo que pudo tener o no tener el accionante, lo que habría sido más coherente con el principio de supletoriedad de la Ley núm. 137-11, el que, para la solución de los vacíos, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, ordena acudir a los principios generales del derecho procesal constitucional y, solo subsidiariamente, a las normas procesales afines a la materia discutida. De esta forma, como lo razona Jorge Prats, la ley quiso evitar los efectos perniciosos a que conducen el derecho civil y procesal civil en términos de la protección de los derechos fundamentales, lo cual sería una opción políticamente desacertada,

pero además, una opción teórico-jurídicamente falsa, que asume el Código Civil como epicentro del sistema jurídico, cuando lo cierto es que la Constitución es la que irradia todo su contenido en el ordenamiento, como fuente suprema del derecho (2011, p. 46).

viii) La lógica de la legitimación en los procesos constitucionales, advertida más desde el punto de vista del interés legítimo que de una capacidad procesal derivada de la personalidad jurídica, es la misma lógica que se vislumbra en la Ley núm. 107-13 para la interposición de los recursos en sede administrativa. Aunque de entrada no se menciona expresamente el término legitimación, debemos resaltar, en primer orden, lo dispuesto en los artículos 16 y 17 de esta norma:

Artículo 16. Capacidad de obrar. Tendrán capacidad de obrar en el procedimiento administrativo los órganos y entidades administrativas, las personas jurídicas y las personas físicas mayores de edad. Los menores tendrán capacidad cuando el ordenamiento jurídico lo permita. Artículo 17. Interesados. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos o intereses que puedan resultar afectados por las decisiones que se adopten en el mismo; aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución e intervengan en el procedimiento en tanto no se haya dictado resolución definitiva. Párrafo. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la ley reconozca.

La capacidad de obrar, en el derecho público, si bien parte del significado que tiene en el derecho privado, se aleja de esta esfera y de su rigidez. Ya lo afirmó la Suprema Corte dominicana en una decisión del 2016, antes citada: *“la capacidad de obrar en el derecho administrativo discurre por un cauce más amplio que en el derecho común.”* Por ejemplo, se reconoce capacidad al menor de edad siempre que el ordenamiento jurídico lo permita, pero, como señala Gallardo Castillo, en el administrado no coincide la capacidad de obrar con la capacidad jurídica, y el sujeto puede tener capacidad de obrar de derecho privado pero no poder actuar con la Administración, y viceversa. Y en derecho administrativo no existe una sola capacidad, sino varias: capacidad para ser funcionario, contratista, alumno, etc. (Concepción Acosta, 2016, pp. 353-54). Es lo que Gordillo refiere como “capacidad administrativa”, más amplia que la civil a estos efectos, y como se reconoce, por ejemplo, en Alemania, donde la ley contempla capacidad para ser parte y para obrar procesalmente a las autoridades u órganos administrativos a pesar de su carencia de personalidad jurídica, y a los menores de edad de siete años en adelante (2016, p. 60). Sobre esto último, basta que la ley no prohíba expresamente la actuación del menor de edad para el ejercicio y defensa de sus derechos, sin necesidad de la representación del padre o madre, tutor o curador (Concepción Acosta, 2016, p. 356).

En segundo lugar, y siguiendo el citado artículo 17, ha de notarse que también el artículo 47 de la Ley núm. 107-13, al disponer cuáles son los actos recurribles, revela la necesidad del interés legítimo para activar un recurso que procure revocar el acto administrativo: *“Actos recurribles. Los actos administrativos que pongan fin a un procedimiento, imposibiliten su continuación, produzcan indefensión, lesionen derechos subjetivos o produzcan daños irreparables podrán ser directamente recurridos en vía administrativa.”* Y esta regla se extiende al recurso judicial, de

suerte que, en síntesis, el recurso contencioso debe procurar enderezar el agravio que el acto administrativo haya causado a intereses o derechos particulares o colectivos. Nótese que aquí nos circunscribimos al acto administrativo encuadrado en las disposiciones legales mencionadas, y no hacemos mención de la actividad de la AP, en general, lo que incluye el control objetivo de la juridicidad de esa actividad.

Como hemos visto, las formalidades propias del recurso contencioso tienen un matiz distinto al de otro tipo de acciones jurisdiccionales, formalidades que deben estar concordadas con la flexibilidad que se le ha querido imprimir a la admisión de este recurso. La impugnación de los actos administrativos tiene, como toda acción recursiva, dos planos: uno subjetivo, relativo a *quién* puede recurrir, y uno objetivo, atinente a *los actos* que pueden ser objeto de recurso. Ambos planos convergen por el tradicional aforismo “*el interés es la medida de la acción,*” pues solo si la acción recursiva reportaría algún beneficio legítimo para su titular, pues ella sería admisible, sea en sede administrativa o en sede judicial. De ello que los actos administrativos “de mero trámite” no son recurribles, ya que su propósito es servir como actos “*de instrucción o impulso del procedimiento preparatorio de una decisión final*” (RAE: DPEJ, 2022) o como actos que solo tienen sentido y funcionalidad como piezas de un procedimiento administrativo en su conjunto (Esteve Pardo, 2013, p. 226).

De ese modo, la ley presume que su impugnación no detenta ningún interés tutelable. Pero un acto de trámite puede ser lesivo o desfavorable a un particular en los supuestos generales del artículo 47, ya referido, es decir, cuando se impide el desenvolvimiento del procedimiento, si se produce indefensión o daños insalvables, o si hay lesión a derechos subjetivos. Este tipo de actos es lo que

se llama “acto de trámite cualificado.” A partir de su configuración se activa el derecho al recurso y este es el criterio de la Suprema Corte de Justicia:

Lo determinante para calificar si un acto administrativo (...) puede ser objeto del control de legalidad previo al dictado del acto administrativo final, es que el contenido o sustancia de dicha actuación o declaración administrativa produzca efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente al interesado, efectos que deberán ser analizados conforme a la casuística del caso, no constituyendo motivación suficiente para no ejercer el control de legalidad de los actos de la administración la simple enunciación de que se deba esperar a la emisión del acto administrativo definitivo.⁴⁰

Fuera del supuesto general de la indefensión como rasgo típico del acto de trámite cualificado, no habría interés para recurrir un acto administrativo de trámite, ni tampoco tendría objeto incoar el recurso. Y es que, de admitirse el recurso, sea cual sea, implicaría la posibilidad de acogerlo y anular el acto, pero esta decisión no tendría impacto alguno en el procedimiento del que forma parte dicho acto. Por esta razón el acto de trámite ordinario, aisladamente, no puede ser recurrido, lo que no obsta para que se pueda alegar el defecto para su subsanación en la misma sede administrativa, o para eventualmente impugnar el acto resolutorio por las vías legales disponibles si el defecto ha persistido y es de tal trascendencia que su propia invalidez habrá de arrastrar la invalidez del acto resolutorio (Esteve Pardo, *idem*), como se desprende del artículo 14 de la Ley núm. 107-13.

⁴⁰ Sentencia del 28 de febrero de 2020, núm. 122, Tercera Sala.

El recurso contencioso-tributario, que incluimos aquí por razones evidentes, se sujeta primero a la calidad de quien puede interponerlo, sea como “*contribuyente, responsable, agente de retención, agente de percepción, agente de información, fuere persona natural o jurídica*”; en segundo término, se sujeta al interés legítimo que debe existir para su ejercicio (artículo 139 del Código Tributario). Tampoco se define interés legítimo, pero, en acopio de su concepción general, vale indicar que se trata del

Interés personal, individual o colectivo, distinto de la situación jurídica que otros ciudadanos pueden tener respecto de la misma cuestión. Equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar esta. «El concepto de interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 de la Ley Jurisdiccional contencioso-administrativa, que debe interpretarse a la luz del principio pro actione que tutela el artículo 24 de la Constitución, equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar esta» (Tribunal Supremo Español, 3.ª, 23-II-2015, rec. 595/2013). (RAE: DPEJ, 2022).

En la Ley núm. 107-13, la única de sus disposiciones que textualmente habla de la legitimación es el artículo 58, dentro del Título Noveno, dedicado a la responsabilidad patrimonial de los entes públicos y del personal a su servicio. Este texto acuerda legitimación activa para formular la acción a “*cualquier ciudadano, por los propios empleados públicos y por otro ente público, siempre que hayan sufrido un daño como consecuencia de una actuación u omisión administrativa.*” De otro

lado, la legitimación pasiva la tendrá el ente público, el funcionario o la Administración por cuenta de la cual se llevó a cabo la actividad o la omisión, y esta legitimación abarca el contratista o concesionario en el caso de daños sufridos con ocasión de la ejecución de una obra pública o la prestación de un servicio público concesionado.

Tales disposiciones y las demás del Título Noveno, merecen algunas puntualizaciones. El Título comienza especificando que la responsabilidad patrimonial recae primero en los entes públicos, y si nos remontamos a esta categoría en la LOAP, pues se trata del Estado dominicano, de los entes descentralizados, los municipios y los distritos municipales. Ergo, los órganos sin personalidad jurídica no tendrían legitimación pasiva.

Esta distinción que efectúa la Ley núm. 107-13 no es tan ligera como la mención que se hace de “cualquier ciudadano” al endosarle legitimación activa, como si excluyera las personas jurídicas de esta legitimación. Evidentemente ello no es así, pues el principio de responsabilidad de la AP se basa en el derecho fundamental a la buena administración que tienen todas las personas, tanto físicas como jurídicas. Pero cuando la Ley habla solo de “entes públicos,” aunque también habla de “Administración,” parecería que si la actuación u omisión antijurídica se le imputa a un órgano administrativo, forzosamente habría que incluir en el proceso contencioso al Estado dominicano como ente público, a fin de satisfacer la literalidad de la Ley. Esta posición se refuerza con el artículo 148 de la CRD, que consagra el principio de responsabilidad a cargo de *“las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes.”*

En ese mismo sentido se pronuncia la Ley núm. 41-08 sobre Función Pública: “*El Estado y el servidor público o miembros del órgano colegiado actuante serán solidariamente responsables y responderán patrimonialmente por los daños y perjuicios causados por la acción u omisión del funcionario actuante.*” (Artículo 90). El principio, como se ha dicho, es el de responsabilidad patrimonial *del Estado* quien, como sujeto de derecho, ha de asumir la obligación de indemnizar o reparar siempre que no sean otras personas de derecho público las responsables.

Entonces, con base en el control jurisdiccional total de la conducta administrativa, en clave con la legitimación de las personas para acceder a este y que incluye, naturalmente, el capítulo sobre la responsabilidad patrimonial, habría que admitir la legitimación pasiva tanto de órganos como de entes públicos en un proceso judicial iniciado con este fin. La lectura del texto constitucional y del texto legal no debe llevarnos a la conclusión, entonces, de que y en caso de imputación de responsabilidad hacia un órgano administrativo, forzosamente el Estado deba ser puesto en causa en ausencia de la personalidad propia de ese órgano, conllevando a la defensa a plantear la inadmisión del demandante por omitir ese llamamiento, o, desde una posición civilista más estricta, la nulidad del recurso por falta de capacidad jurídica del órgano demandado, al tenor del artículo 39 de la Ley núm. 834 de 1978. La norma no prohíbe demandar a órganos administrativos sin personalidad jurídica, y esto, además de lo dicho sobre la no inmunidad de la actividad administrativa respecto del control jurisdiccional, puede argumentarse desde varias posiciones:

- a) El artículo 58 de la Ley núm. 107-13 endosa legitimación pasiva a “entes públicos” y a la “Administración,” indistintamente. Pero la Administración pública dominicana, como tal, no tiene personalidad jurídica propia.⁴¹
- b) Un criterio “patrimonial,” es decir, que solo los entes públicos como personas tienen patrimonio y por esta razón solo ellos pueden ser demandados en responsabilidad, tampoco sustenta la idea. La misma Ley núm. 107-13 abre la posibilidad de distintos modos de reparación cuando en su artículo 59, párrafo, dispone que *“La indemnización podrá sustituirse, previa motivación, por una compensación en especie o por pagos periódicos cuando resulte más adecuada para lograr la reparación debida de acuerdo con el interés público siempre que exista conformidad del lesionado.”* En particular, frente a un daño inmaterial, la reparación no necesariamente podrá ocurrir con una suma de dinero.
- c) En un sentido similar, si el tribunal acogiese la demanda y condenara a un órgano administrativo al pago de una indemnización en equivalente, no habría dificultades para la ejecución de la sentencia pues todo órgano, como los entes públicos, ha de tener una previsión presupuestaria para su creación y funcionamiento, como dispone el artículo 7 de la LOAP. Las disposiciones de la Ley núm. 86-11, sobre inembargabilidad de Fondos Públicos,⁴² al prescribir sobre la ejecución de sentencias condenatorias contra el Estado y

⁴¹ cfr. Capítulo II.1.2.

⁴² Artículo 3: *Las sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales que condenen al Estado, al Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos o descentralizados no financieros, al pago de sumas de dinero, una vez adquirieran la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, serán satisfechas con cargo a la partida presupuestaria de la entidad pública afectada con la sentencia.*

demás entes públicos, no excluyen los órganos administrativos que pudieren ser condenados judicialmente, ya que la misma Ley prevé que si

El presupuesto correspondiente al ejercicio financiero en que la condena se haga exigible carezca de fondos suficientes para satisfacerla, el Ministerio de Hacienda, en los casos de obligaciones del Gobierno Central y de los organismos autónomos y descentralizados no financieros (...) deberán efectuar las provisiones, a los fines de su inclusión en el ejercicio presupuestario siguiente. (Artículo 4).

- d) Y en materia de función pública, en la que usualmente se procura con el recurso contencioso el pago de la indemnización tasada en la Ley núm. 41-08 en caso de desvinculación, y, en ocasiones, una indemnización adicional si ha ocurrido un daño distinto al resultante de esa desvinculación, aun si esta no se produjere, pues la dinámica es esencialmente la misma. Consecuentemente, el recurrente habrá de dirigir su acción contra el organismo responsable, sea ente público u órgano administrativo, y la indemnización tasada a la que pudiera tener derecho constituye una carga económica que debe asumir el órgano o ente responsable, como cualquier otra indemnización.

De manera que tanto los entes públicos como los órganos administrativos pueden tener legitimación pasiva en este aspecto, sin que sea relevante esa naturaleza. Los sujetos que enumera el PLJCA en relación a la legitimación pasiva, como se verá a continuación, no dejan espacio a dudas en el sentido de que se atiende más al acceso a esta jurisdicción que a la naturaleza del organismo o entidad demandada. Después de todo, la legitimación activa y la pasiva en la

responsabilidad patrimonial se basan, respectivamente, en el sufrimiento de la lesión y en la imputación de la actuación u omisión administrativa antijurídica que sea su causa. Si ha existido o no lesión, será un asunto de fondo; para estar legitimado bastará con la alegación de la lesión (González Pérez, 2016, p. 222).

Como se ha advertido en los párrafos anteriores, el interés legítimo es el elemento esencial en la legitimación procesal, aunque obviamente estamos en presencia de un concepto abierto. El repaso por las distintas leyes que contienen explícitamente la noción de legitimación pone en evidencia que el interés legítimo es capital en su configuración, si bien su concreción obedece a innúmeros supuestos, indefectiblemente ligados a las circunstancias de cada materia.

En el marco conceptual vimos que la calidad se vincula estrechamente con el interés directo que se tenga para el reconocimiento de la reclamación y en el derecho civil la existencia de interés significa casi siempre la existencia de calidad, mas no al revés. Aquí es importante subrayar que el PLJCA equipara la legitimación activa a la calidad para accionar, y agrega la necesidad de un derecho o interés legítimo como presupuesto de la acción:

Tienen calidad para ser accionante por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa:

1) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo. 2) Las corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos y entidades capacitadas que ostenten la representación y defensa de intereses o derechos colectivos y difusos de carácter general, gremial o corporativo conforme a la ley, siempre y cuando dichos derechos resulten afectados. 3) Las administraciones públicas, conformada por los entes y órganos a los que

se refiere el artículo 6 de la ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, para garantizar su autonomía y competencias. 4) Las entidades de derecho público con personería jurídica propia vinculadas a la Administración Pública para impugnar los actos o disposiciones que afecten el ámbito de sus fines. Las mismas no podrán interponer acción que tenga por objeto la actividad de la Administración de la que dependan. 5) La Administración autora de un acto de contenido favorable está legitimada para impugnarlo ante este orden jurisdiccional, previa declaratoria de lesividad para el interés público en los términos establecidos en la ley. (Artículo 26).

Por su ubicación en el PLJCA, luego de este definir el objeto del proceso contencioso-administrativo, lógicamente se entiende que el escrutinio judicial sobre la capacidad y la legitimación se realiza antes de examinar el fondo, a la usanza de los medios de inadmisión clásicos. Otros aspectos del procedimiento civil, no obstante, quedan implícitos en el PLJCA, por ejemplo, la posibilidad del juez de suplir la inadmisión por falta de legitimación en virtud del principio de oficiosidad y del papel activo que el proyecto le concede. Pero no existe posibilidad en el proyecto de condenar a daños y perjuicios a los que se hayan abstenido, con intención dilatoria, de invocar los medios de inadmisión con anterioridad. La temeridad y la mala fe procesal acarrearán la condenación en costas, de acuerdo al proyecto.

La legitimación pasiva, de su lado, se reconoce a los sujetos siguientes:

1) La Administración Pública autora o responsable de dictar los actos administrativos que causen el gravamen denunciado, o los gestores del servicio público en su actividad

prestacional. 2) Los sujetos o entidades enunciados en el artículo 2 de la presente ley, que se constituyan en autores o responsables de la actividad administrativa impugnada. 3) Las personas jurídicas bajo el régimen privado que presten servicios públicos o ejerzan funciones administrativas. 4) Los particulares o terceros cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del accionante. 5) En aquellos asuntos sobre función pública, la representación podrá ser asumida directamente por el propio funcionario para la defensa de sus propios intereses. (Artículo 27).

Y además, en el artículo 25 el PLJCA distingue la legitimación de la capacidad procesal, entendida esta como la facultad de actuar ante la jurisdicción. De ese modo, el PLJCA estipula que tienen capacidad procesal todas las personas, físicas y jurídicas, los entes y órganos de la Administración, las entidades representativas de derechos colectivos, los grupos afectados, uniones sin personería jurídica, patrimonios independientes y autónomos, y las asociaciones civiles o no gubernamentales que tengan personería jurídica reconocida. La capacidad procesal, así reconocida del modo más abierto a todas las personas, se sujeta a que estas actúen en la defensa de sus derechos e intereses legítimos, siempre que la acción les esté legalmente permitida.

Es importante y de orden práctico, en particular por la posible aprobación y entrada en vigor del PLJCA, clarificar que fijar como regla general que entidades sin personalidad jurídica puedan iniciar una acción judicial acarrea posibles inconvenientes de cara a la sentencia que puede intervenir y su ejecución. En diversas jurisdicciones, como la civil, la inmobiliaria y la penal, lo anterior es indudable, pues habitualmente la parte demandante en sus pretensiones requiere el

reconocimiento de un derecho a través de la condena de la parte demandada, quien deberá dar, hacer o no hacer alguna cosa; o bien, la pretensión se dirigirá a crear, modificar o extinguir una relación jurídica. En cualquier escenario, sea que la pretensión tenga el carácter declarativo o constitutivo, serán una o varias personas quienes podrán ejecutar la decisión judicial que intervenga en su favor, pudiendo sobrevenir dificultades de ejecución si se trata de alguna entidad sin personalidad jurídica. Piénsense en la imposibilidad legal, por ejemplo, de registrar un derecho real en el Registro de Títulos a nombre de una sucesión innominada de herederos o de una agrupación cualquiera sin estar debidamente constituida como persona moral.

Ello también tiene relevancia para la condenación en costas en caso de sucumbir en su acción, o para una eventual demanda reconvenzional o principal por abuso procesal si el demandado original lo estima de esa manera y reclama indemnización en tal sentido. Frente a una entidad innominada o no formalizada, los problemas de imputación saltan a la vista, lo cual no es ajeno al derecho procesal administrativo.

Para el control objetivo de algún acto normativo de alcance general, en el caso de la acción directa en inconstitucionalidad como en el caso del recurso contencioso-administrativo, en principio no habría dificultades de ninguna especie pues la sentencia, si acogiese la pretensión, solo expulsaría del ordenamiento jurídico la norma impugnada. Cabe observar, por ser de utilidad, que el PLJCA describe dos situaciones sobre los efectos de una decisión judicial que anula un reglamento, ordenanza u otra norma general: la primera, respecto de todas las personas que resulten afectadas de la aplicación de la norma anulada, siempre que razonablemente no afecten derechos adquiridos de buena fe y no se alteren situaciones jurídicas consolidadas al amparo de una normativa o acto

anulado. Y la segunda, que los efectos serán generales cuando la sentencia, con carácter de cosa irrevocablemente juzgada, sea publicada en el medio de comunicación oficial del Poder Judicial.

En ninguno de los dos casos la sentencia otorga beneficios individuales, pues evidentemente el accionante ha actuado en su derecho y en su deber como defensor del ordenamiento jurídico, como se deduce de la propia Norma Fundamental. Y sería cuesta arriba deducir algún tipo de abuso procesal si la decisión desestima la acción por motivos formales, o la rechaza en cuanto al fondo, pues frente a un ejercicio cuya finalidad es que la norma impugnada sea anulada por contrariar la ley o la constitución, se preferiría mantener este ejercicio antes que desincentivarlo admitiendo algún tipo de falta para una eventual declaratoria de responsabilidad civil. Ello también podría ser aplicable para los casos de vías de hecho o actuaciones materiales equivalentes, o de omisiones administrativas sobre las que pudo haberse actuado en defensa de intereses colectivos o difusos.

En los demás casos de lo contencioso-administrativo, sin duda que surgirían dificultades de ejecución de sentencias que reconocen situaciones jurídicas individuales o que condenan al cumplimiento de obligaciones pecuniarias. El PLJCA contempla esta situación y otorga al juez de lo contencioso amplios poderes para y en caso de acoger la acción, adoptar cuantas medidas sean necesarias para el cumplimiento de la decisión, aun cuando no hayan sido pretendidas en la acción. Pero al mismo tiempo, y a pesar de reconocer amplia capacidad procesal y legitimación a los posibles accionantes, se exige el requisito de indicar el nombre, apellido y domicilio de la parte accionante en la instancia introductiva, cuestión elemental pero relevante para las entidades sin personería jurídica, que de todos modos deben indicar al menos la persona física que las representa.

IV.2.2. La representación en el contencioso-administrativo.

La última de las tres condiciones subjetivas para ser sujeto en un proceso contencioso-administrativo, es la representación. En este subcapítulo nos circunscribimos al significado de representación como aquella que ejerce el abogado, en nombre de su cliente, en el escenario judicial. Precisamente, la CRD le llama “representación judicial,” en el capítulo dedicado a la Defensa Pública y la asistencia legal gratuita, dentro del ámbito del proceso penal (artículos 176 y 177).

Pero también se le conoce como “representación procesal” o “postulación,” a fin de delimitarla como la representación que exige la ley de que las partes comparezcan al proceso mediante abogado. En esos términos se distancia de la representación jurídica que una persona delega en otra, mediante poder formal, para actuaciones diversas (el clásico mandato regulado por el Código civil). La representación procesal, como se sabe, puede materializarse con la sola presencia del abogado en audiencia, y la existencia de su mandato *ad litem* –a efectos del juicio– obedece a una presunción simple. Esta regla, reiterada en la cotidianidad de todos los tribunales y en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia,⁴³ tiene además asidero normativo en la Ley núm.

⁴³ Salas Reunidas, sentencia núm. 8 del 18 de febrero del 2015: *“Ha sido juzgado por esta Suprema Corte de Justicia, como Corte de Casación, criterio que refirma ahora, que la representación profesional por parte de los abogados en un proceso judicial resulta atendible y válida aún si la misma se hace sin contar con autorización expresa e incluso pudiendo efectuarse en audiencia, salvo denegación por parte del representado del mandato invocado, como forma de preservar el ejercicio del derecho de defensa del justiciable.”*

1486 del 28 de marzo de 1938, para la representación del Estado en los actos jurídicos y para la defensa en justicia de sus intereses:

Tratándose de la representación en justicia del Estado ninguna de las partes que figuren en la instancia podrá exigir la prueba del mandato si el que se pretende mandatario ad litem del Estado es abogado, o si invoca ese mandato en calidad de funcionario público; pero en estos casos los primeros están sujetos a la denegación, conforme al derecho común, y los segundos a las persecuciones disciplinarias, y a las sanciones civiles y penales que fueren de lugar. (Artículo 2).

En el proceso contencioso-administrativo, la representación procesal recae en dos sujetos: en el Procurador General Administrativo como representante permanente de la Administración pública (CRD, artículo 166 y Ley núm. 1494, artículo 15), y en abogados que, o bien representan a los particulares, o bien pueden ser designados por la propia Administración para postular en su nombre, como lo estipula el indicado artículo constitucional. La CRD suprimió así la divergencia del artículo 6 de la Ley núm. 13-07, en el sentido de que el Distrito Nacional y los municipios de la provincia Santo Domingo serán representados por los abogados de su elección, mientras que la Administración central del Estado y los organismos autónomos estarán representados permanentemente por el Procurador General Administrativo. Se debe especificar que y conforme a la Ley núm. 133-11, de fecha 7 de junio del año 2011, orgánica del Ministerio Público, corresponde al Procurador General de la República la representación exclusiva de los poderes públicos ante la Corte de Casación. De ello que el Estado nunca incurre en defecto en el proceso contencioso-administrativo, por encontrarse representado invariablemente, ya sea por el

Procurador General Administrativo en la jurisdicción de fondo, o bien, por el Procurador General de la República en sede casacional.⁴⁴

El artículo 49 de la Ley núm. 1494 eximía de la representación de abogado a los participantes en el proceso contencioso, excepto cuando se interponen el recurso de revisión y el recurso de casación (artículo 60). Ha de recordarse, no obstante, que esta disposición se encuadra en el sistema de justicia administrativa fuera de los tribunales del Poder Judicial, hoy inexistente, y que, actualmente, la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados, requiere la constitución de abogado para que toda persona física o moral ostente representación en justicia. Las excepciones a esta regla se estipulan en leyes especiales, de acuerdo a la materia o al procedimiento.

La representación procesal se refiere a la intervención del abogado o del procurador, según sea el caso, dentro del proceso judicial, pero también se vincula con la capacidad procesal de entes y órganos de la Administración pública para defender su conducta en los tribunales. De lo que la representación procesal se distancia es de la representación jurídica determinada por el instrumento que rige la persona moral que es parte del proceso (v. g., estatutos de una sociedad comercial, reglamento de un consorcio de propietarios, etc.) A propósito, la Suprema Corte de Justicia ha desarrollado en los últimos meses una línea jurisprudencial abierta y flexible sobre el acceso al contencioso-administrativo, y en este contexto amplifica el alcance de la representación del abogado hacia una verdadera representación jurídica, en la especie, de una sociedad comercial. En esta decisión se sigue el mismo razonamiento previamente reproducido (infra capítulo IV.1.):

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia, Tercera Sala. Sentencia del 31 de marzo de 2022, núm. SCJ-TS-22-0232.

Una interpretación de dicho texto (art. 39 de la Ley 834-1978) conforme con la constitución, muy específicamente en lo relacionado con el derecho fundamental a ser oído por un tribunal competente para la determinación de derechos subjetivos previsto en el artículo 69.2 de dicho instrumento, tiene como efecto que las sociedades comerciales no tienen necesariamente que ser representadas en justicia por una persona física, sino que lo pudieran ser válidamente por su abogado de manera directa ante los Tribunales del orden de lo judicial. Esto traería como consecuencia, por efecto de la analogía, que el mencionado derecho a la defensa también justificaría que, en caso de que intervenga una persona física como representante de una persona jurídica a tenor de sus estatutos sociales, estuviera dispensada de demostrar materialmente su calidad en ausencia de oposición por parte de la sociedad representada o la existencia de prueba en contrario.⁴⁵

Esta decisión, limitándonos al abogado como representante jurídico además de representante procesal, puede ser criticable desde la perspectiva de la responsabilidad civil en que pudiera incurrir la persona jurídica, así representada, por abuso de las vías de derecho o en el pago de las costas procesales, a pesar de no haber otorgado autorización expresa al abogado, quien pudo haber iniciado la acción judicial sin conocimiento del accionante.

⁴⁵ Sentencia núm. 033-2021-SSEN-01195 del 26 de noviembre del 2021.

IV.3. Legitimación y capacidad procesal de los entes públicos y de los órganos administrativos

Al considerar el alcance de la tutela judicial efectiva, no solo en su contenido sino en sus titulares –las personas físicas y jurídicas, de derecho privado y de derecho público–, la legitimación de los organismos de la Administración pública tiene importancia tanto en su dimensión activa como en la pasiva. Esa legitimación tiene como núcleo la titularidad jurídica que se tenga sobre un interés legítimo; de ahí que se equipare legitimación activa con calidad. La legitimación pasiva también puede ser sinónimo de calidad, en el sentido de que el recurrido o demandado tiene a su cargo, en el umbral del proceso y según los alegatos de la instancia, la obligación que es contraparte del derecho reclamado o del interés que motiva la acción.

La identificación de la legitimación pasiva de la Administración depende de la delimitación del ámbito de la jurisdicción, es decir, la determinación por el ordenamiento de la actividad administrativa enjuiciable, por cuanto no se trata de demandar a toda la Administración en abstracto, sino al ente suyo del que emana la actuación impugnada (Marcheco Acuña, 2016, p. 372). La doctrina de la “huida del derecho administrativo” ha cobrado enorme relevancia en este sentido, pues ella defiende *“la utilización por las administraciones públicas de organizaciones instrumentales de base privada que no utilizan los procedimientos y formas de actuación establecidos en la legislación que regula específicamente su régimen.”* (RAE: DPEJ, 2022). El nombre de la doctrina deriva de lo habitual que ha sido dicha utilización, en particular a causa de la globalización, del neoliberalismo y de la llamada “crisis del Estado social,” con la consecuente

privatización de los servicios (Marcheco Acuña, 2016, p. 373), si bien la personalidad jurídica mixta es un instituto de larga data.⁴⁶

En el ordenamiento nacional, como se ha visto, la Ley núm. 107-13 se ocupa del asunto en el entendido de que, en materia de responsabilidad patrimonial, tendrán legitimación pasiva el contratista o concesionario, así como la Administración por cuenta de la cual se llevó a cabo la ejecución de la obra pública o la prestación del servicio público concesionado causante de la lesión. La competencia para conocer de la acción la tiene la jurisdicción contencioso-administrativa, y *“sin que quepa deducir acción de responsabilidad civil contra el contratista o concesionario ante los tribunales civiles.”* (Artículo 58-III).

Sobre la capacidad procesal de la Administración, la discusión se centraría especialmente en la capacidad de los órganos administrativos carentes de personería jurídica. La doctrina jurisprudencial ha tenido oportunidad de pronunciarse en otra sentencia notablemente orientada a favor de la acción judicial en el proceso contencioso-administrativo. Es decir, una verdadera reivindicación del principio *pro actione* que opera tanto sobre la legitimación como sobre la capacidad procesal, y que impide interpretarlos o aplicarlos de manera que se obstaculice injustificadamente el acceso a los tribunales de justicia.⁴⁷ La Corte de Casación dominicana, en el mismo sentido,⁴⁸ mientras reconoce que *“la capacidad para figurar en un proceso ha estado*

⁴⁶ Cfr. Capítulo II.1.3.

⁴⁷ STC 11/2009, del 12 de enero de 2009.

⁴⁸ Tercera Sala, sentencia núm. SCJ-TS-22-0896 del 31 de agosto del 2022.

históricamente vinculada a la noción de personalidad jurídica, implicando que la existencia de esta última configura la referida capacidad procesal,” afirma que

Pronto se advirtió, en el derecho comparado y en el nuestro, que en el caso de las personas morales el sistema formal de la personalidad jurídica resultaba deficiente para dar cuenta de ciertas entidades sin personalidad jurídica que necesitan capacidad para estar en juicio con la finalidad de que estas puedan solicitar la tutela de sus derechos e intereses, así como que los terceros que interactúan con estas realidades puedan salvaguardar sus derechos e intereses mediante la vía judicial.

El caso juzgado se refiere a un recurso contencioso-administrativo que fue declarado nulo por el Tribunal Superior Administrativo, por causa de falta de capacidad jurídica del órgano administrativo recurrido. La Corte entonces determina que el derecho de las personas a controlar la actividad administrativa a través de los tribunales de justicia, 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.

En esta sentencia la Corte puntualiza que los órganos sin personalidad jurídica, en todo caso, necesitan de la propia personalidad jurídica del Estado para cumplir los cometidos o mandatos

legales para los que fueron creados, de suerte que forzosamente deben tener la capacidad para defender en juicio la actividad administrativa que realicen. Y añade que, al margen de que el organismo demandado no esté personificado, se halla permanentemente representado por el Procurador General Administrativo ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Aquí debemos realizar un paréntesis obligatorio pues, como apunta Gordillo (2016, pp. 77-80), la cuestión de la capacidad procesal de los órganos sin personalidad jurídica no ha sido pacífica, con posiciones en contra basadas en criterios de organización administrativa (sería inadmisibles la existencia, dentro de un mismo sujeto, de voluntades contrapuestas, como supone la interposición de un recurso por un órgano administrativo contra el acto de otro), o en la misma falta de personalidad (como lo establece la legislación nacional argentina). Las posiciones a favor aparecen en el derecho francés, en el que incluso un ministro puede recurrir el acto de otro, y en el derecho alemán, con carácter general. Gordillo concluye que no existe razón de orden teórico o práctico que permita fundar en el derecho actual la negativa a reconocer igual legitimación a los órganos administrativos, aun carentes de personalidad jurídica, porque *“si bien es cierto que cada órgano carece por sí de personalidad jurídica, ello es en referencia a otros sujetos de derecho, pero no quita que pueda reconocérsele personalidad para sus relaciones con los demás órganos del mismo ente.”* Lo anterior recalca lo planteado en un capítulo anterior, en el sentido de que, materialmente, órganos administrativos y poderes públicos se comportan como verdaderas personas morales sin tener, formalmente, personalidad jurídica propia.

Entonces, considerar la incapacidad para estar en juicio de órganos administrativos, a través del prisma puramente civilista, *“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”, como motiva la sentencia aquí comentada. Como última abstracción, la decisión subraya que la capacidad procesal debe quedar limitada a su dimensión pasiva (el órgano como demandado o recurrido), de modo que esa capacidad no se extienda a la realización de actos materiales o procesales que impliquen disposición de bienes o puedan comprometer la responsabilidad de los entes de los cuales los órganos en cuestión dependan.

Sobre esta última reflexión, nos remitimos a las disposiciones de la LOAP y a lo expuesto en el marco teórico de esta tesis sobre la delegación administrativa de facultades y competencias (Capítulo II.1.4.), y a lo que se dirá en el siguiente apartado sobre la legitimación activa de órganos y entes públicos.

IV.3.1. Legitimación activa de la Administración pública. El proceso contencioso-interadministrativo.

El rol como recurrente o demandante de algún ente u órgano de la Administración en el proceso contencioso simboliza un *“proceso atípico, donde es la propia Administración que impugna sus actos”* y que se basa *“en la idea de la prohibición de modificación de sus propias decisiones.”* (Marcheco Acuña, 2016, p. 374). Estas ideas parten de que cuando la Administración actúa como recurrente o demandante en el contencioso-administrativo, ineludiblemente procura la revocación o anulación de un acto jurídico formal, sea un acto administrativo o un contrato. Ciertamente, la infrecuencia de estos supuestos significa que el control de juridicidad que se procura, a diferencia del contencioso-administrativo clásico que tiene a un particular como recurrente, tenderá hacia un

acto formal, pues cuando el recurrente lo es un particular no siempre habrá un acto administrativo en sentido estricto como objeto de la acción.

Pero la Administración no puede revocar, anular o dejar sin efecto, por sí misma, un acto administrativo favorable a terceros, pues desconocería con ello principios elementales de la actuación administrativa: seguridad jurídica, confianza legítima, juridicidad y responsabilidad. Si el acto se revela como contrario al interés público, el organismo emisor del acto deberá agotar el procedimiento trazado por la Ley núm. 107-13, llamado “declaración de lesividad,” y que significa la expedición de un acto declarativo de esa lesividad, sea por propia iniciativa o a solicitud de parte interesada. Esta declaración precede a la impugnación que deberá realizar el organismo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que significa que, sea individualmente o como co-recurrente, la Administración tendrá legitimación para articular la acción judicial contra el destinatario del acto impugnado, que usualmente es un particular aunque pudiera ser otro organismo público, generándose en este supuesto un conflicto interadministrativo.

En ese orden, el proceso contencioso-interadministrativo actualmente no se encuentra regulado específicamente por la legislación dominicana. Se trata de un proceso que liga dos o más entes u órganos de la administración pública, comúnmente iniciado a causa del

Ejercicio de las funciones de policía, control, vigilancia en materia de competencia económica, o demás funciones de control, supervisión y vigilancia en materia en servicios públicos, salud, etc., en donde los vigilados pueden ser entidades públicas de servicios y muchas veces igualmente administrativas. Así mismo, esta problemática comprende los

contratos y convenios interadministrativos, e incluso típicas actuaciones y procedimientos como en los ambientales o urbanísticos, a los cuales deben acudir los entes públicos cuando deban desarrollar proyectos que se refieran o impacten estos asuntos, tramitando licencias o los permisos correspondientes (Santofimio Gamboa, 2017, p. 160).

Por resultar útil para este trabajo, debemos reseñar que, en ocasión de diversos recursos contenciosos-administrativos incoados por el Ministerio de Educación contra resoluciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), se planteó que, como el Ministerio alegaba que las resoluciones de la DGCP eran nulas por haber sido emitidas por un órgano manifiestamente incompetente, se caracterizaba un conflicto de competencia entre organismos públicos, regulado por la LOAP, la que encarga exclusivamente al Presidente de la República solucionarlo (Rodríguez Gómez, 2021). Sobre la base de los principios de lealtad institucional, colaboración y coordinación de la AP, se alegaba entonces que la única opción legal abierta al Ministerio era apoderar al Presidente de la República y que el Ministerio carece de capacidad jurídica para accionar en justicia, pues

Los órganos y entes de la administración pública no se demandan ante los tribunales de justicia, cocperan entre sí. Y cuando la colaboración se dificulta y sobreviene el conflicto, no son los tribunales los encargados de dirimirlo, sino que, por mandato expreso de la ley especialmente creada para regular a la administración pública, la cuestión debe ser resuelta internamente.

Un conflicto de competencia administrativa se configura cuando dos o más organismos de la Administración discrepan sobre la titularidad de una competencia concreta (RAE: DPEJ, 2022). Sin embargo, que la LOAP atribuya al Presidente de la República solucionar ese dilema, no significa en modo alguno la exclusión del control jurisdiccional de la actuación administrativa que establece la CRD en su artículo 139, no sujeto al agotamiento de ningún recurso previo en sede administrativa. El razonamiento externado por Rodríguez Gómez se corresponde a una concepción superada del derecho administrativo que, en nuestro país, dejó de existir de manera definitiva y consolidada desde el año 2010. Incluso, para el caso concreto de la contratación pública, ese control jurisdiccional se prevé en el artículo 69 de la Ley núm. 340-06 del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones.

Se apuntó antes que si bien el contencioso-interadministrativo no es objeto de regulación legal especial ni en la Ley núm. 1494 ni en la núm. 13-07, se trata de un proceso dable de cualquier manera, y que, en el marco de la competencia general de la jurisdicción contenciosa-administrativa, susceptible de ser conocido y fallado por los tribunales. El PLJCA, en su artículo 3, lo prevé de ese modo:

La actividad sujeta a control judicial en sede de lo contencioso administrativo incluye:
(...) h) 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.

CONCLUSIONES

El estudio de la capacidad y la legitimación de la Administración pública dentro del proceso contencioso-administrativo debe tener, como punto de partida, la innegable transformación que ha experimentado el derecho administrativo en las últimas décadas. La constitucionalización en la República Dominicana de esta rama del derecho y del derecho procesal general, significa que su desarrollo legislativo y la aplicación de sus preceptos se someten a un estándar mucho más elevado y metódico, en el que antes que todo la actividad administrativa se encuentra al servicio del interés general, interés que pertenece a las personas como sus legítimos “dueños y señores”, según se afirma en la declaración de motivos de la Ley núm. 107-13.

En efecto, es la persona quien ultimadamente constituye el centro de los actos y disposiciones administrativas, cuestión que se proyecta en varias vertientes, como la intensificación de sus derechos y, como contraparte, de los deberes de la Administración, los que convergen en el derecho a la buena administración. La constitucionalización del derecho procesal, a través de la positivización de la tutela judicial efectiva y del debido proceso en la Carta Magna, contribuye igualmente a la eficacia de los derechos que componen el derecho a la buena administración, entre ellos, el acceso a los mecanismos de control judicial de la conducta administrativa. De ahí que este acceso deba ser abordado tanto desde la posición de la persona física o jurídica que se considere lesionada, como desde la posición de la propia Administración, y no solo por ser ella parte del proceso judicial sino por la efectividad de la tutela misma. A todos los involucrados se les debe tutela judicial efectiva, lo que implica que la legitimación activa y pasiva de la Administración, lo

mismo que su capacidad procesal, operan e impactan de manera recíproca entre todos los actores del proceso.

La conceptualización de la legitimación y la capacidad procesal, y de otros institutos esenciales para ello –capacidad jurídica, interés legítimo, interés jurídico, interés colectivo, interés difuso, calidad, representación– se revela como imprescindible para la definición y potencialización de la entrada a la jurisdicción. En la práctica jurídica nacional, en el marco del contencioso-administrativo y especialmente en los últimos años, se ha visto una importante corriente jurisprudencial desde la Suprema Corte de Justicia que ha puntualizado aspectos cardinales para la definición de figuras del derecho procesal administrativo, alejadas de la construcción civilista que, por carencia de una ley procesal actualizada y propia del proceso judicial, ha suplido los vacíos legislativos en este ámbito.

Precisamente, la doctrina ha insistido en la peligrosidad de recurrir mecánicamente a nociones jurídicas privatistas para ser utilizadas en el derecho procesal administrativo. Algunas decisiones judiciales citadas en esta tesis, incluso algunas atinentes a procesos constitucionales como el amparo y la acción directa en inconstitucionalidad, ponen de manifiesto la mala práctica, sea corrigiéndola pero también reiterándola. En este trabajo, además, se ha enunciado la idea de que procesos como la acción directa comparten algunas características con el recurso contencioso-administrativo, principalmente en lo relativo al control objetivo de la juridicidad de los actos normativos generales y que, en ese sentido, ambos constituyen verdaderas acciones populares. Esto involucra, dentro de ese ejercicio de control normativo, que cuestiones como el interés legítimo y jurídicamente protegido y la legitimación activa tienen que concebirse del modo más

abierto posible, pues el accionante se erige en verdadero defensor de la juridicidad del ordenamiento. Ha de subrayarse que no estamos equiparando los procesos constitucionales con los procesos contenciosos-administrativos, pero ese factor en común puede servir como faro para la interpretación y aplicación de la normativa.

Ahora bien, no debe dejarse de lado que muchos recursos contenciosos no tienen por objeto ese control de juridicidad, sino la defensa de un interés personal, aunque la pluralidad, cada vez mayor, de intereses reclamables a través de este recurso, debe llevar a una concepción de su acceso acorde con esa naturaleza. Pero en el ordenamiento dominicano no existe una legislación acabada y renovada sobre lo contencioso-administrativo, pues la Ley núm. 1494 se modela sobre el sistema de justicia administrativa retenida –abandonado hace quince años– y la Ley núm. 13-07, de muy breve contenido y de mera transición, no regula consecuentemente los numerosos aspectos del proceso judicial en esta materia, especialmente la legitimación y la capacidad de quienes pueden participar en él.

Dichas cualidades han de ser consideradas desde la perspectiva del control pleno y universal de la actuación administrativa, a cargo de los tribunales del orden judicial, que postula el artículo 139 de la CRD, y que, al decir de la doctrina más autorizada, debe garantizar una participación abierta en el proceso contencioso-administrativo, propia de un Estado Social y Democrático de Derecho. Si bien ese control se forja principalmente como un derecho de las personas, las dos caras de la legitimación, la activa y la pasiva, inciden en el acceso a ese control, de modo que el rol usualmente pasivo de la Administración pública debe ser visto, a la par, desde la misma óptica constitucional. Ante el vacío legislativo que hemos tenido durante años, la usanza de institutos del procedimiento

civil, con fundamentos teóricos extraños al proceso contencioso, desdibujan el carácter y la esencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, con serios efectos disruptivos sobre esta, pues con ello se evita o se dificulta, justamente, el ingreso a la jurisdicción.

Por todo ello, en este ámbito ha de considerarse la capacidad procesal no como un atributo de la personalidad jurídica, como lo formula el derecho civil, sino como una exigencia vinculada al control real y efectivo de la Administración a través de su sometimiento al ordenamiento jurídico. En esta orientación, es muy necesario advertir que el PLJCA detalla esta capacidad de actuación del modo más llano y amplio, en armonía con los motivos del proyecto. De su lado, la legitimación para accionar o para ser parte recurrida en el proceso, también debe ser vista de manera abierta, determinada por la titularidad que se tenga sobre el interés legítimo que motive la interposición del recurso. Por ello, tanto la doctrina, la jurisprudencia, la legislación nacional y el proyecto de ley aludido, asemejan la legitimación a la clásica *calidad*, con la salvedad fundamental de que el interés legítimo, como título de legitimación en el derecho procesal administrativo, se distancia de la conceptualización civilista del interés para actuar.

La capacidad procesal entonces no tiene que ver con la personalidad jurídica como la conocemos con arreglo al derecho privado. Siguiendo la jurisprudencia reciente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, es preciso la distinción entre la personalidad jurídica de derecho privado, de la que se colige la capacidad jurídica para actuar en justicia, y la personalidad jurídica de derecho público, de la que deriva una capacidad general para desplegar diversas actuaciones jurídicas y procesales. Agregamos que, en el derecho público, la capacidad para contratar, a pesar de ser un atributo tradicional de la personalidad jurídica, es reconocida en la LOAP a órganos

administrativos que no gozan de personalidad propia, pero que requieren de ese o de otros atributos para su operatividad y funcionalidad y que lo ejercen en nombre del Estado o de otro ente público. Es lo que puede caracterizarse como una especie de personalidad diferenciada, o bien, una proyección de la personalidad jurídica del Estado o del ente público de que se trate.

Es destacable que la Administración pública dominicana no constituye una persona jurídica, sino que aglutina entes públicos con personalidad jurídica junto con órganos administrativos que carecen de ella. De ahí que la Administración pública es una parte natural en el proceso contencioso, sin obstáculos procedimentales por la falta de personalidad jurídica del organismo que sea accionante o accionado, si fuere el caso. A modo de ejemplo, la Ley de Función Pública no hace diferencia alguna, pues el reclamo judicial que promueva el empleado público ha de dirigirse al ente público o al órgano administrativo para el que presta o prestó sus servicios, y de ese reclamo pueden resultar tanto las indemnizaciones tasadas en esa ley, como otro tipo de responsabilidad a cargo de la Administración. No debe olvidarse que el principio general es el de responsabilidad del Estado y, lógicamente, la ley se encargará de definir los cauces materiales y procesales para demandarla, dentro del marco de la utilidad y la razonabilidad que ordena la propia Constitución.

Merece también mencionarse que el principio de informalidad que postula el PLJCA, es coherente con lo afirmado y con el hecho de que las tipologías de organismos públicos –entes públicos y órganos administrativos—decididamente no encajan en esa única clasificación, pues la realidad pone de manifiesto que existen organismos públicos sin personalidad que se comportan como

verdaderas personas jurídicas. Toda su actividad, por demás, se encuentra sujeta al examen jurisdiccional, sin espacios inmunes o exentos de ese control.

La elasticidad de las reglas procesales del contencioso-administrativo resulta, sin duda, de los principales vectores de la constitucionalización del derecho administrativo y que, en nuestro país, adquiere mayor preeminencia mientras no se apruebe y promulgue una ley procesal para la materia. No podemos negar lo que esa elasticidad pudiera acarrear en cuanto al desbordamiento de la capacidad de respuesta de la jurisdicción de lo contencioso, ni tampoco puede obviarse la necesidad elemental de establecer los filtros necesarios para toda acción judicial, en orden a razones de seguridad jurídica como de organización judicial. En ningún momento se sugiere la eliminación de esos filtros, sino la valoración de los presupuestos de acceso al proceso de cara a la naturaleza y esencia del recurso contencioso-administrativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alarcón Polanco, E. (2018). *Hermenéutica II: Temas de Procedimiento Civil y otras materias*. Santo Domingo: Editora Jurídica Internacional, S. R. L.

Amiama, M. A. (2008). *Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana*. Santo Domingo: Publicaciones SEAP.

Brewer-Carías, A. (2012). *Bases Constitucionales del Derecho Administrativo en la República Dominicana*. Recuperado el 2 de noviembre del 2022 en: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2012/09/1105-1052.-TEXTO-DE-LA-CONFERENCIA.BASES-CONSTITUCIONALES-DEL-DERECHO-ADMINISTRATIVO-EN-REP%C3%9ABLICA-DOMIN.pdf>

Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo* (Tomo I). Buenos Aires: LexisNexis.

Cayrol, N. (2022). *Procédure Civile*. Paris: Dalloz.

Concepción Acosta, F. (2016). *Apuntada: Ley No. 107-13 sobre los derechos y deberes de las personas en relación con la Administración pública*. Santo Domingo: Impr. Soto Castillo, S. A.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2006). Sentencia núm. 3669-2006 del 15 de marzo del 2006 (Sala Constitucional). Recuperado de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr>

Creswell, J. W. (2014). *Educational research: planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research*. Essex: Pearson new international edition.

De la Cruz Álvarez, G. (2019). *El control judicial de la actividad administrativa en República Dominicana: panorámica actual*. En: G. Crepaldi (Coord.), *Justicia administrativa en Italia, España y Latinoamérica* (pp. 271-284). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Esteve Pardo, J. (2013). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons.

Fernández Segado, F. (1992). *El sistema constitucional español*. Madrid: Editorial Dykinson.

Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S. (2016). *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Tecnos.

García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2020). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.

Gómez Díaz, A. B. (2014). *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Iustel.

González Pérez, J. (2016). *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*. Navarra: Editorial Aranzadi, S. A.

Gordillo, A. (2016). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Guinchard, S. y Debard, T. (2017). *Lexique des termes juridiques*. Paris: Dalloz

Hernández-Mendible, V. R. (2014). *El proceso administrativo en la Constitución de República Dominicana*. En: A. Brewer-Carias, L. Parejo Alfonso y L. Rodríguez Rodríguez (Coords.), *La protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría* (pp. 570-604). Bogotá: Editorial Temis, S. A.

Jinesta Lobo, E. (2014). *Principio general de la justiciabilidad plenaria y universal de la conducta administrativa*. En: A. Brewer-Carias, L. Parejo Alfonso y L. Rodríguez Rodríguez (Coords.), *La protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría* (pp. 607-633). Bogotá: Editorial Temis, S. A.

Jorge Prats, E. (2011). *Comentarios a la Ley núm. 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*. Santo Domingo: Ius Novum

Jorge Prats, E. (Jul, 6, 2018). *La constitucionalización del Derecho Administrativo*. Acento (República Dominicana). Recuperado de: <https://acento.com.do/opinion/la-constitucionalizacion-del-derecho-administrativo-8583373.html>

Larroumet, C. (2008). *Derecho Civil: introducción al estudio del derecho privado*. Colombia: Legis, S. A.

Marcheco Acuña, B. (2016). *La legitimación en lo contencioso-administrativo. Una mirada crítica al régimen procesal cubano* En: A. Matilla Correa, J. Mendoza Díaz y A. Mantecón Ramos (Coords.), *Perspectiva actual del derecho procesal (civil y administrativo) en Cuba. Homenaje al Profesor Dr. Rafael Grillo Longoria* (pp. 362-383). La Habana: Ediciones ONBC.

Matheus, M. M. (2000, julio-diciembre). *Los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica a la luz de la Ley Orgánica de la Administración Central de 1999*. Revista Cuestiones Políticas (Venezuela), (25), pp. 134-149.

Monje Álvarez, C. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa: guía didáctica*. Recuperado de: www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Guia-didactica-metodologia-de-la-investigacion.pdf

Mueses, R. (2004). *Derecho Administrativo Dominicano*. Santo Domingo: Editora Serrallés.

Raful, E. (2011). *Comentarios a los artículos 193-207*. En: C. Villaverde Gómez y F. Tena de Sosa (Edit.), *Constitución Comentada* (pp. 385-403). Santo Domingo: Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc.

Ramos Morel, R. (2022). *Pasado y presente de las Leyes 834 y 845 del 15 de julio de 1978: una sorpresiva reforma para una larga andadura en el proceso civil dominicano*. Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, S. R. L.

Read Ortiz, A. (2012). *Los medios de inadmisión en el proceso civil dominicano*. Santo Domingo: Editora Jurídica Internacional, S. R. L.

Read Ortiz, A. (2021). *Las excepciones procesales (Tomo I)*. Santo Domingo: Editora Jurídica Internacional, S. R. L.

Real Academia Española. Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ). Recuperado de: <https://dpej.rae.es/>

República Dominicana

- Código de Civil, decreto núm. 2213 de fecha 17 de abril de 1884
- Código de Procedimiento Civil, decreto núm. 2214 de fecha 17 de abril de 1884.
- Ley núm. 1486 del 28 de marzo de 1938, G. O. núm. 5148, representación del Estado en los actos jurídicos
- Ley núm. 1494 que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa, del 9 de agosto de 1947, G. O. núm. 6673
- Ley núm. 834-78 del 15 de julio de 1978. G. O. núm. 9478, que abroga y modifica ciertas disposiciones en materia de procedimiento civil
- Ley núm. 20-00 del 8 de mayo del 2000, G. O. núm. 10044, sobre Propiedad Industrial

- Ley núm. 64-00 del 18 de agosto del 2000, G. O. núm. 10056, que crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Ley núm. 65-00 del 21 de agosto del 2000, G. O. núm. 10056, sobre Derecho de Autor
- Ley núm. 340-06 del 18 de agosto de 2006, G. O. núm. 10380, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones
- Ley núm. 13-07 del 5 de febrero del 2007, G. O. núm. 10409, de transición en el proceso de reforma de lo contencioso-administrativo
- Ley núm. 176-07 del 17 de julio del 2007, G. O. núm. 10426, del Distrito Nacional y los municipios
- Ley núm. 42-08 del 16 de enero del 2008, G. O. núm. 10458, de Defensa de la Competencia
- Constitución dominicana del 26 de enero del año 2010, G. O. núm. 10561
- Ley núm. 133-11, de fecha 7 de junio del año 2011, G. O. núm. 10621, orgánica del Ministerio Público
- Ley núm. 137-11 del 15 de junio del 2011, G. O. núm. 10622, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales
- Ley núm. 86-11, de 13 de abril de 2011, G. O. núm. 10613, sobre inembargabilidad de Fondos Públicos
- Ley núm. 247 del 14 de agosto de 2012, G. O. núm. 10691, orgánica de la Administración pública
- Ley núm. 107-13 del 6 de agosto del 2013, G. O. núm. 10722, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de procedimientos administrativos
- Ley núm. 172-13, del 15 de diciembre del 2013, G. O. núm. 10737, sobre protección integral de los datos personales

- Ley núm. 3-19 del 28 de enero de 2019, G. O. núm. 10929, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana
- Ley núm. 192-19 del 21 de junio del 2019, sobre Protección de la Imagen, Honor e Intimidad Familiar Vinculados a Personas Fallecidas y Accidentadas
- Ley núm. 340-22 del 28 de julio del 2022, G. O. núm. 11076, que regula el Proceso de Extinción de Dominio de Bienes Ilícitos

Rivero, J. (2019). *Derecho Administrativo*. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik.

Rodríguez Gómez, C. (Nov, 9, 2021). *¿Puede el Ministerio de Educación demandar a la DGCP ante el TSA?* Diario Libre (República Dominicana). Recuperado de: <https://www.diariolibre.com/opinion/en-directo/puede-el-ministerio-de-educacion-demandar-a-la-dgcp-ante-el-tsa-AG29850880>

Rodríguez Huertas, O. (2006). *ONAPI: ¿organismo autónomo u órgano desconcentrado?*. Recuperado de la base de datos vLex.

Rodríguez Huertas, O. (2009). *Prólogo*. Biaggi Lama, J. A. *Un siglo de jurisprudencia en materia contencioso-tributaria y contencioso-administrativa*. Santo Domingo: Universidad Iberoamericana.

Rodríguez Huertas, O. (2011). *Comentarios a los artículos 138-148 y 164-168*. En C. Villaverde Gómez y F. Tena de Sosa (Edit.), *Constitución Comentada* (pp. 274-284, 304-308). Santo Domingo: Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc.

Sánchez Morón, M. (2018). *Manual de Derecho Administrativo, Parte General*. Madrid: Editorial Tecnos.

Santaolalla López, F. (2012). *La cuestión de la personalidad legal del parlamento en el Derecho comparado*. *Revista de las Cortes Generales*, (86), 157-174. Recuperado de: <https://doi.org/10.33426/rcg/2012/86/599>

Santofimio Gamboa, J. O. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana

- Sentencia núm. 8 del 18 de febrero del 2015 (Salas Reunidas)
- Sentencia núm. 233 del 11 de mayo de 2016 (Tercera Sala)
- Sentencia núm. 033-2021-SSEN-00757 del 31 de agosto del 2021 (Tercera Sala)
- Sentencia núm. SCJ-TS-22-0154 del 25 de febrero 2022 (Tercera Sala)
- Sentencia núm. SCJ-TS-22-0228 de fecha 31 de marzo de 2022 (Tercera Sala)
- Sentencia núm. SCJ-TS-22-0232 del 31 de marzo de 2022 (Tercera Sala)
- Sentencia núm. SCJ-TS-22-0919 de fecha 30 de septiembre de 2022 (Tercera Sala)

Recuperado de: <https://poderjudicial.gob.do/consultas/consulta-de-sentencias/>

Tamayo Tamayo, M. (2003). *El Proceso de la Investigación Científica*. México: Editorial LIMUSA.

Tobal, V. (2002). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Santo Domingo: Editora Alfa & Omega.

Torres, A. (2016). *Comentarios del Título V, Capítulo I – capacidad, representación y derecho de postulación*. En: J. L. Benavides (Edit.), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011)* (pp. 443-449). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Tribunal Constitucional de la República Dominicana

- Sentencia TC/0047/12 del 3 de octubre del 2012
- Sentencia TC/304/2014 del 19 de diciembre del 2014
- Sentencia TC/305/14 de fecha 22 de diciembre del 2014
- Sentencia TC/322/14 del 22 de diciembre del 2014
- Sentencia TC/0139/15 del 10 de junio del 2015
- Sentencia TC/0599/15 del 17 de diciembre del 2015
- Sentencia TC/0156/17 del 5 de abril del 2017
- Sentencia TC/0345/19 del 16 de septiembre del 2019
- Sentencia TC/0361/19 del 18 de septiembre del 2019
- Sentencia TC/0180/21 del 29 de junio del 2021

- Sentencia TC/185/22 del 21 de julio del 2022
- Sentencia TC/442/22 del 12 de diciembre del 2022

Recuperado de: <http://www.tribunalconstitucional.gob.do>

Tribunal Constitucional de España. STC 11/2009 del 12 de enero de 2009. Recuperado de:
<https://www.tribunalconstitucional.es/en/Paginas/default.aspx>

Troncoso de la Concha, M. de J. (1981). *Elementos de Derecho Administrativo*. Santo Domingo: Publicaciones ONAP.

Valera Montero, M. A. (Jun., 2019). *La acción directa de inconstitucionalidad: una acción ciudadana*. Santo Domingo: Revista Dominicana de Derecho Constitucional. pp. 387-417.

Vásquez Goico, R. (2018). *Las medidas cautelares en el contencioso administrativo dominicano*. Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, S. R. L.

Vásquez Goico, R. (2021). *Control de legalidad y justicia administrativa: la constitucionalización de los procesos contencioso-administrativos*. Santo Domingo: Cuarto Congreso Internacional sobre Derecho y Justicia Constitucional. Tribunal Constitucional dominicano.